Kunnallisen itsenäisyyden perusteet
KUNTA
KAUKO HEURU & ERKKI MENNOLA & AIMO RYYNÄNEN

KUNTA

Kunnallisen itsehallinnon perusteet
<table>
<thead>
<tr>
<th>Chapter Title</th>
<th>Section Title</th>
<th>Page</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. KUNTA JA ITSEHALLINTO</td>
<td>1.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1.2. Kunnallisen itsehallinnon historia</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1.3. Oikeusjärjestelmän kunnallisulottuvuudet</td>
<td>36</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1.4. Dynamiikka, muutospaineet ja tulevaisuus</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>2. KUNTA JA KANSALAINEN</td>
<td>2.1. Asiakas, palvelujen käyttäjä, veronmaksaja, osallinen</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.2. Oikeudellinen kehitys 1970-luvulta alkaen</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.3. Palvelut kansanvallan kannalta</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.4. Vastuu peruspalveluista</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.5. Palvelujen laatu</td>
<td>56</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.6. Kansalaisten perusoikeudet</td>
<td>56</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.7. Kansalaisyhteiskunta</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.8. Suora vaikuttaminen</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.9. Valtuustot ja osallistuminen</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.10. Puolueet kunnallishallinnossa</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2.11. Pohjoismaisen hyvinvointimalli ja kansalaisen rooli</td>
<td>76</td>
</tr>
<tr>
<td>3. KUNTA JA VALTIO</td>
<td>3.1. Kunnan alue</td>
<td>80</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Kuntajaon merkitys ja oikeussuora</td>
<td>80</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Kuntajaon kehitys Euroopassa</td>
<td>82</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Suomen kuntajaon historia</td>
<td>85</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Vuoden 2010 kuntajakolaki</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Maakuntajako</td>
<td>93</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3.2. Itsehallinnon oikeudellinen perusta</td>
<td>94</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3.3. Itsehallinnon perustuslainsuora</td>
<td>103</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3.4. Itsehallinnon valtapiiri</td>
<td>111</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Aluevalta</td>
<td>112</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Talousvalta</td>
<td>112</td>
</tr>
</tbody>
</table>
5.1. Viranomainen, palvelujen tuottaja ja
cansanvallan toteuttaja ...................................................... 175

5.2. Valtuusto .......................................................................... 216

5.3. Kunnanhallitus ................................................................. 219

5.4. Lautakunnat, johtokunnat, toimikunnat ja jaostot ........... 221

5.5. Tarkastuslautakunta .......................................................... 222

5.6. Tilintarkastajat ................................................................. 223

5.7. Kunnanjohtaja ja pormestari ........................................... 224

5.8. Tilapäinen valiokunta ....................................................... 225

5.9. Vapaanorganisaatio .......................................................... 225

5.10. Rinnakkaisorganisaatio ................................................... 227

5.11. Muiden kuin hallintotehtävien organisaatio ................... 228

5.12. Tasa-arvovaatimukset ..................................................... 229

5.13. Toimihenkilöt ................................................................. 230

5.14. Henkilöstön asema .......................................................... 234

5.15. Organisaation järjestäminen .......................................... 248

6.1. Periaatteet ......................................................................... 256

6.2. Toimiala, toimivalta, tehtävät .......................................... 259

6.3. Toiminnan jaottelu ........................................................... 267

6.4. Ohjaus .............................................................................. 267

6.5. Hallintomenettely ............................................................. 270

6.6. Esteellisyys- eli jäävyysäännökset .................................. 283
8.5. Budjettitalous .......................................................... 339
Budjettitalouden luonne ................................................. 339
Taloussuunnitelma ......................................................... 340
Taloustarvio .................................................................... 341
Talouden tasapainoisuusvaatimus .................................... 344
Taloustarvion, taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman
keskinäiset suhteet ......................................................... 346
Taloustarvioprosessi ......................................................... 347
8.6. Budjettitalouden ulkopuolinen kunnallistalous .......... 348
Rahastot ja varaukset ....................................................... 348
Julkiset hankinnat ........................................................... 350
8.7. Laskentatoimisto ........................................................ 353
Kirjanpitojärjestelmä ....................................................... 353

9. OIKEUSTURVA KUNNALLISHALLINNOSSA .............. 356
9.1. Lähtökohdat .............................................................. 356
9.2. Säännönmukaiset muutoksenhakumeinot .................... 357
Muutoksenhaun muodot .................................................... 357
Hallintovalitus ............................................................... 358
Oikeusvaatimusmenettely .................................................. 360
Muutoksenhakuaika ......................................................... 360
Muutoksenhakusoitoitus .................................................... 361
Muutoksenhakuoikeuden rajoitukset ................................. 362
9.3. Ylimääräiset muutoksenhakumeinot ............................ 363
9.4. Erityistuomioistuimet ................................................ 364
9.5. Välimiesmenettely ...................................................... 364
9.6. Oikeususuja muutosta hakematta ................................. 365
Hallintoriita ................................................................. 365
Hallintokantelu ............................................................. 366
Vahingenkorvausvaade ..................................................... 366
9.7. Eurooppaioikeudellinen oikeusturva ............................. 368
Järjestelmän rakenne ....................................................... 368
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ................................... 368
9.8. Itseoikaisu ............................................................... 369

10. KUNTA MAAILMASSA .................................................. 372
10.1. Oikeuskulttuurien erityispiirteet .................................. 372
10.2. Kunta ja kansainvälist sopimukset ............................ 377
10.3. Euroopan neuvosto .................................................. 378
Euroopan neuvosto kunnallisasioiden yhteistyöjärjestönä ... 378
Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ..................... 379
Muita eurooppalaisia sopimuksia ..................................... 383
10.4. Euroopan unioni ....................................................... 384
EU:n perusrakenne ja hallinto kunnallissääkökulmasta ..... 384

Kirjaa käytetään oppikirjana useissa yliopistoissa ja muissa oppilaitoksissa. Ajankohtaiset kunnallismaailman uudistushankkeet ovat muutenkin lisänneet kunnallista itsellisellä toiminnalla koskevan tiedon kysymyksiä. Kirjasta on tämän johdosta toivottu otettavaksi mahdollisimman pian uusi painos.

Kirjan ensimmäinen laitos ilmestyi vasta muutamia vuosia sitten. Sen jälkeen on kuitenkin jo ennättänyt tapahtua monenlaisia muutoksia niin kunnallislainsäädännössä kuin Suomen kuntalaitoksessa muutenkin. Myös Suomen valtion hallinto ja kuntien toimintaympäristö ovat monelta kohdin muuttuneet. Tämä on perustellut tekstin käymistä uuden painoksen valmistelun yhteydessä kokonaisuudessaan läpi ja tarkistamista niiltä osin, joihin uusin lainsäädäntö ja muut muutokset vaikuttavat.

Samalla kun kirjan sisältöä on tarpeellisilta osilta osana uudistettu, on myös kirjan kustantaja vaihtunut. Nyt ilmestyvän toisen, uudistetun laitoksen kustantaja on Tampereen yliopiston kustannusyhtiö Tampere University Press.

Vaikka tekstiin yksityiskohtia on eräiltä osilta uudistettu, on myös kirjan sisältöä vasta muutamia vuosia sitten. Sen jälkeen on kuitenkin jo ennättänyt tapahtua monenlaisia muutoksia niin kunnallislainsäädännössä kuin Suomen kuntalaitoksessa muutenkin. Myös Suomen valtion hallinto ja kuntien toimintaympäristö ovat monelta kohdin muuttuneet. Tämä on perustellut tekstin käymistä uuden painoksen valmistelun yhteydessä kokonaisuudessaan läpi ja tarkistamista niiltä osin, joihin uusin lainsäädäntö ja muut muutokset vaikuttavat.

Samalla kun kirjan sisältöä on tarpeellisilta osilta osana uudistettu, on myös kirjan kustantaja vaihtunut. Nyt ilmestyvän toisen, uudistetun laitoksen kustantaja on Tampereen yliopiston kustannusyhtiö Tampere University Press.

Vaikka tekstin yksityiskohtia on eräiltä osilta ollut aiheellista tarkistaa, sen keskeisin sisältö, kunnallisen itsellisellä on perustettu, on pysynyt vankasti entisellään. Kirjan sanoma on siltä osin toivotavasti vain edelleenkin vahvistunut ja tarkentunut. Ajankohtaiset uudistushankkeet, hallinnon käytännön järjestelyjen monimutkaiset yksityiskohtat ja päivän kysymyksiin rajautuva keskustelu hämärättevät helposti suurten linjojen ja peruskysymysten havaitsemista. Silloin on erityisen tärkeää, että käytettävissä on myös sellainen kirja, joka antaa kokonaiskäsityksen kunnallisesta itsellisestä, sen perusominaisuuksista, kehityshistoriasta, avainkysymyksistä ja asemasta suomalaisessa
yhteiskunnassa. Kirja on tarkoitettu kaikille niille, jotka tarvitsevat näistä asioista tietoa ja näkemyksiä.

Kunnallisalan kehittämissäätiö on apurahallaan tukenut tämän uudistetun laitoksen julkaisemista. Kirjoittajat kiittävät säätiötä tästä tuesta.

Tampereella tammikuussa 2011
Tekijät
JOHDATUKSENA LUKIJALLE

Tämän kirjan tarkoituksena on antaa lukijalle kokonaiskäsitys siitä, mistä kaikesta kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys.


Kunnan arkin ja elämänläheinen toiminta kätkee kuitenkin helposti taakseen kunnallisen itsehallinnon suuret peruskysymykset ja linjat. Kun suomalainen kunta tänään on esillä julkisessa sanassa, puhutaan ja ehkä kiistelläänkin tavallisesti hyvin konkreettisista ja käytännönläheisistä yksityiskohtista: pääseekö lääkäriin, löytyykö tontteja ja asuntoja, mitä vesi tai lämpö maksaa, aurataanko kadut kunnolla ja palvelevatko kunnantalon viranhaltijat asiakkaitaan asianmukaisesti. Näin kunnan laitosmaiset piirteet korostuvat ja kätkevät yhä enemmän taakseen kunnallisen itsehallinnon todelliset arvot. Valitettavasti monelle alkaa hämärtyä se, että kunta olemmekin me itse, eivät ”he” siellä virastoissa ja laitoksissa.

Kunnallispolitiikan ajankohtaisista yksityiskohtista kiistellessämme emme useinkaan tule ajatelleeksi, että oikeus päättää lähimmän elämänpiirimme asioista ja toimia niissä itsenäisesti paikallisesti parhaaksi katsotulla tavalla on vapaan länsimaisen yhteiskunnan arvokkainta perustaa. Kunnallinen itsehallinto kuuluu eurooppalaisen demokratian ydinsisältöön. Maailman maita keskenään verratessamme voimme myös helposti havaita, että vahva paikallinen itsehallinto ja taloudellinen ja sivistysellinen kehittyneisyys liittyvät poikkeuksetta erottamattomasti yhteen.

Kunnan oikeudellisen olemuksen tunteminen on siten kaiken muun kunnallistietämyksen perusta ja lähtökohta. Kunnallisasioiden sisällöllistä asian tuntememusta ei voi saavuttaa ilman riittävää tietoa kunnan asemaan oleellisesti vaikuttavista oikeudellisista tekijöistä. Kunnallisoikeuden perusasioiden tunteminen ja ymmärtäminen on välttämätöntä yhtä hyvin kuntakentässä työtään tekevälle ammattihmiselle kuin kotipaikkakuntansa asioihin osallistuvalle ja kantaa ottavalle tavalliselle kansalaisellekin.


Suomalaisissa oloissa kunta on koko itsehallintojärjestelmää hallitseva elementti. Muut itsehallinnon alueelliset tasot ovat meillä oikeu-

Kunnan oikeudellisen olemuksen tunteminen on siten kaiken muun kunnallistietämyksen perusta ja lähtökohta. Kunnallisasioiden sisällöstä asiantuntemusta ei voi saavuttaa ilman riittävää tietoa kunnan asemaan oleellisesti vaikuttavista oikeudellisista tekijöistä. Kunnallisoikeuden perusasioiden tunteminen ja ymmärtäminen on välttämätöntä yhtä hyvin kuntakentässä työtään tekevälle ammatihiselle kuin kotipaikkakunnansa asioihin osallistuvalle ja kantavaottavalle tavalliselle kansalaisellekin.


Suomalaisissa oloissa kunta on koko itsehallintojärjestelmää hallitseva elementti. Muut itsehallinnon alueelliset tasot ovat meillä oikeudellisesti joko kuntien yhteistyötä tai niiden osia. Useimmissa muissa Euroopan maissa itsehallinnon tasoja on useampia. Kaikki aluetasot on siksi otettu asianmukaisella tavalla huomioon vertailuja suoritettaessa. Suomessa vallitsevasta tilanteesta johtuen (perus)kunta on kuitenkin kirjassamme oikeudellisen tarkastelun pääkohteena.


Jokainen käytännön elämässä merkittävä kunnallinen toimintasektori saa kirjassa käytännön elämään liittyvän oikeudellisen hahmonsa. Verkostoituussa yhteiskunnassa yhdeksännyttä tärkeämmäksi muodon muodostuva yhteistyö ja työnjako vapaan sektorin kanssa samoin kuin myös kuntien keskinäinen yhteistyö saavat niiden merkitystä vastaavaa huomiota osakseen. Oikeusturvaan ja valvontaan liittyvät näkökohdat kuuluvat luonnollisesti myös tarkastelun kohteena olevaan kunnallisoikeudelliseen perustietämykkynen.

Suomalaista oikeuskirjallisuutta on pitkään hallinnut virkamies-valtion perinne ja hierarkkinen ajattelutapa. Siinä oikeus helposti kaventuu pelkäksi valtiolliseksi lainsäädännöksi, ylhäältä annetuiksi säännöksiiksi, jotka eri tavoin määriilevät toimintaamme. Kunnalliset yhteisöt nähdään tällaisessa katsannossa vain osana julkista hallintoa ja valtiollista organisaatiota.

Tämän kirjan lähtökohdat ovat toisenlaisessa ajatustavassa. Oikeus on ennen kaikkea kansalaisten itsehallinnon tae ja turva. Se valtuuttaa meidät toimimaan omissa paikallisissä asioissamme itsenäisesti ja omavastuuisesti. Se määrittelee eri osapuolten keskinäiset suhteet ja pelisäännöt, oikeudet ja velvollisuudet, mutta ei aseta mitään tahoa...
Kirjan hengen ja sisällön kannalta keskeisen subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti asioita ja oikeudellisia rakenteita tarkastellaan tässä kirjassa perinteisen valtiollisen viranomaisnäkökulman sijasta alhaalta päin, paikallisyhteisöjen ja kansalaisten suunnasta.


Kunnallinen itsehallinto ulottaa vaikutuksensa hyvin monelle elämän alueelle. Siksi sen perusteiden pitäisi olla tuttuja nykyistä huomattavasti laajemmalle joukolle eri alojen asiantuntijoita, terveydenhuollosta rakentamiseen ja sosiaalityöstä kulttuuriin. Monet näistä asiantuntijoista ja ammatti-ihmisistä työskentelevät käytännön elämässä nimenomaan kuntien palveluksessa, myös johtavissa ja laajaa kunnallistietämystä edellyttävissä tehtävissä. He eivät useinkaan saa...
Kunnallinen itsehallinnon perusteet

Kunten ja kunnallisen itsehallinnon perusteiden ymmärtämistä kaipaavat luonnollisesti ne, jotka toimivat päätäjänä kunnallisissa luottamustehtävissä. Juuri heidän vastuullaan on se, että kansalaiset voivat toteuttaa itsehallinto-oikeuttaan siten kuin kansanvaltainen yhteiskunta edellyttää.

Olemme ajatelleet kirjaan kirjoittaa samalla kaikkia näitä tarpeita. Kirjan tarkoituksena on palvella niin kunnallisalan perusopetuksen kuin monenlaisen jatko- ja täydennyskoulutuksen tarpeita.

Monialaisen lukijakunnan huomioon ottaa kirjan tulee olla helposti lähestyttävä ja omaksuttava pohjakoulutuksesta riippumatta. Selkeys, helppolukuisuus ja läheinen yhteys käytännön elämään ovat siten olleet lähtökohtamme, tieteellisestä luotettavuudesta teggies, tämän vaatiman yhdistelmän aikaansaamisessa on toivottavasti ollut avuksi kirjoittajien monipuolinen ja laaja kokemus kunnallisesta virka- ja luottamustehtävistä tieteellisen työnsä ohella.

Kirjoittajien keskinäinen työnjako on ollut se, että Kauko Heuru on kirjoittanut kunnan organisaatiota ja toimintaa, kunnallista taloustoikeutta sekä oikeusturvaa koskevat osuudet (luvut 5, 6, 8 ja 9), Aimo Ryynänen kansalaisen asemaa kunnassa, kunnallisen itsehallinnon suhdetta valtioon sekä kunnan yhteiskunnallista roolia koskevat osuudet (luvut 2 ja 4 sekä pääosin luvun 3) ja Erkki Mennola kunnallisoikeuden teoriaa, kunnallisen itsehallinnon historiaa, kuntajakoa, kuntien yhteistyötä ja kansainvälistä kunnallisoikeutta koskevat osuudet (luvut 1, 7 ja 10 sekä osuuden 3.1.). Erkki Mennola on huolehtinut osuuksien yhteensovittamiseksi tarvitusta toimitustyöstä.

Kirjan sisältö on luettavuuden parantamiseksi ja erityyppisten osuuksien erottamiseksi porraastettu typografisesti kahteen tasoon. Normaalilla tekstityyppillä painetut osuudet ovat perustietoa, johon
tutustuminen on välttämätöntä. Sisäänvedetyt, pienemmällä tekstillä
painetut osuudet sisältävät asianomaisen osuuden kirjoittajan tarpeel-
lisiksi ja hyödyllisiksi katsomia taustatietoja, arvioita, mielipiteitä ja
muuta täydentävää tietoutta.

Kunnallinen itsehallinto on kansanvaltaisen yhteiskunnan perusta.
Kirjoittajat toivovat, että tämä kirja parantaa sen tarvitsemia oikeudel-
lisia välineitä ja vahvistaa itsehallinnollista ajattelua.

Tampereella tammikuussa 2011

Kauko Heuru Erkki Mennola Aimo Ryynänen
KIRJOITTAJAT

HT, OTL Kauko Heuru on toiminut kaupunginjohtajana Huittisissa ja Kuopiossa. Hän on työskennellyt myös kunnallisoikeuden apulaisprofessorina Tampereen yliopistossa.

HT, OTL, VT Erkki Mennola on dosentti Tampereen yliopistossa (kunnallispolitiikka) ja Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa (alueellinen kehittäminen). Hän on työskennellyt kunnallisoikeuden ja kunnallispolitiikan apulaisprofessorina Tampereen yliopistossa, toiminnanjohtajana Etelä-Karjalan maakuntaliitossa sekä kaupunginsihteerinä Lappeenrannassa.

HT Aimo Ryynänen on Tampereen yliopiston kunnallisoikeuden professori. Hän on työskennellyt myös sisäasianministeriön kunnallisen itsehallintoprojektin projektipäällikkönä sekä kaupunginvaltuuston puheenjohtajana ja kunnansihteerinä Orimattilassa.
I. KUNTA JA ITSEHALLINTO

1.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite

*Kunnalla* tarkoitetaan Suomen oikeudessa samoin kuin yleiskielessäkin tavallisesti pelkästään paikallista itsehallintoyhteisöä, perustuslaissa ja kuntalaissa tarkoitetua kuntaa. Tämä johtuu siitä, että meillä alueellisen itsehallinnon järjestelmässä useimmista muista maista poiketen on vain yksi varsinainen itsehallinnollinen taso. Sitä kutsutaan kunnaksi.

Kansainvälisessä katsannossa kuntaa pienemmät lähiyhteisöt sekä kuntaa laajemmat seutukunnat, maakunnat ja muut eriasteiset alueelliset itsehallintoyhteisöt ovat nekin monesti oikeudellisessa mielessä kuntaa. Ne kuuluvat asianomaisessa maassa tavallisesti myös saman kunnallislainsäädännön piiriin.

Tässä kirjassa kunnallista itsehallintoa tarkastellaan yleisenä ja valtiollisten rajat ylittävänä oikeudellisena instituutiona. Siksi on perusteltua ymmärtää kunta kansainväliseen tapaan laajempana käsitteenä kuin Suomessa yleensä tehdään ja lukea mukaan periaatteessa myös sekä kuntaa pienemmät että kuntaa laajemmat itsehallintoyhteisöt.


*Kunnallinen itsehallinto* on pohjimmaiselta luonteeltaan nimenomaan *oikeudellinen* käsite. Sillä kuvataan tilannetta, jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja edellä tarkoitetut peruskuntaa laajemmat tai pienemmät alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella omista asioistaan.

Monissa Euroopan maissa kunnallinen itsehallinto tai vastaavan-sisältöinen nimitys on myös lakitermi, jota käytetään asianomaisen


Keisarillisessa Saksassa ja nimenomaan Preussissa, josta kunnallisen itsehallinnon käsite yhärän meillä juontaa juurensa, kunnille kuuluu vain hallinnoksii määritely tehtävää, ei poliittinen päätöksenteko. Anglosaksinen, alkuaan jo 1600-luvulta periytyvä ajattelutapa on puolestaan aina pitänyt sisällään myös poliittisen itsemääräämisen ja puhuu sen johdosta "itsehallituksesta".

22 KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet


Keisarillisessa Saksassa ja nimenomaan Preussissa, josta kunnallisen itsehallinnon käsite yhäkin meillä juontaa juurensa, kunnille kuului vain hallinnoksi määritelty tehtäväalue, ei poliittinen päätöksenteko. Anglosaksiseläiset, alkuaan jo 1600-luvulta periytyvä ajattelutapa on puolestaan aina pitänyt sisällä myös poliittisen itsemääräämisen ja kuvataan sen johdosta ”itsehallituksesta”.

Oikeus itsehallintoon sitoo yhteen kaikki ne erilaiset rakenneosat, joista kunta kokonaisuutena muodostuu. Se antaa sille kokonaisuudelle toimintakyvyn ja määrittelee sen rajat. Kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen sisältö on siten eräänlainen ”liima”, jota ilman kuntaa ei olisi olemassakaan.


Alueyhteisön oikeudellisen määrittämisen kannalta tyypillisä lainsäädännössä esiintyviä elementtejä ovat kunnan nimi, kuntatyyppi ja sen ominaisuudet (esim. kaupunki), kuntajako ja sen muuttaminen, kunnan rajojen määrittämisessä noudatettavat kriteerit (esimerkiksi maantieteelliset, kulttuurihistorialliset ja taloudelliset tekijät) sekä kunnan jäsenistö ja muut sen.
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Kuntauomintapiireihin kuuluvat ihmiset ja organisaatiot. Kunnan itsehallintoon olennaisesti vaikuttavia oikeudellisia määryyksiä ja rajoituksia maantieteellisiin ja kulttuurillisii ominaisuuksiin voi tulla varsinaisen kunnallislainsäädännön ulkopuolelta myös esimerkiksi rakennuslainsäädännön ja kaavoituksen, rakennussuojelulainsäädännön sekä luonnon- ja ympäristönsuojelulain-säädännön kautta.


Kuntien aseman ja toiminnan oikeudellinen sääntely on viime vuosikymmeninä laajentunut voimakkaasti ennen muuta siksi, että kunnat on hyvinvointivaltion ideologian mukaisesti haluttu sitovasti velvoitaa huolehtimaan tietyistä tehtävistä kaikkialla maassa samalla tavalla. Jo ennestään kuntien toimintaa sääntelivät erilaiset viranomaiset viranomaisia yleisesti koskevat lait ja muut säännökset. Tämän seurauksena lainsäädäntö on etenkin Pohjoismaissa nykyisin lähes yksinomaan kunnit itsehallintoa taavalla taikka toisella rajoittavalla.

Vastaavasti sellaiset säännökset, joiden tarkoituksena on nimenomaan turvata kunnallinen itsehallinto ja suojata sitä ulkopuoliselta puuttumiselta, ovat Suomen ja ylipäänsä niin sanottujen yhtenäisvaltioiden oikeusjärjestysteoriassa niukkoja ja usein sisällöltään heikkoja ja tulkinnanvaraisia. Suomen oikeudessa selvästi kunnallisen itsehallinnon suojaksi tarkoitettuja säännöksiä ovat lähinnä vain perustuslain 121§, muutamat KuntaL:n säännökset sekä erät verolakien säännökset.


Kunnat ja niiden tehtävät ja rooli yhteiskunnassa ovat muovautuneet nykyiselleen pitkän historiallisen kehityksen tuloksena. Yhteiskunnassa tapahtuu koko ajan muutoksia, jotka vaikuttavat niihin lukuisiin erilaisiin rakenneosiin, joista kuntakokonaisuus koostuu. Muutokset yhden elementin kohdalta voivat heijastua myös toisiin ja muuttaa kokonaisuutta suuresti.

Myös oikeusjärjestelmä on osa tätä muun yhteiskunnan mukana elävää ja muuttuvaa kokonaisuutta. Varsinaisten lainsäädännön muutosten ohella oikeustilaa voivat tosiasiallisesti muuttaa myös oikeuden
ulkopuoliset tekijät. Kunnallisen itsehallinnon ja kunnallisoikeuden historiallista kehitystä ja muutoksen dynamiikkaa tarkastellaan erikseen myöhemmin tässä luvussa.


Näin suppea kunnallisoikeuden käsite on kuitenkin virheellinen ja vanhentunut sekä tämän kirjan yleistä teoreettistä lähtökohtaa että myös yhteiskunnan muuttumisesta johtuen. Kuten edellä jo on todettu, kunnallinen itsehallinto on laajemmassa kansainvälisessä katsannossa jo historiallisestikin paljon laajempi kokonaisuus kuin mitä hallinnon ja hallinto-oikeuden piiriin on perinteisesti luettu kuuluvaksi. Raja kuntien ja niin sanotun vapaan sektorin toiminnan ja sen mukana samalla julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä on lisäksi koko ajan madaltumassa ja hämärtymässä.

Kunnallisoikeudella tarkoitetaan siten tässä kirjassa perinteisestä oikeusalajaosta riippumatta koko sitä oikeusjärjestelmää, joka vaikuttaa kuntien olemassaoloon, itsehallinnolliseen asemaan, poliittiseen ja hallinnolliseen organisaatioon, toimintakykyyn ja toiminnan järjestelyihin, tehtäviin, talouteen ja muihin kunnallisen itsehallinnon kannalta relevantteihin olosuhteisiin. Kunnallisoikeus on tässä katsannossa **funktionaalinen**, kaikki oikeudenalat kattava ja tutkimuksen ja opetuksen tämän päivän tarpeisiin sovitettu kokonaiskäsite, jossa oikeutta tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.
1.2. Kunnallisen itsehallinnon historia

Suomen nykyisen kuntalaitoksen katsotaan tavallisesti syntyneen vuosina 1865 (maalaiskunnat) ja 1873 (kaupungit) säädettyjen kunnallislakien myötä.

Tämä kunnallisuuuditust merkitsi kuitenkin vain eräänlaista paikallisen itsehallinnon uudelleen syntymistä. Tosiasiassa paikallinen itsehallinto on meillä huomattavasti vanhempaa perua. Sen asema oli myöhäiskeskiajalla ja aina 1600-luvulle asti Ruotsi-Suomessa hyvinkin vahva, mutta sittemmin itsevaltioiden vuosisatoina heikentyi välillisä melkoisesti.

Oma valtiollinen elämä pääsi Suomessa vähitellen käyntiin 1800-luvun jälkeen. Liberaalit yrittivät muutenkin eurooppalaisessa yhteiskunnassa vahvistaa sääntelyä ja vahvistaminen muualla Euroopassa jo 1830-luvulta yleistyseen mallin mukaisesti nähtiin meilläkin välttämättömäksi, jotta elinkeinoelämä vahvistuisi ja yhteiskunnallinen toiminta viriäisi.

Suomen suuriruhtinaskunnan erikoislaatuista olosuhteista johtuen uuden kunnallisuuden jouduttiin vahvistamaan asetuksina. Uutta aikaisempaa paikalliseen itsehallintoon verrattuna niissä oli ennen kaikkea se, että nyt kuntalaitoksesta tehtiin poliittisen järjestelmän ja julkisen hallinnon toimintaan liittyvä osa.

Suomen uudistus noudatteli pääosaltaan Ruotsissa 1862 voimaan tulleen kunnallisuuduituksen linjoja. Ruotsin kuten monen muun Keski- ja Pohjois-Euroopan maan viime vuosisadan kunnallisuuduitusten esikuvana oli puolestaan vapaherralla Karl vom und zum Steinin laatima Preussin kaupunkijärjestys vuodelta 1808.

Vom Steinin mallin mukainen kunta oli tarkoitettu ennen kaikkea palvelemaan valtion tarpeita. Paikalliset asiat tulivat sen perusajatuksesta mukaan paikkakunnan tarpeita vastaavasti parhaiten hoidetuiksi, jos ne uskottiin asukkaiden omalle vastuulle. Tehtävät tuli hoitaa palkattomien luottamustoimien muodossa, joihin jokainen kunnan jäsen oli velvollinen osallistumaan. Kunnallisista luottamustoimista ei ollut lupa kielätyyvä.
Tämä Suomeenkin omaksuttu preussilainen kuntakäsitys siis laajensi kansalaisten itsehallintoa kunnissa, erityisesti erilaisten paikallisten käytännön tarpeiden ja palvelujen kuten katujen ja teiden, palotoimen samoin kuin koululaitoksen ja paikallisen terveydenhoidon järjestämiseksi. Kunnalle sallittiin sitä varten myös tarpeellinen taloudellinen ja organisatorinen itsenäisyys.

Sen sijaan kunnan poliittista itsenäisyyttä ja päätöksvaltaa valtion nähdään ei keisari-kunnan oloissa haluttu eikä voitukaan korostaa. Päämääräynä lainsäädännössä tähdennettiin sitä, että itsehallinto tapahtui kunnissa valtion viranomaisten ohjauksen ja valvonnan alaisena. Koska kuntia valvovat valtion viranomaiset Preussissa ja myös Suomessa olivat nimenomaan virkamiehiä, tällainen kuntamalli tosiasiassa vahvisti välineisesti virkavaltaista hallintojärjestelmää.

Vaikka vuoden 1865 MKunA ja 1873 KKunA olivat hallintomme yleisen rakenteen ja oikeutemme systematiikan kannalta tärkeä käännöskanta kunnallisjohtojen kehityksessä, kunnan keskeisten rakennusoikoin historiallinen tausta ulottuu oikeudellisesti paljon kauemmas menneisyyteen. Nykyisen tilanteen ja tulevan kehityksen ymmärtämiseksi on perusteltua tarkastella sen johdosta vielä erikseen kunnan keskeisimmän rakennusoikon historiosia, eli siis kunnan aluetta, poliittista järjestelmää, toimintaa ja taloutta, ja paaluttaa muutamia niiden historialliseen kehitykseen ratkaisevimmin vaikuttaneita vaiheita.

Suomen kaupunkien *aluejaka* oli aina 1960-luvulle saakka paljonli 1600–1700
lukujen Ruotsissa ja laajalti muuallakin Euroopassa sovelletun merkantilisti-
sen talousajattelun tulosta. Kaupankäynti haluttiin muun muassa verotuksen,
valvonnan ja luvanvaraisuuden intressissä rajata pelkästään kaupungin oiki-
keudellisen statuksen saaneiden yhteisöjen alueelle. Myös kaupunkimaiseen
rakentamiseen liittyvät velvoitteet ja vastuut rajattiin täsmälliseen alueeseen.
Kruunu ohjasi ja valvoi kaupunkien kehitystä yleisen lainsäädännön lisäksi
myös muun muassa perustamissäännösten, lahjoitusmaidan ja asemakaavo-
tuksen kautta. Kaupungit omistivat ainakin alun perin periaatetteessa maansa.
Kaiken tämän seurauksena kaupungit olivat alueeltaan pieniä. Toisaalta alue ei
ollut käytännössä yhtä merkittävää asia kuin yhteisön jäsenyys, porvarius.

Maaseudulla oli puolestaan kirkon vaikutus ja sen seurakuntajako
ratkaiseva nykyisen hallinnollisen jaotuksen historiallista taustaa ajatellen.
Seurakunnan jäseniä yhdistävää suuri projekti oli oman kirkon rakentami-
nen. Velvoitteiden ja verojen kohdistaminen edellytti täsmällistä aluejakoa.
Seurakunnat muodostuivat vähitellen myös paikallisen taloudellisen ja
sosiaalisen yhteistoiminnan foorumiksi. Ne korvasivat yksinvaltavissa
vahvissuissa lakanneen keskiaikaisen käräjäitsehallinnon. Seurakuntien pitämästä
kirkonkirjoista tuli yleinen väestörekisteri. Kuntajaon yhteys seurakunta-
jakoon säilyi Suomessa 1920-luvulle asti, jolloin kuntajaosta säädettiin oma
erityislakinsa eli L _kunnallisen jaotuksen muuttamisesta_ (19.5.1925/180).

Hyvinvointivaltion synty ja vahvistuminen merkitsi 1960-luvulta
alkaen täydellistä muutosta kannallisten aluejakojen osalta aikaisemmin
vallinneeseen ajatteluun. Suuruuden ekonomia ja kansalaisten tasa-arvo
kunnallisia palveluja tuotettaessa nousi johtavaksi kriteeriiksi. Ajatustavan
täyskäännöstä Suomessa kuvaavat L _eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen
ja kuntien yhteistoiminnan kehittämisestä_ (13.1.1967/13) eli niin sanottu kun-
tauudistuksen suunnittelulaki. Vaikka tämän lain suunnitelmat eivät koskaan
toteutuneetkaan, sen mukana poliittiseen elämämme tullut suuria kunta-
kokonaisuuksia ja kuntien yhteen liittämistä suosiva ajatusmalli on ohjannut
monia myöhempää ratkaisuja. Sama ajattelutapa näkyy vahvasti edelleen niin
sanotussa Paras-lainsäädännössä, jota voidaan monessa suhteessa pitää
tosiasiallisena jatkona 1960-luvun kuntauudistushankkeille.
Vuoden 1977 KunL:n mukana Suomessa siirryttiin yhteen kunta-
muotoon, jolloin kaupungista tuli pelkkä arvonimi. Kauppala poistui samalla 
kuntatyypeihin joukosta kokonaan. Jo aiemmin oli lakautettu kuntaa pie-
nemmät yhteisöt, taajaväkit yhdyskunnat, joita oli 1900-luvun alkupuolella 
perustettu useita kymmeniä maalaiskuntien sisälle, muun muassa maaseudun 
teollisuustajamien ja liikennekeskiksiin.

Poliittisen järjestelmän ja sisäisen organisaation osalta kunnallisen 
itsehallinnon historiaa ja historialliset juuret jakautuvat samoin useampaan ha-
rakkeeseen ja ulottuvat eri aikakausiin. Kunnan sisäinen organisaatio 
on historiallisesti huomattavasti vanhempaa perua kuin kunnan tä-
mänhetkinen ulkoinen asema yhteiskunnassa.

Kunnallisen organisaation kehyshistoria on paljolti nimenomaan 
kaupunkien itsehallinnon historiaa. Kaupungeissa alkuaan syntyneet 
toomielimet ja menettelymodot ovat myöhemmin vähitellen siirtyneet 
yleisen kunnallislainsäädännön välityksellä yleisiksi oikeudellisiksi 
instituutioiksi, joita nyt käytetään kaikessa paikallisessa itsehallinnossa 
sekä kaupunkikunnissa että muualla.

Kaupunkien poliittisen, taloudellisen ja oikeudellisen itsenäisyyden juuret 
voivat keskijän yhteiskunnassa. Kaupunkien porvaristo vaurastui silloin 
kaupan, käsiteollisuuden ja merenkulun avulla monissa osissa Eurooppa niin 
merkittävästi, että se kykeni hankkimaan ruhtinaisiin ja muihin alueellisiin 
vallanpitäjiin nähdä yhä itsenäisemmän aseman myös poliittis-hallinnol-
lisesti. Kaupunkien itsehallinnon voidaan katsoa oikeudellisesti saaneen 
alunsa porvariston ja vallanpitäjien välisistä sopimuksista, joiden avulla 
kaupunkiporvarit tosiasiassa ostivat itselleen itsehallinnollisen aseman 
turvatakseen rauhanomaisen kehityksen ja vakaammat ja suotuisammat 
olot elinkeinotoiminnalleen.

Kaupunkien sisäinen organisaatio muodostui jo keskijalla paljolti 
nykyisen peruskaavan mukaiseksi. Kaikilla kaupungin täysivaltaisilla asukkaille 
oli oikeus osallistua vaaleihin ja tärkeimpien päätösten tekemiseen, ennen 
kaikkea silloin kun ne aiheuttivat taloudellisia tai muita uusia velvoitteita, joko 
suoraan kokouksissa tai edustajien väältyksellä. Suppeampi edusmiesten 
joukko vastasi raatimiehiän, pormestareina ja vastaavin luottamushenkilöinä 
kaupungin juoksevasta asioiden hoidosta.


Ruotsi-Suomessa kaupungit otettiin käytännössä valtion keskushallinnon johtoon vuonna 1634 perustettujen yleisten valtion aluehallintovirranomaisten lääninhallitusten ja niiden päälliköiden maaherrojen välityksellä. Maaherrat valvoivat tarkasti muun muassa kaupunkien taloudenpitoa ja vaikuttivat pormestarinauvalleihin ja muihin virkanimityksiihin. Asetelmassa voidaan nähdä monia tähän päivään saakka vaikuttaneita elementtejä. Vom Steinin kunta on monessa suhteessa juuri keskiaikaisesta yhteistyöorganisaatiokaupungin ja itsevaltioiden ajan viranomaiskaupungin peruselementtien synteesi.

Kunnan tehtäväkentän kehityksessä näkyvät myös edelleen selvästi nuo aikaisemmin mainitut kaksi kunnullishistorian varhaisempaa päivähetta, keskiajan omaehtoinen ja itsevaltioiden ajan ylhäältä määrätty tehtäväalue.


Itsevaltiuden aikakausi nosti kaupunkien hallinnon tehtävien joukossa keskeiseen asemaan kruunun määräämät viranomaistehtävät kuten rakennus- ja elinkeinoluvat, terveydellisten olojen valvonnan, palotarkastukset, tori- ja muun kaupan valvonnan samoin kuin lupamaksujen, tullien, tuulaakien ja muiden erilaisten maksujen perimisen. Kaupunkien hallinnon keskeiseksi elimeksi muodostui maistraatti, jonne erilaiset paikalliset viranomaistehtävät kaupungeissa keskittyivät. Maaseudulla asioista määräisivät maaherojen alaiset voidut.


Muun muassa seuraavat tuolloin säädetyt lait laajensi lait laajensivat suuresti Suomen kuntien lakimääräisiä tehtäviä:

- Kansanterveyslaki (66/1972)
- Terveydenhoitolaki (469/1965)
- L koulujärjestelmän perusteista (467/1968)
- Peruskoululaki (476/1983)
- Laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä (474/1978)
- L lasten päivähoidosta (36/1973)
- Asuntotuotantolaki (247/1966)
- Asumistukilaki (408/1975)
- Laki kuntien kulttuuritoiminnasta (1045/1980)
- L yleisestä oikeusaputoiminnasta (88/1973)
- Kuluttajansuojalaki (38/1978)

Laajamittaisia vaikutuksia kuntien tehtäviin aiheuttivat siten esimerkiksi ympäristöministeriön ja muun ympäristöhallinnon perustaminen, seutukaavoituksen aloittaminen, työsuojelulainsäädäntö, lääninhallituksiin tulleet uudet tehtävät ja virkamiehet (erityisesti lääningsuunnittelujen), sosiaalialan valtionosuuslainsäädäntön kokonaisuudistus (VALTAVA) sekä alue- ja elinkeinopoliittisen tukijärjestelmän luominen.


Oikeuden verottaa jäseniään Suomen kunnat saivat periaatteessa jo 1800-luvun kunnallisuudistuksissa, vaikka verotusjärjestelmä kehittyikin nykyiselleen vasta myöhemmin. Omat verotulot olivat pitkään kuntien pääasiallinen tulonlähteen. Sitä mukaa kun valtion lainsäädännöllä määrätty tehtävät ovat lisääntyneet, on valtiolta velvoitteiden täyttämistä varten tulevan rahoituksen suhteellinen osuus kuntien taloudessa kasvanut. Tähän valtionapu- tai valtionosuusjärjestelmään on myös liittynyt hyvinkin yksityiskohtaisia säädöksiä, jotka ohjailevat ja rajoittavat kunnan varainkäyttöä.

Kunnilla ei markkinataloudessa ole periaatteessa oikeutta harjoittaa voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa. Se loukkaisi kilpailuneutraliteettia ja asettaisi kunnan asukkaat alttiiksi liike-elämän riskeille. Kunta saa tämän periaatteen mukaisesti osallistua yritystoimintaan vain yleishyödyllisten tarpeiden vuoksi ja voittoa tavoittelemattomista lähtökohtista, olipa siten kysymys kunnan hallintoon suoranaisesti kuuluvasta liikelaitoksesta tai kunnan osallistumisesta omistajana osakeyhtiön tai muun yrityksen toimintaan.

Käytännössä monet Suomen kunnat ovat kuitenkin viime vuosikymmeninä laajentaneet voimakkaasti yritysmuodossa tai yritysten kautta tapahtuvaa toimintaa, siitäkin huolimatta, että tallöin monesti liikutaan kunnan toimialan ja toimivaltuuksien rajamailla. Liiketulot esimerkiksi energialaitoksista tai satamista ovat muodostuneet usean suomalaisen kunnan tulopohjan olennaisen osaksi. Tällainen kehitys on arveluttava sekä kilpailuneutraliteetin että kunnan jäsenille liiketoiminnasta aiheutuvien taloudellisten riskien kannalta. Monessa muussa maassa kunnilla ei ole periaatteessa oikeutta harjoittaa voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa, se loukkaisi kilpailuneutraliteettia ja asettaisi kunnan asukkaat alttiiksi liike-elämän riskeille.

Suomalaisen kuntien taloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin viime vuosikymmeninä laajentaneet voimakkaasti yritysmuodossa tai yritysten kautta tapahtuvaa toimintaa, siitäkin huolimatta, että tallöin monesti liikutaan kunnan toimialan ja toimivaltuuksien rajamailla. Liiketulot esimerkiksi energialaitoksista tai satamista ovat muodostuneet usean suomalaisen kunnan tulopohjan olennaisen osaksi. Tällainen kehitys on arveluttava sekä kilpailuneutraliteetin että kunnan jäsenille liiketoiminnasta aiheutuvien taloudellisten riskien kannalta. Monessa muussa maassa kunnilla ei ole periaatteessa oikeutta harjoittaa voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa, se loukkaisi kilpailuneutraliteettia ja asettaisi kunnan asukkaat alttiiksi liike-elämän riskeille.
taikka etukäteen määriteltynä prosenttiosuutena valtakunnallisista verotu-loista. Erilaisten paikallisten maksutulojen merkitys on siellä huomattava, liikeluonteisten tulojen taas vähäinen.

Oikeus verottaa jäseniään käytännössä rajoituksitta antaa suomalaisille kunnille rahalaitosten näkökulmasta poikkeuksellisen korkean luottokelpoisuuden. Kun Suomessa ei myöskään ole kuntien luotonottoa koskevia lainsäädäntöä, kasvaa luonnollisesti myös kuntien mahdollisuus ja houkutuskin laajentaa kunnallisia toimintoja ja mennä yritysmailman kentälle.

Keskieurooppalaisen kunnan kokonaisbudjetti on yleensä melkoisesti pienempi kuin vastaavankokoisen suomalaisen kunnan. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että terveydenhuolto ja koululaitos eivät muualla Euroopassa useinkaan kuulu kuntien talouden kautta ja kunnallisella organisaatiolla hoidettuihin tehtäviin, ainakaan samassa laajuudessa kuin Suomessa.

I.3. Oikeusjärjestelmän kunnallisulottuvuudet

Oikeudellisten sääntöjen ja muiden oikeudellisesti vaikuttavien tekijöiden kokonaisuudesta voidaan käyttää erilaisia nimityksiä, jotka kattavuudeltaan ovat jossakin määrin toisistaan poikkeavia. Lähtökohdaksi valittu käsitemääritys voi merkittävästi supistaa tai laajentaa tarkastelukulmaa.

Käsitetä **lainsäädäntö** käytetään silloin, kun on kysymys niin sanotusta ”kirjoitetusta laista”, eduskuntalailla tai muussa säädetyssä järjestyksessä annettujen säädösten muodostamasta kokonaisuudesta. Tämän mukaisesti puhutaan Suomen lainsäädäntöä tarkoitetessa Suomen Sääädöskokoelmassa julkaistavia lakeja, asetuksia, kansainvälistä sopimuksia ja muita säädöksiä. EU-lainsäädäntöä puhutaan taas silloin kun kysymykssä ovat eriasteiset Euroopan unionin viralliset säädet. Kunnallislainsäädäntö puolestaan on kuntien toimintaa säntelemään tarkoitetujen säädösten kokonaisuus.

**Oikeusjärjestys** on jossain määrin tätä laajempi ja myös tulkinnanvaraisempi käsite, joka pitää sisällään säädetyn oikeuden lisäksi
myös muita elementtejä. Ennen muuta siihen luetaan mukaan niin kutsuttu tapaokues eli pitkään jatkuneen oikeuskäytännön synnyttämä tosiasiallinen oikeusnormisto. Ylimpien oikeusasteiden ratkaisuilla ja muilla auktoritatiivisilla tulkinnolla ja täsmennyksillä, lainvälimielu-

Perinteinen lainopillinen tutkimus ja sen Mukana oikeustieteellinen kirjallisuus rajaa tarkastelunsa yleensä joko lainsäädännön tai ainakin oikeusjärjestyksen sisälle. Tämä on havaittavissa myös kun-

Tässä kirjassa tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon oikeudellista asemaa koko laajuudessaan. Huomioon otetaan myös vuorovaiku-

Kunnallisen itsehallinnon oikeudellisen aseman määrittävä oi-

KUNTA JA ITSEHALLINTO  |  37
naisuksia on rajattavissa sekä vertikaalisesti, säännösten hierarkiatason perusteella, että horisontaalisesti, oikeusalojen pohjalta.


Luonnollisen alakokonaisuuden muodostaa myös *varsinainen kuntaoikeus*, toisin sanoen ne säännökset, joilla välittömästi on tarkoittettu järjestää ja säännellä kuntarajan tason organisaation rakennetta, toimintaa ja taloutta. Juuri tämä oikeudellinen sektorin eti konin tähän saakka ollut kunnallisoikeudessa lähis yksinomaisen huomion kohteena. Tämä on luonnollista etenkin siksi, että näillä oikeuskysymyksillä on suuri merkitys jokaisen kunnan päivittäisen käytännön toiminnan kannalta.


Palveluihin liittyvät läheisesti myös kysymys julkisen ja yksityisen sektorin rajanvedosta ja siihen liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä.
Kunnan toiminnan kannalta *yksityisoikeuden* eräää alueet, etenkin yhtiöoikeus ja sopimusoikeus, ovat nouseet käytännön elämässä erittäin tärkeäksi tekijäksi. Myös työoikeuden tuntemuksen merkitys kunnallisalalla on kasvanut työsuhteen korvatessa yhä useammin virkasuhteen.


Alueellinen kehittäminen on keskeisempiä aihepiirejä kuntien ja EU:n oikeudellisen suhteen kokonaisuuudessa ja yleensä kunnallisessa Eurooppa-oikeudessa. Tämän toiminnallisen kokonaisuuden piiriin
kuuluu samalla paljon muutakin sellaista kunnallista toimintaa, jota myös oikeuden osalta on perusteltua tarkastella kokonaisuutena.

Edellä hahmoteltu kunnallisoikeudellisen oikeusjärjestelmän kokonaisuus ja sen keskeisimmät osa-alueet pitävät todennäköisesti jo sisällään pääosan siitä kokonaisuudesta, jota modernin kunnallisoikeuden piirissä pitäisi ja kannattaisi tutkia. Luettelo ei kuitenkaan ole vielä läheskään tyhjentävä. Yhteiskunnan muuttuminen voi nostaa esille kuntien kannalta merkittäviä uusia oikeudellisia ongelmia, joita ei täänään vielä voida ennustaa. Siksi on tärkeää kehittää edelleen myös teoriaa ja menetelmiä, joilla oikeuden ja muiden kuin oikeudellisten tekijöiden keskinäistä vuorovaikutusta voidaan entistä paremmin ymmärtää ja hallita.

1.4. Dynamiikka, muutos paineet ja tulevaisuus


Edessä oleviin tilanteisiin ja tarpeisiin pitäisi joka tapauksessa pystyä varautumaan ja vastaamaan sekä lukemaan ajan merkkejä. Käikinä epävarmuustekijöistä ja vaikeuksista huolimatta on perusteltua kokonaiskäsityksen saamiseksi tarkastella yleisesti ja suuntaa-antavasti eräitä sellaisia ilmiöitä ja kehityssuuntia, jotka näyttäisivät eniten vaikuttavan siihen, miten kunnat, kunnallinen itsenäisyys ja kuntien rooli yhteiskunnassa tulevina aikoina kehittyvät. Samalla voidaan arvioida sitä, miten oikeudelliset tekijät ovat tämän päivän tiedon ja näkemysten valossa tässä yhteydessä mahdollisesti muuttumassa ja mikä
on niiden suhde ja vaikutus muuhun kehitykseen. *Oikeuspolitiikan* näkökulmasta voidaan lisäksi pohtia, kuinka vallitsevaa oikeusjärjestystä olisi muutettava, jotta uusiin vaatimuksiin voitaisiin vastata oikeudellisin keinoin.


Tätä vallankumouksellista muutosta ei aiheuta tekniikka sinänsä, vaan ennen muuta sen mahdollisiksi tekemät uudenlaiset toimintatavat. Yhteiskuntakehitystä pitkään dominoinut teollinen toimintamalli, joka on perustunut suurten ihmismäärien yhdessä paikassa tekemään sarjatyöhön ja hierarkkisiin organisaatioihin, on vähitellen väistymässä historiaan. Tilalle ovat tulleet toisaalta jatkuvasti lisääntyvät automaatio, toisaalta erilaiset yhteistoiminta- ja alihankintajärjestelmät ja asiantuntijaorganisaatiot, joiden *verkostotyyppinen* toiminta ei ole entiseen tapaan sidottu fyysiseen läheisyyteen. Koska kunnallisen itsehallinnon nykyinen malli etenkin Pohjoismaissa on pitkälti syntynyt perinteisen

---

*KUNTA JA ITSEHALLINTO*
teollisuusyhteiskunnan mukana ja sen osana, muutospaineiden voidaan otaksua kohdistuvan tällä erityisen voimakkaina juuri kuntiin.


Sekä teollisuus- että maatalousyhteiskunnassa kunnan alue oli suhteellisen helposti ja yksiselitteisesti määriteltävissä myös oikeudellisessa mielessä. Valtio voitiin ongelmittaa jakaa maantieteelliseltä rajoltaan täsmälliseesti määritelyihin kuntayksiköihin, joille lainsäädännössä annettiin laaja kokonaisvastuu kaikenlaisista paikallisista tehtävistä. Vaikka auto ja juna jo laajensivat suuresti talouselämän ja kaikkien muiden toimintojen toimintasäätöitä ja aiheuttivat muutospaineita aikaisempaa hevos- ja veneajan kuntajakoa kohtaan, järjestelmän perusteita sinänsä ei tarvinnut asettaa kyseenalaisiksi.


Erityisen huonosti soveltuvat nopeaa informaatiota ja toimintaa edellyttävään aikaan moniportaiset hierarkkiset hallinto- ja ohjausjärjestelmät. Tämä tosiasia saattaa toimia jatkossa merkittävästi paikallisen itsehallinnon vahvistumisen hyväksi. Valtion keskushallinnon on pakko suurelta osin luopua entisistä kuntien ohjaus- ja kontrollijärjestelmistä ja antaa sijaa omavastuiselle ja itseohjauvalle paikalliselle toiminnalle. Tarve laajentaa itsenäistä paikallista vastuuta ja harkintavaltaa perustee myös laajaa tehtävien siirtämistä valtion aluehallinnolta kunnille ja muille itsehallinnollisille yhteisöille samoin kuin myös yksityiselle sektorille.

Entiseen kunnalliseen toimintamalliin kohdistuu paineita myös politiikan ja poliittisen osallistumisen merkityksen muuttumisen johdosta. Intressien hajautuessa ja elämäntapojen muuttuessa on myös ihmisten kiinnostus poliittiseen toimintaan vähentynyt. Jos äänestysprosentit jatkuvasti laskevat ja halukkuus kunnallisiin luottamustehtäviin edelleen pienenee, kansanvaltaan asemasta arvioimaan uudelleen. Suoran demokratiapoliitin ulkopuolisen toiminnan ongelmien ja tarpeiden lisääntyessä on myös laajennettava itsehallinnon ja puoluepolitiikan ulkopuolisen toiminnan osuus saattaa olla sen myötä laajentamaan vaikutuspiiriään tähänastiseen puoluekeskeiseen edustukselliseen kunnallisdemokratiaan verrattuna.

Ihmisten yksilöllistyvät ja eriytyvät tarpeet vaikuttavat myös kunnallisten palvelujen tulevaisuuteen. Standardipalveluja tuottavalla kuntalaitoksella saattaa olla ylivoimaisia vaikeuksia vastata jatkuvasti yksilöllisempia vaatimuksia ja tarpeisiin. Tämä lisää yritysten ja yleensä vapaan sektorin osuutta tähän saakka kunnallisina säilyneidenkin alojen palvelujen tuottajina.

Samaan suuntaan vaikuttavat myös Euroopan yhteismarkkinat ja EU:n pyrkimykset laajentaa kilpailua ja yrittämiästä tähän asti suojuuttuina ja suljettuina pysyneillä aloilla. Useat niistä ovat olleet juuri kuntien perinteistä toimintakenttä. Yhteismarkkinat ovat jo nyt synnyttäneet perinteisille kunnallisaloille kuten terveydenhuoltoon, vanhusten hoitoon tai julkiseen liikenteeseen dynaamisia kansainvälistä suuryrityksiä, jotka laajentavat voimakkaasti toimintaansa myös Suomessa.

Tällaiset kehitysnäkymät eivät vielä ole mainittavasti heijastuneet Suomen voimassaolevaan kunnallisoikeuteen. Sekä vuonna 2000 voimana tulleen Suomen perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevat
säännökset että vuodelta 1995 oleva kuntalaki (KuntaL) perustuvat yhä samalle valtiokeskeiselle käsitykselle kunnan asemasta, jolle kuntalaitosta jo 1800-luvulla ryhdyttiin Suomessa rakentamaan.


Kiviniemen hallitus on käynnistänyt syksyllä 2010 toimenpiteet uuden kuntalain valmistelemiseksi. Julkisuudessa näistä valmisteluista esillä olleet tiedot ennakoiivat sitä, että peruslähtökohtien suhteen on edelleen pitäydytty vanhalla pohjalla. Teollisuusyhteiskuntaan kuuluneet suurten ekonomian mallit näyttävät pikemminkin vain korostuvan entisestään.


Merkittävät oikeudelliset uudistukset ovat luultavimmin vasta edessäpäin. Jos yhteiskunnallinen kehitys etenee reaalimaailmassa siihen tapaan kuin edellä on arvioitu, Suomen kunnallisisoikeus muuttuu aikaa myöten suuresti. Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että kuntia koskevat perussäännökset perustuslaissa ja KuntaL:ssa ovat siinä määrin yleisluonteisia ja joustavia, etteivät ne estä merkittävästi muutoksia käytännön järjestelyihin, etenkään itsehallintoa vahvistavaan ja laajentavaan suuntaan.
Suurimmat muutospaineet kohdistuvatkin läähiyönin kuntien käytännön toimintoja ja taloutta koskeviin säännöksiin. Niiden sisältö ratkeaa sen mukaisesti, miten kuntien nyt hoitamasta tehtävääkentästä jatkossa huolehditaan.

Kirjallisuutta

Kunnallisen itsehallinnon ja valtiojärjestysten historiasta

David, René - Jauffret-Spinosi, Camille: Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät (1982)
Halila, Aimo: Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla 1–2 (1942/43)
Itkonen, Rietti: Kunnallistiedon oppikirja (1949)
Jutikkala, Eino: Luentoja Suomen valtiojärjestyksen historiasta (1972)
Mäntylä, Ilkka: Yksimielisyydestä kauppiaiden valtaan (1977)
Reynolds, Susan: Kingdoms and Communities in Western Europe 900–1300 (2nd ed. 1997)
Weber, Max: Kaupunki (1992)

Kunnallistutkimuksesta ja kunnallisen itsehallinnon periaatteista

Gasser, Adolf: Gemeindefreiheit als Rettrung Europas (1947)
Paikallisten yhteisöjen muutoksesta ja tulevaisuudesta

*Friedman, Thomas L.: The Lexus and the Olive Tree (2000)*
*Handy, Charles: Beyond Certainty (1995)*
*Ohmae, Kenichi: The End of the Nation State (1995)*
*Naisbitt, John: Global Paradox (1994)*
*North, Douglass C.: Structure and Change in Economic History (1981)*
2. KUNTA JA KANSALEINEN

2.1. Asiakas, palvelujen käyttäjä, veronmaksaja, osallinen


Kysymystä kansalaisten asemasta, oikeuksista ja vaikuttamismahdollisuuksista kaikissa eri rooleissaan on tärkeää tarkastella juuri kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kunnat vastaavat Suomessa kansalaisen kannalta keskeistä peruspalveluista. Julkisen sektorin kriisikehitys,
Kunta ja kansalainen

1. KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

2. KUNTA JA KANSALAINEN

2.1. Asiakas, palvelujen käyttäjä, veronmaksaja, osallinen


Seuraavassa tarkastellaan ennen kaikkea sitä, millaisia oikeudellisia reunaehtoja tässä suhteessa on olemassa ja toisaalta, miten käsillä olevia ongelmia voidaan oikeudellisesti hallita.

2.2. Oikeudellinen kehitys 1970-luvulta alkaen


Kunnallisen kansanvallan vahvistamista on myös 2000-luvulla jatkettu erilaisin valtion keskushallinnon johtamin hankkeen (kuten kansalaissuuntautumisen politiikkakohdelmalla ja valtionteuvojontaan vuonna 2010 hyväksymän demokratiapolitiikan periaatteen perustotkseen muodossa), samoin kuin kuntakohtaisin projektein.
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Päätösvallan ja siihen kuuluvan vastuun lisääminen kunnille, kuntien päätäjille ja palveluiden käyttäjille oli myös valtion näkökulmasta välttämätöntä, jotta hyvinvointi ja yhteiskunnan perusrakenteet kestivät 1990-luvun alun laman.


2.3. Palvelut kansanvallan kannalta


Vaikka kuntien ja valtion välistä suhdetta tarkastellaan erikseen jäljempänä, joudutaan tässä yhteydessä suorittamaan yleistarkastelua asettaen rinnakkain molemmat kunnallisen itsehallinnon ulottuvuu-
KUNTA JA KANSALAINEN


mallinen on myös kysymys siitä, millä tavoin kunnat voivat vaikuttaa siihen lainsäädäntöön, jolla niitä koskevia velvoitteita annetaan.


Nykyisin on lähtökohtana se, että kunnilla on myös valtion suuntaan oma oikeudellisesti taattu toimipiirinsä. Miten tämä näkökanta sitten soveltuu yhteen sen kanssa, että kansalaisilla tulee suomalaisen käsityksen ja myös oikeusjärjestyksen mukaan olla oikeus asuinpaikasta riippumatta yhdenvertaisesti julkiisiin peruspalveluihin? Sitä tarkastellaan seuraavassa.

### 2.4. Vastuu peruspalveluista

Kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimus on yksi oikeusjärjestyksen kulmakivistä (Suomen perustuslain 6 §). Siitä, mitä se yksityiskohtaisemmin edellyttää palvelujen ja oikeuksien osalta, on säädetty muun muassa perusoikeuksissa (perustuslain 2 luku).

Kunnallisjen itsellinhinne toiminnassa ja kunnallisessa palvelutuotannossa yhdenvertaisuussperiaatteen asettamiin vaatimuksiin tormätään jatkuvasti. Yhdenvertaisuuden vaatimus on jopa yksi kunnan toimialasäännöksen (KuntaL 2.1 §) keskeisistä reunaehdoista. Sen mukaisesti kunnan asukkaita ei saa perusteettomasti asettaa keskeään erilaiseen asemaan. Aina periaatteen ulottuvuus ei suinkaan ole yksiselitteinen.
Niinpä KHO on katsonut kunnanvaltuuston yllättäneen toimivaltansa päätäessään, että Saaristomeren kansallispuiston toiminta-alueella kunnassa asuvien asukkaiden veroprosentti vuonna 1999 on 14 penniä, kun muualla asuvien kunnan asukkaiden veroprosentti on 19 penniä (KHO 30.4.1999 T 963). Toisessa esimerkissä KHO niinkään katsoi valtuuston päätöksen olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, kun kunta ei ollut osoittanut asianmukaista perustetta sille, minkä vuoksi niille lukiolaisille, jotka asuvat alle 10 kilometrin etäisyydellä koulusta, mutta jotka joutuvat käyttämään maksullista kulkuvälinettä, ei suoriteta vastaavaa valtuuston harkintaan perustuvaa korvausta (KHO 17.5.1999 T 1152).


Yhden lähtökohdan määrittelylle antavat luonnollisesti perustuslait tasolla yleisesti määritelty perusoikeudet. Määrittelyyn palataan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.


Lainsäädännössä edellytetystä yhteisvastuun periaatteena toteutumisesta saa kuitenkin oikeamman kuvan, kun todetaan, että valtion viranomaiset ohjaavat lailla tai lain valtuutuksella keskimäärin lähes 80 % kuntien menoista. Peruspalvelujen toteuttamisvastuu on siirretty kunnille vain käytännön tasolla. Valtiolla on edelleen niiden suhteen ohjaus- ja valvontavastuu.

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakiasäteisistä tehtävistään.

Valtiolla peruspalveluiden osalta olevan rahoitusvastuun merkitys on kuitenkin viimein aikoina monin tavoin supistunut. Valtio on 1990-luvulta lähtien vetänyt rahoitusvastuuestaan pienentämällä valtionosuuttoja. Kunnallisten palvelujen tuottaminen on tätä kautta siirtynyt pääasiallisesti kunnallisverotuksella (eli jakoverolla) kattavaksi. Tässä suhteessa tosiasiallinen tilanne ei kovin hyvin vastaa perusoikeusuudistuksen valmistelussa esitettyä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) vastuunjaosta todettiin selkeästi seuraava:


Toisaalta aikaisemman hyvinkin yksityiskohtaisen valvonnan tilalle on tullut yleispiirteisempää, kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa kunnioittavaa valvontaa. Valtion-valvontaakin peruspalvelujen osalta on edelleen olemassa, erityisesti
kunnan asukkaiden aluehallintovirastolle tekemien kanteluiden kautta (kuntalain 8.2 §), samoin kuin aiemmin sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan erityisen perusturvalautakunnan muodossa. Sittenmin viimemainitun tehtävän on ottanut sosiaali- ja terveysministeriön alainen terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO), jonka asemaa palvelujen toteuttamista valvovana elimenä vahvistettiin. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) yhdistyivät vuonna 2009 uudeksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan keskusvirastoksi, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi (Valvira).


Kansalaisnäkökulmaa voidaan yleensä pitää yhä keskeisempänä säädön tuntia vastaava periaatteena kaikessa julkisessa toiminnassa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että viranomaisten tulee harkintavalta kääntäävänsä valita vahvitehtoista ratkaisumahdollisuuksista perusoikeusmyönteisinsä ja ihmisoikeusystä-vällä, toisin sanoen kansalaisen kannalta ihanteellisin vaihtoehto. Tällainen tulkintaohje tuo perustuslain säännöksille perusoikeuksista ja osallistumisoikeuksista yhä keskeisemmän merkityksen myös käytännön hallinnon tasolla.

Myös sanotulta kannalta merkittävä lainsäädäntömuutos on kotikuntalain (201/1994) uudistaminen vuoden 2011 alusta siten, että
2.5. Palvelujen laatu


Valtion viranomaisten valvonnan tilalle ovat palvelujen laadun tarkkailussa ja valvonnassa tuleet paljolti kuntien omat omat arviointijärjestelmät. Tätä palvelee erityisesti kuntalain myötä kuntiin tullut uusi toimielin, tarkastuslautakunta. Tähän järjestelmään kuuluvat esimerkiksi tavoitteiden määrittely kunnanvaltuustossa (kuntalain 13 §), saavutettujen tulosten arviointi tarkastuslautakunnan avulla (kuntalain 71 §) sekä laadun ja kustannusten sekä näiden välisen mittaan, kuntien keskinäinen vertailutieto, palvelusitoumusajattelu ja asiakaspalaute.

Arviointimenettely on sekä poliittisen että toiminnallisen johtamisen väline. Keskitetyn valtionohjauksen vaihtoehtona on tällöin toisin sanoen se, että kunnat ottavat itse aktiivisen vastuun palveluidensa arvioinnissa.

Valtio pyrkii vaikuttamaan palvelujen laatuun kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ohella käynnistetyllä tuottavuusohjelmalla.

2.6. Kansalaisten perusoikeudet

Hyvinvointivaltion ydinasiat näyttävät jatkossakin vielä pitkään toimivan kansallisen sääntelyn mukaisesti. Euroopan unionin vuonna 2006 hyväksymä palveludirektiivi ei tässä suhteessa vaikuttanut kuntien
vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen toteuttamistapaan. Edellä esille nostetusta on silti jo havaittavissa, että peruspalveluiden kehittäminen on noussut myös eurooppalaisille hankelisteille.

**Euroopan neuvoston** työ on tässä suhteessa ollut jopa merkittävämpää kuin EU:n tähänastiset vaikutukset. Euroopan *ihmisoikeusopimuksen* tärkeyttä tältä kannalta ei ole tarpeeksi enempää perustella. Ihmisoikeuksien ja perusvaltioitsijoiden asema on korostunut muutenkin 1900-luvun jälkipuoliskolla sekä kansainvälisessä että kansallisessa suhteessa. Seuraavaksi tuodaan tästä esille eräitä suuntaa antavia esimerkkejä.


2.7. Kansalaisyhteiskunta

Perusoikeuksien osalta vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki kirjasi käytännössä lakiin vain uudestaan sen, mitä vuonna 1995 erillisellä

Perustuslain sisällöstä eduskuntaa itseään käsittelee noin neljäsosa lain pykälistä, osa niistä hyvinkin yksityiskohtaisesti. Vastaavasti kunnallista toimintaa, joka vastaa kahdesta kolmasosasta kansalaisten peruspalveluja, koskee varsinaisesti vain yksi ainoa pykälä. Jo tämä paljastaa sen, mihin huomio on kohdistettu.

Kansalaisosallistumisen ja kansalaisten oman vastuun kaltaisia kysymyksiä ei aikaisemmin juuri ole pidetty valtiosääntööikeudellisina eikä perustuslain säättämiseen liittyvinä. Niitä ei kuitenkaan voi enää sivuuttaa. Lakien säättämisisen yhteydessä olisi välttämätöntä ottaa huomioon myös niiden tulevaisuuteen kohdistuvat vaikutukset.

On myös syytä nostaa esille toinen kansalaisyhteiskuntakehityksen kannalta merkittävä havainto. Voidaan nimittäin katsoa, että julkisen hallinnon rakenteissa on tapahtunut muutoksia, joiden seurauksena on sisäisesti integroitunut ja etääntynyt kansalaisyhteiskunnasta, siis tullut siitä riippumattomaksi. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että valtion hallintokoneiston käyttämä valta suhteessa kansalaisiin ja eduskuntaan on kasvanut. Tästä näkyvinä esimerkkeinä on muun ohessa erilaisten puite- ja ohjelmalakien säättämisen yleistyminen.

Yksilön vastuu ilmenee myös kansallisesta oikeusjärjestystä. Perustuslain 2.2 §:n mukaisesti kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain perusoikeussäännöksissä on vielä erikseen tähdennetty myös yksilön vastuuta. Esimerkiksi perustuslain 20.1 §:ssä on tästä säädetty seuraavasti: ”Vastuu luonnosta ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.”

2.8. Suora vaikuttaminen

Kunnallisen itsenäisyyden hoito perustuu asukkaiden omavastuuisuuteen. Tämä on todettu perustuslain 121 §:ssä: ”Suomi jakaa kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsenäisyyteen.” Sama on todettu myös kuntalain 1 §:ssä: ”Suomi jakaa kuntiin, joiden asukkaiden itsenäisyyteen on turvattu perustuslaisissa.”


Keskeisen edellytyksen kuntalaisten osallistumiselle asettaa tiedon saantia kunnallisista asioista. Kuntalain 1 §:ssä säädetään kunnalle tiedottamisvelvollisuus:
Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdystä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päätäjille.

Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivan tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.

Eduskunnan hallintovaliokunta on korostanut sitä, että kunnan tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että asukkailla on tosiyhtenäiset edellytykset osallistua ja vaikuttaa jo asioiden valmisteluvaiheessa (HaVM 18/1994 vp).

Kuntalain 27 §:ssä luetellaan esimerkinomaisesti keinot, joilla asukkaiden suoraa vaikuttamista voidaan toteuttaa:

> Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

> Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:
1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
2) järjestämällä kunnan osa-alueet koskevaa hallintoa;
3) tiedottamalla kunnan asioida ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksen tekoa;
5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalain 4. luvun säädökset tarjoavat näin ainoastaan suuntaa-antavia viitteitä tavoista, joilla kansalaisvaikuttaminen mahdollistetaan. Sellaisenaan säädökset ovat kuntaa velvoittavia. Samaa tarkoitetaan perustuslain 2.2 §:ssä:


Hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä edistävien menettelytapojen ja toimenpiteiden vahvistamiseen on edelleen tarvetta kaikilla hallinnon tasoilla. Valtuuston vastuulla on se, miten kunnassa otetaan huomioon kuntalain tarjoamat mahdollisuudet kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen myös vaalien välillä. Osallisuuden kehittämistyön tukemiseksi on tärkeää luoda hyviä käytäntöjä ja seurantamittareita osallisuuden parantamiseksi (HaVL 44/2006 vp).


Euroopan neuvoston eri suosituksissa on korostettu sitä seikkaa, että suorien vaikuttamiskeinojen käytöllä on myös oltava todellista vaikutta kunnallisessa päättöksenteossa. Kunnan asukkaiden osallistuminen, joka jäisi pelkästään symboliseksi tai palvelisi pelkästään jo etukäteen tehtyjen päätösten legitimointia, tuskin saisi asukkaiden hyväksyntää osakseen.


Kansalaiskunta rakentuu osallistuvan demokratian rakentamiseen ja aktiiviseen paikallisen yhteisön toimivuuden vaalimiseen. Tavoitteena on tätä kautta turvata sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteutuminen. Kansalaiskunta edistää kunnan asukkaiden itseorganisoitumista, jotta herätettäisiin yhteishenkeä ja mahdollistettaisiin julkisen rahoituksen mahdollisuuksien ulkopuolelle jäädyn toimintojen säilyminen. Osuvasti on usein sanottu, että demokratia alkaa kaupungeista ja kylistä. Ei ole todellista demokratiaa ilman kunnallista kansanvaltaa.
2.9. Valtuustot ja osallistuminen

Kunnanvaltuustojen aseman keskeinen määrittäjä on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artikla:

Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (=kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen ääniöikeuden periaatteiden mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Kuntalain 1.2 §:ssä on sama periaate: ”Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.” Valtuuston tehtävistä on lisäksi säädetty kuntalain 13 §:ssä. Kyseessä ovat kunnan ja kuntalaisten kannalta keskeiset kunnalliset päätökset.


Seuraavaksi on syytä tarkastella lyhyesti niitä muutoksia, jotka erityisesti painottavat valtuuston uutta suhdetta kuntalaiseen. Perinteinen kansanvalvon yksynlause: miten julkista vallankäyttöä voidaan kontrolloida (ja näin legitimoida se), kun sitä harjoitetaan monien (eli kansan) intressissä eikä vain harvojen (vallankäyttäjien) intressissä. Se on edelleen tärkeä kysymys. Kunnallinen itsehallintointi ei voi olla yksilö- tai harvainvaltaa.

Tavoitteellisessa kansalaisyhteiskunnassa sen sijaan painotetaan demokratian korkeampaa dimensiota ja tasoa. Kansanvalta tarkoittaa silloin paljon muutakin kuin vain vaaleja ja äänestyksiä. Sillä tarkoitetaan kansalaisten osallisuutta julkisten asioiden sääntelyyn ja yhteiskun-


Kunnille tämä kehitys merkitsee itsenäisen toimijan roolin supistumista ja samalla lisääntyvää määrin välittäjän ja ohjaajan roolin omaksumista. Kunnan on tässä tilanteessa pyrittävä eräänlaisen ”leikkauksista-ajoitamisen” avulla hallitsemaan erilaisten intressien välillä. Tässä onnistuakseen kunnon on myös kyettävä saamaan hyväksyntä tätä kautta syntyville tuloksille. Niiden täytäntöönpanokin on usein riippuvainen muiden tahojen mukaan saamisesta, kunnan asukkaat mukaan luettuna.
Seuraavaksi on syytä nostaa esille se kunnallisen itsenhallinnon perusperiaate, joka on päässyt häviämään laitosmaisen kuntajärjestelmämme myötä. Kunnallisen itsenhallinnon perusperiaate on, että asukkaat ottavat vastuun oman paikkakuntansa asioista. Vastuuta ei voi delegoida. Se on yhteinen. Jos tämä idea kuolee, on samalla vaarassa koko hyvinvointiyhteiskuntamme perusta, joka nojaa kunnallisen itsenhallinnon kautta tapahtuvaan toimintaan.

Toisin sanoen kuntalaisilla on oikeuksia, mutta heillä on myös vastuuta. Tämä vastuunäkökulma on jäänyt taka-alalle sekä kunnissa että lainsäätäjällä. Asiakasrooli, jota viime vuosina on korostettu, on hävittänyt asukkaan vastuun. Perusoikeuksien korostaminen, mikä sinänsä on hyvä asia, on hävittänyt mitalin toisen puolen eli velvollisuudet. Kaikki yhteisöt, kuntakin, elävät jäsentensä vapaaehtoisesta sitoutumisesta. Tästä sitoutumisesta ei välttämättä pidä odottaa materiaalista hyötyä.

Tätä ehkä naivilta kuulostavaa seikkaa on korostettu meitä rikkaammissakin maissa, kuten Saksassa, jossa vapaaehtoistyötä laajassa merkityksessä on pidetty voimallisesti esillä. Esimerkiksi kirjastojen hoidossa Saksassa on jokaisen tärkeä osa vapaaehtoishenkilöillä. Vapaapalokuntalaisilla puolestaan on Saksassa edelleen merkittävä vastuu palotoimen hoitamisesta.

Suomalaisen yhteiskunnan voimatekijöitä ovat kautta aikojen olleet palkattomat luottamushenkilöt, jotka ovat vapaa-aikanaan osallistuneet kotikuntansa asioiden käytännön hoitoon ja olleet samalla aktiivisesti Mukana muissa palokunnissa ja järjestöissä. Tehokkuusideologian nimissä tämä voimavara kuitenkin siirrettiin välillä sivuun.

Keskustelu palaa keskusteluun kunnallisesiä muodoista, joissa luottamustoimissa esiintyy, ovat kehityksen johdosta menettäneet kansalaisten kiinnostusta: kunnat, yhdistykset, puolueet, seurakunnat. Tämä ei ole velkastaa suomalaisen ongelma, mutta korostuu juuri täällä.

Sen sijaan muualta Euroopasta on tarjolla myös esimerkkejä siitä, että mielenkiintoisia haasteita tarjotessaan ajallisesti rajatut aktiiviteitvetävät kyllä nykyisinkin kansalaisia puoleensa. Aktiivisille kansalaisille
Erityisesti niin sanotusta välitysmenettelystä on hyviä kansainväliä kokemuksia. Silloin yksi tai useampi neutraali asiantuntija valmistee ensin lähtökohtaid tiettyä suunnitteluprosessia varten. Sen jälkeen eri intressitahoja edustavat henkilöt, politiikot ja virkamiehet sekä ammatti-ihmiset, esimerkiksi suunnittelulijat, neuvottelevat tältä pohjalta yhdessä päätäkseen yhteiseen ratkaisuehdotukseen. Erityisesti kompleksisissä jotain kunnan osaa koskevissa suunnitteluprosesseissa tai sosiaalisissa ongelmatalanteissa menetely on osoittautunut oivalliseksi.

Myös osallistuva neuvontatyö suunnittelusolussa tuo saatujen kokemusten mukaan hyviä tuloksia. Meilläkin on esimerkkejä paikallisten agenda-prosessien läpiväkäisestä eri intressitahojen ja asukkaiden yhteistyönä. Näillä esimerkkeillä on pyritty osoittamaan tarve aikaansaada parempaa kunnan asukkaiden vastuuntuntoa paikallisyhteisööään kohtaan. Toisaalta halutaan osoittaa, että perinteisten osallistumismuotojen vuoksi heikommin houkuttaviksi on luotava sellaisia uusia muotoja, joissa aktiviteetti, kunnassa oleva osaaminen ja tieto voidaan kanavoida yhteiseksi hyväksi.

luottamustoimisuutta kohtaan on ensimmäinen edellytys onnistumiselle omassa kunnallisessa virkatehtävässä.

Kuntaorganisaation vakituiset toimijat, politiikot mukaan luettuina, kykenevät vahvistamaan kansalaisosallistumista vain, jos he havaitsevat myötävaikuttamisprosessien tarjoamat mahdollisuudet uudenlaiseen poliittiseen toimintaan. Tärkeää on luoda sellainen kunnallinen infrastrukturi, joka tukee sitoutumista ja osallisuutta.

Valtion, kunnan ja kansalaisyhteiskunnan välinen suhde ei voi olla kilpailusuhde. Se on ajateltava parantamis- ja kehittämissuhteeksi. Tätä koskevat tulevaisuuden vaatimukset eivät tähtää pienempään tai suurempaan julkiseen sektoriin vaan aktiivoivaan, mahdollistavaan julkiseen sektoriin, joka muodostaa raamit kulcroin sopivalle sekotukselle kansalaisten vapaaehtoisuutta ja osallisuutta ja julkisen sektorin antamaa tukevaa panosta. Tällaisessa ”hyvinvointipluralismissa” on myös markkinoilla oma roolinsa.

Yhteenvetona on todettavissa, että valtuuston strategiseen päätöksentekoon kuuluu myös osallisuusulottuvuus, kunnan avaaminen myös kansalaisvaikuttamisen, sitoutumisen, luottamustoimisuuden ja vapaaehtoisuuden tarjoamille voimavaroille. Nyt koko tämä ulottuvuus on unohtunut, kun valtuustot ovat kokeneet itsensä hallintouganaiksi, joka pelkää hallinnoi laitoskunnan virallisoorganisaatiota. Kuntaparlamentin rooli laajentaa valtuston vastuuupiiriiä. Siksi osallisuusulottuvuus on nähtävä valtuuston strategisen johtamisen kovana ydinalueena.

Yhteishyvää ja vastuullisuutta on vahvistettava myös asenteellisella puolella. Politiikan – ennen mutta valtuston – tehtävä ei tässä ole pelkää hallinnon sivusta katsominen, vaan sen vastuulla on luoda tarpeelliset rakenteet ja yllykkeet. Tällainen on esimerkiksi niin sanotun informaatioparadoksin voittaminen. On toisin sanoin yritettävä välttää se tavanomainen tilanne, jolloin ihmiset ovat kaikkein vähiten kiinnostuneita jostakin asiasta siinä vaiheessa, jolloin mahdollisuudet vaikuttaa siihen olisivat suurimmillaan, ja kiinnostuneimpia vasta suunnitelmien toteutusvaiheessa, jolloin kuitenkin asiaan vaikuttamisen mahdollisuudet
ovat jo monesti menneet. Lainsäädännölliset reunaeidot (Kuntalaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, julkuuluulsäädäntö) tarvittavalle toimintakulttuurin muutokselle ovat jo pääsääntöisesti olemassa.

Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää oikeutta ja mahdollisuutta vaikuttaa jo ennen varsinaisen päätöksen syntyä, siis valmisteluluvaiheessa. Tätä on edellytettä nimenomaanesti esimerkiksi kuntalakia säädettäessä (HaVM 18/1994 vp. s. 3). Kuntien tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että asukkailla on tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa asioiden valmisteluvaiheessa.

2.10. Puolueet kunnallishallinnossa


Joukkotiedotus on nostanut valtakunnallisena yleispolitiikan ja puolueiden puheenjohtajat hallitsevaan asemaan myös kunnallisvaalien vaalikampanjassa. Tällaisesta tilanteesta tusk on paluuta aiempaan. Sillä on sekä hyötyjä että haittoja. Kun kunnallisvaalien alla puolueet ja niiden puheenjohtajat käyvät julkisuudessa keskustelua kunnal-
lisista asioista, on ainakin turvattu kunnallisten asioiden esilläolo. Mutta tällainen puolueiden keskustasolta tapahtuva kannanmäärittely keskeisiin kunnallispoliittisiin kysymyksiin on omiaa johtamaan paikallispolitiikan ajautumista yhä vahvemmin yhtäläiseen muotoon, vaikkakin epäsuorasti. Sellaisena sitä voidaan pitää kieltelisenä kunnalliselle itseläisillen jalostavan erilaisten toiminta- ja ratkaisumallien toteuttamisoikeuden kannalta.

Valtuustoryhmien toiminnan vahvistuminen on edesauttanut kunnallispoliittikan ”politisointumista”. Kuntalain 15 §:n mukaisesti valtuuston hyväksymässä työjärjestystä tai muussa johtosäännössä annetaan määräyksää valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun tutkimisesta valtuutetun tilalle, valtuutetun aloitteen käsittelystä ja valtuutettujen valtuustotyöskentelynä varten muodostamista valtuustoryhmistä.


Myös yksittäisen luottamushenkilön näkökulmasta katsottuna valtuustoryhmän merkitys on keskeinen. Kunnallispolitiittisessa päätoimisessa yksittäisen luottamushenkilön mahdollisuuden toteuttamisessa riippuvat siitä, miten hyvin hän kykenee saamaan ajatustensa ja toimintapolitiikkansa taakse muita. Valtuustoryhmä on silloin luonnollisesti ensisijainen vaikuttamiskanava. Toisaalta valtuustoryhmää voi pitää yksittäisen luottamushenkilön toimintavapautta rajoittavana. Vaikka eräiden puolueiden valtuustoryhmien sääntömalleissa onkin rajattu tiettyjä asioita ryhmäkunin ulkopuolelle, on keskeisissä asioissa käytännössä vaikea toimia vastoin ryhmäpäättöksiä. Ryhmäpäättöksiin sitoutumisen turvaamisessa on katsottu olevan mahdollista käyttää vahvastikin valtuutetun harkinta- ja
toimintavapauteen puuttuvia keinoja.\(^1\) On myös riidatonta, että vapaan mandaatin periaatteesta johtuvasti kuuluminen valtuustoryhmään on va- paaehhtoista.

Edustuksellisen demokratian kehittämisessä merkittävä kohde ovat puolueet. Puolueiden roolin suhteen kunnallispoliikassaka voidaan nähdä sekä kansallisessa että kansainvälisessä tarkastelussa tietyt trendit puoluepoliittisuudesta irtautumisen suuntaan. Suomessa senkaltaisia piirteitä ovat sitoutumattomien valitsijoiden kasvanut esiintyminen kunnallisvaltioneissa ja suorien vaikuttamiskeinojen vahvistuminen (vaikkakin meillä toistaiseksi vain neuvoa-antavina), jotka liittyvät yleiseen puolueiden jäsennäisviikon pienenenmiseen ja äänestäjien puoluesidonnaisuuden vähenniseen. Puoluepoliitikkaan kunnallishallinnossa on myös merkitystä konsensusdemokratian vaatimuksella, eräänlaisella ”suuren koalition lailla”, joka velvoittaa puolueeryhmät löytämään kunnallispoliikassaka riittävän yhteistyö- ja yhteismääräyspohjan merkittäville ratkaisuille.


\(^1\) KHO on esimerkiksi katsonut, että vaalia sen johdosta, että vaalilippu oli velvoitettu näyttämään toisille valtuutetuille, ei pidetty virheellisenä (KHO 15.11.1983 T 5794). Kaupunginjohtajan vaalissa oli vaalilippu velvoitettu näyttämään vierustoeverille ennen kuin sen sai pudottaa vaaliuurnaan tär- koituksena näin varmistaa ryhmäkurin noudattaminen. – Äänestyslipunsa nousemme isälainen kuin osallistuvalle tulee luonnollisesti perustua vapaa-ehottaisuuteen. Ryhmäkurin vetoamista ei voida pitää sellaisena pakottamisena, mikä synnyttäisi valtuutetuille velvollisuuden äänestyslipun näyttämiseen ja tietyn henkilön äänestämiseen. Näytätkämestä kielletä työvälinkä sen tosiaan ukopuolelle sulkeminen, mutta sellaisena vaan tahdonmuodostuksen jääntämisensä, minkä seurausena olisi päätöksen kumoaminen.

Eräiden maiden tähänastisten kokemusten perusteella on todetta vissa, etteivät suoran demokratian instrumentit (kansalaisaloite ja kansanäänestys) tarjoa mitään "ihmelääkettää" politiikankielteisyyteen. Sitä vastoin ne tarjoavat mielenkiintoisen itselahallinnon muodon, jota kautta voidaan kohottaa tiettyjen kunnallisten päätösten hyväksyttyävyyttä. Kansalaisaloitteen tekemisen yhteydessä ja kansanäänestyksen kuluessa käydyllä välttämättömällä keskustelulla kunnassa voidaan myös edesauttaa sitä, että edustuksellisten elinten ratkaisut saavat osakseen enemmän ymmärtämystä.

Puolueiden rooli on kunnallisen itselahallinnon kannalta välttämätön. Ilman puolueita ei olisi järjestäytynyttä käsitystä erilaisten arvojen perusteella tehtävistä kunnallispoliittisista ratkaisuista.

2.11. Pohjoismainen hyvinvointimalli ja kansalaisen rooli


Edellä on viitattu kansainvälisten vaikutteiden vaikutteiden ja vertailun merkitykseen kunnallisen toiminnan ja palvelujen toteuttamisen kannalta. Kriittiseen läpivalaisuun joutuu vastämättä myös niin sanottu pohjoismainen malli.

tiennyt, mikä on kansalaislle parhaaksi. Ajattelun erilaisuutta kuvastaa myös mannereurooppalainen keskustelu valtion uudesta roolista niin sanottuna ”aktivoivana valtiona”.


Kansaalisyhteiskuntakehityksen eteneminen edellyttää myös oi-
keudellisten keinojen käyttöä ja kansalaisten itsehallintoon noja-vien kuntien aseman lakisaäteistä vahvistamista. Jos kuljemme kohti yhä vähemmän kansalaista kiinnostavaa ja kansalaivastuuta saavaa kunnallishallintoa, kadotamme kunnallisen itsehallinnon perustan, osallistuvan ja vaikuttavan kansalaisen.

Keskeinen kysymys kansalaislle kannalta on luonnollisesti kansa-
lisvaltion ase-
ma. Voiko ”isä valtio” vetäytyä, jos ei eläkkeelle, niin ainakin laihdutuskuurille? Mikä sen asema on, kun se luovuttaa toimivaltuuksiaan niin ylös (ylikansa-
liseen päätöksenteekoon) kuin alas (alueille ja kunnille)? Heikkeneekö se vähitellen tämän kehityksen seurauksena ja muuttuu merkityksettömäksi, jopa kuolee, kuten Marx aikoinaan ennusti?

Voidaan tehdä myös toisenlainen arvio. Kun valtio tulee ”laihem-
maksi” ja kun sen rakenteet ja tehtävät muuttuvat transparentimmiksi, tulee samalla havaittavammaksi se, mihin valtiota yhä tarvitaan. Sellassa tehtävä, joita valtiota ei voida ottaa pois, ovat tulevaisuudessakin varmasti ihmisoikeuksien, oikeusvarmuuden, kansanvaltaisen tahdonmuodostuksen toteuttumisen, kansallisen identiteetin, vapauden, sosiaalisen oikeudenmu-
kaisuuden ja hyvinvoinnin turvaaminen.

KUNTA JA KANSALAINEN

Tärjoomalla kansalaislleen oman vaikuttamisen mahdollisuksia ja myös saamalla hänet niitä käyttämään voidaan samalla vahvistaa myös kansalaisten oikeuksia. Pitkällisten oikeusprosessien kautta jälkikäteen saatava oikeus on usein puolittaista oikeutta, vaikka luonnollisesi-ti myös jälkikäteen oikeussuojan keinot on kunnissakin pidettävä toimivina.

Liialliseen omahyväisyyteen ja työtyväisyyteen kansalaisten asemaa, oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia koskevista osin on vaarallis-ta pysähtyvä. Oikean tasapainon löytäminen kansalaisten oikeuksien määrittelyn ja kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan vapauden välillä on pysyvä tehtävä niin lainsäätäjälle, hallinnolle kuin lainkäytöllekin. Vaatimukset, ihmisten ajattelu ja arvomaailma muuttuvat jatkuvasti. Myös toimintaperiaatteiden on seurattava aikaa ja oltava mieluummin edellä.

**Kirjallisuutta**

Kuntauudistus on nopea ja yksiselitteinen. Yleisö ei kuitenkaan voi olla pelkästään asiakkaana vaan myös vaikuttaja ja osallistuva yksilö.

3. KUNTA JA VALTIO

3.1. Kunnan alue

Kuntajaon merkitys ja oikeussuoja

Kunnan alue on määritelty kiinteistöoikeudellisin käsittein ja menetelytavoin. Jos kuntajako muutuu, on uusi raja määriteltävä myös kiinteistöteknisesti.

Vallitseva kuntajako on ainakin periaatteessa oikeudellisesti suojattu. Kuntajaon oikeusturvan tarkoituksena on osaltaan varmistaa kunnan asukaille oikeus itsehallintoon kunnan alueella, eri alojen lainsäädännön täsmentämissä puitteissa. Kunnan alueen loukkaamattomuus ja suojatodussa odottamattomilta ja perusteettomilta muutoksilta on eräs kunnallisen itsehallinnon kulmakivistä. Samalla se on myös eurooppalaisen oikeusvaltion tärkeä rakenneosa.

Kuntajako on vuosisataisen kehityksen tulosta. Jaotuksen muovautumiseen ovat aikojen myötä vaikuttaneet maantieteelliset tekijät ja luonnonolot, kulku- ja liikenne, asukkaiden yhteiset paikalliset intressit, talousalueet ja markkinaolot, paikkakunnan kulttuuri- ja kielileivät sekä käytännön hallinnon ja toimintojen järjestelyt.

Kunnallisen itsehallinnon periaate edellyttää edellyttää siten, että kuntajako ei voi olla mikä tahansa ylhäältä määrätty hallinnollinen aluejako. Sillä tulee aina olla oma luonnollinen, yhteisökohtaisesti ja asukkaiden yhteisistä intresseistä johtuva perustansa. Vaikka kunnallinen jaotus eri maissa poikkeaa rakenteeltaan ja peruslähdekohtailtaan suurestikin toisistaan, eurooppalainen itsehallintoperiaatteiden mukainen kunta on joka tapauksessa aina pohjimmiltaan oman historiansa muovaama paikallisyhteisö.

Kunnan olemassaoloa ja alueellista koskemattomuutta on haluttu suojarajalla myös lailla ja kansainvärisillä sopimuksilla. Siitä on sisällytetty säännökset Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymään ja Suo-
KUNTA JA VALTIO

KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

3. KUNTA JA VALTIO

3.1. Kunnan alue

Kuntajaon merkitys ja oikeussuora


Tämän johdosta muutosten kuntajakoon tulisi olla vasta viimeinen keino, jolla pyritään vastaamaan käytännön elämässä tapahtuviin muutoksiin ja mukauttaamaan kunnan toiminnat kulloisiinkin taloudellisiin edellytyksiin ja tarpeisiin. Monet muut järjestelyt ja toiminnot on kuntajakoa helpommin muutettavissa vastaamaan kulloisiakin uusia tarpeita, loukkaamatta kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteita.


Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan taustalla oleva eurooppalainen itsehallintoperiaatteet lähtee subsidiariteetiperiaatteet tavallisesti siitä, että kunnan asukkailla itseellään tulee aina olla viimeinen sana kunnan alueen muuttamisen tarpeellisuudesta. Uusimmassa lainsäädännössä on Suomessa nostettu valtion keskushallinnon valta ja ylipäänsä valtakunnanpoliittiset lähtökohtat täysin hallitsevaan asemaan kunnallisen jaotuksen määrittämisessä.

Kuntajako on Suomessa kaikessa paikallisessa elämässä ja toiminnassa keskeisin aluejaotus. Myös valtion alueellinen hallinto ja palvelut sekä

KUNTA JA VALTIO | 81
elinkeinoelämän ja kansalaistoiminnan organisoituminen noudattelevat pääasiassa kuntajakoa. Kunnan alue on useimmiten lakien toimeenpanon perusta. Kunnallinen organisaatio on monesti myös uusien säännösten käytännön toimeenpanija.

Tämän johdosta kuntajaon muutokset heijastuvat heti kansalaisten arkipäivään. Jos kunnallista jaotusta muutetaan, palvelujen ja toimintojen muutokset saattavat aiheuttaa ihmisille heidän jokapäiväisessä elämässään arvaamattomia ongelmia ja kustannuksia. Tästäkin syystä muutosten tulisi olla mahdollisimman huolellisesti valmisteltuja ja perusteltuja ja asukkaiden itsensä hyväksymiä, jos niihin jostakin syystä joudutaan.

Vallitsevan kuntajaon suojaamista perustelee myös se, että koti-kunta on samalla osa ihmisten identiteettiä. Oman kunnan hyväksi on tehty mahdollisesti paljonkin vapaaehtoista työtä. Vastoin vakiintuneita käsityksiä ja tottumuksia tehdyt kuntajaon muutokset voivat järkyttää ihmisten henkistä perustaa, aiheuttaa mielipahaa ja lisätä yleistä passiivisuutta.

**Kuntajaon kehitys Euroopassa**

Nykypäinen kunnallinen aluejako on jokaisessa maassa muodostunut omankaltaisekseen pitkän historiallisen kehitysprosessin tuloksena. Tämän seurauksena kunnallisen jaotuksen erot ovat kansainvälisesti vertailtaessa suuret. Myös kuntajaon oikeudellinen perusta ja kuntajakoa koskeva lainsäädäntö vaihtelevat huomattavasti eri kunnalliskulttuureissa.


Yleisesti voidaan todeta, että Manner-Euroopassa kunnonoitetaan edelleenkin varsinsuuresti perinteistä paikallisyhteisöihin perustuvaa kuntarakennetta. Vallitseva kuntajako on siellä tehokkaasti suojaan oikeudellisin keinoin. Jaotuksen muuttaminen on useassaan maassa mahdollista vain eduskuntalailla.

Kunnien lukumäärä on tämän seurauksena Keski- ja Etelä-Euroopan maissa yleisesti yhä suuri ja kuntien keskikoko vastaavasti pieni. Erityisen runsaasti kuntia on asukaslukuen verrattuna Ranskassa (36 682), Tšekin tasavallassa (6 249), Sveitsissä (2 596), Itävallassa (2 359) ja Italiassa (8 100).


Yhteisöpohjaisuuden sijasta on kuntajakoa koskevalla lainsäädännöllä ja kuntien yhdistämishankkeilla Pohjoismaissa tavoiteltu ennen muuta hyvinvointivaltion palvelujen kannalta tarkoituksenmukaista kuntarakennetta ja suuruuden ekonomiaa. Kuntien laajamittaita yhdistämistarvetta on perusteltu etenkin voimakkaasti kasvaneilla terveyden- ja sairaanhoitotyössä. Kun
tjakoon kasvatettua ja "luonnollisen" yhteisöpohjaisen alueen näkökulmasta on toisaalta monessa maassa jo näkyvissä selviä haittoja, erityisesti itsehallinnon ja demokratian näkökulmasta.

Ruotsin kokemuksista on pääteltävissä, että terveydenhoidon ja yleensä kunnallisten palvelujen ylikorostumisen pohjalta muodostetuissa, monesti aika keinoekonomisissa suurkunnissa saatetaan ajautua pahoihinkin ongelmiin muilla aloilla. Vaikutukset näkyvät ennen kaikkea sellaisissa asioidissa, joissa yhteisöpohjaisuus ja paikallinen yhteisöhenki ovat välttämätön. Suurkuntien sisällä on monesti syntyneet ristiriitoja ja vaikeuksia esimerkiksi elinkeinohankkeiden yhteydessä, ympäristöön, kulttuuriin, maankäyttöön ja rakentamiseen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa.


Toinen vastareaktio keinotekoisia, hallintokeskeisiä ja etäisiksi koettuja suurkuntia kohtaan on ollut lähiyhteisöjen järjestäytyminen ja itsenäisyminen. Kunnan tapaisiksi paikallisiksi toimijoiksi. Esimerkiksi Englannissa toimii jo yli 10 000 ”parish council” tai ”town council” -nimistä lähikuntia, joiden välistä niiden asukkaat voivat organisoida paikallisia asioita. Ne ovat usein nimenomaan aiakaisemmissa kuntajono muutoksissa itsenäisyysravintoäidin entisiä kuntia ja pikkukaupunkeja.
Eurooppalaisten järjestöjen tasolla on korostettu perinteisen yhteisöpohjaisen peruskuntajaotuksen arvoa ja merkitystä demokratian kannalta. Laajempia alueellisia tehtäviä varten on mieluummin suositeltu paikallista itsehallintoa täydentäviä seudullisia ja maakunnallisia itsehallintojärjestelyjä kuntaliitosten ja kuntakoon kasvattamisen sijasta.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5. artikla velvoittaa kuulemaan kuntia ja neuvottelemaan niiden kanssa ennen aluejaosta tehtäviä päätöksiä. Jos lainsäädäntö sen sallii, kuulemisen tulisi tarvittaessa tapahtua kansanäänestyksen muodossa.

**Suomen kuntajaon historia**


*Kaupunkien* alue oli puolestaan ennen itsenäisyyden aikaa määritelty hallitsijan antamalla *perustamiskirjalla*. Koska jaotuksen muuttaminen oli sekä kaupunkien että maaseudun osalta varsin mutkakasta, kuntajaon muutoksia tapahtui ennen 1920-lukua suhteellisen vähän.

Kun itsenäisen Suomen julkisen hallinnon perusteista säädettiin vuoden 1919 Hallitusmuodossa, kuntajaon osalta tyydyttiin vain viit-
taamaan ennestään vallinneeseen tilanteeseen. HM 50.1 §:n mukaan Suomi oli edelleen oleva jaettuna yleistä hallintoa varten lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.

Nykyisin Suomen jakautumisesta kuntosi on säätetty perustuslain 121 §:ssä, KuntaL 1 §:ssä ja KjakoL 1 §:ssä. Näissä säännöksissä todetaan myös, että kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon.


Vuonna 1925 säädettiin laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (KjaoitusL), joka irrotti kuntajaon kirkollisesta kytkennästä. Lähtökohtana olivat ennen muuta ne paineet, jotka aiheutuivat maan teollistumisesta ja kaupunkimaisten yhdyksien kasvusta. Kasvavien kaupunkien ympärille alkoi maalaiskuntien puolelle muodostua ”villisti” rakennettuja uusia taajamia, joiden olojen ei katsottu täyttävän asianmukaisia vaatimuksia.

Silloinen kaavoitus- ja rakennuslainsäädäntö antoi mahdollisuuDET säännellä ja suunnitella rakentamista vain kaupungeissa. Kaupunkien velvollisuuDET huolehtivat asuineista ja turvallisuudesta sekä terveydenhuollosta olivat laajemmat kuin maalaiskuntien. Tästä syystä kaikki kaajaa haluttiin liittää kaupunkien hallinnon piiriin. Päinvastoin kuin nykyisin, kaupungit yleisesti vastustivat näitä kustannuksiaan ja velvollisuusiin laajentavia liitoksia, kun taas maalaiskunnat kannattivat niitä.

Kuntajakoa voitiin KjaoitusL:n 2 §:n mukaan muuttaa, jos sen avulla voitiin helpottaa kunnallisten tehtävien järjestämistä, turvata kunnan luonnollinen laajentuminen, tasoittaa tehtäviä eri kunnille aiheutuvaa taloudellista rasitusta tai muuten vastaavalla tavalla parantaa kunnallishallinnollisia oloja. Lähtökohtat olivat siten kuntien omista tarpeista johtuvia. Valtiolliset ja puoluepoliittiset intressit eivät vaikuttaneet nykyisellä tavalla kuntajakoon.
Kunta - kuntalain perusteet

Suomen jakautumisesta kuntiin on säädetty perustuslain 121 §:ssä, KuntaL 1 §:ssä ja KjakoL 1 §:ssä. Näissä säännöksissä todetaan myös, että kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsenäisyyteen.


Vuonna 1925 säädettiin laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (KJaoitusL), joka irrotti kuntajaon kirkollisesta kytkennästään. Lähtökohtana olivat ennen muuta ne paineet, jotka aiheutuivat maan teollistumisesta ja kaupunkimaisten yhdyskuntien kasvusta. Kasvavien kaupunkien ympärille alkoi maalaiskuntien puolelle muodostua ”villisti” rakennettuja uusia taajamia, joiden olojen ei katsottu täyttävän asianmukaisia vaatimuksia.


Puoluepoliittiset erimielisyydet ja kulloisenkin hallituskoalition tavoitteet ovat siitä pitäen heijastuneet voimakkaasti kuntajaon muuttamista koskevien säädösten kehitykseen. Uutena tekijänä kuntajakoa ja kunnan suuruutta koskevan keskustelun ovat 1990-luvulta lähtien tulleet mukaan yritysmaille kopioidut liikkeenjohto- ja organisaatio-opit.

Uusin vaihe Suomen kuntajaon kehityksessä on vireillä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus eli niin sanottu Paras-hanke (L 9.2.2007/169). Uudistuksen tarkoituksena on ”kunnallisen kansankunnan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta” (1 §). Tämä tapahtuisi muun muassa yhdistämällä kuntia ja liittämällä niiden osia toisiin kuntiin (4 §).

Uusitulle kuntarakenteelle on Paras-laisissa asetettu tiettyjä kriteereitä. Kunnan tulee muodostaa työssäkäytäntöalueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövomavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Jos kunta tai kuntien yhteistoimintaluonne vastaa perustevervendehuollosta, sen väkiluvun tulee olla vähintään 20 000. Ammatillisestä koulutuksesta vastaavassa kunnaassa tai yhteistoimintaluonneella tulee olla vähintään 50 000 asukasta (5 §).

Mitä Paras-lainsäädäntö lopulta merkitsee ja mitä sen seurauksena muun muassa kuntarakenteelle pidemmällä tähtäyksellä tapahtuu, jää tämän kirjan ilmestyessä vielä epäselväksi. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta on teknisesti ja ylipäänsä lainsäädäntötoimenä kaiken kaikkiaan kyseenalainen ja erikokoisluainen lainsäädäntötoimi. Laisissa on lukuisia sisäisiä ristiriitaisuuksia, määrittelemättä jääviä käsitteitä, perustuslain, kuntalain, paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen peruskirjan ja muun ennestään olemassa olevan lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä sekä epärealistisilta näyttäviä aikamääriä.

Lain ainoa täsmällisesti määritelty seuraus on ollut kunnille laissa asetettu suunnitteluvollisuus. Kuntien oli 1.8.2007 mennessä laadittava selvitys ja toimeenpanosuunnitelma 5 ja 6 §:n nojalla toteutettavista toimenpiteistä. Tämä selvitys- ja suunnitteluvolvoite koski kaikkia kuntia (10 §). Sen lisäksi päätäakupunkiseudun kunnille ja eräille maakuntakeskuksille on asetettu erityinen suunnitteluvollisuus yhdessä tiettyjen naapurikuntien kanssa (7 §).
Paras-lain yhteydessä harjoitetustaa tiedotuksesta jää helposti kuva, että jo tämä laki itsessään asettaisi kunnille paljon pidemmälle meneviä velvoitteita ryhtyä valmistelemaan konkreettisella tasolla yhdistymistä naurikuntiin kuin mistä laissa tosiasiassa on kyse. Tavoitteena on epäilemättä ollut saada kunnat aktiivisesti suunnittelemaan yhteenliittymisiä ja muita rakenteellisia muutoksia, pakkotoimien ja ulkopuolisen asioihin puuttumisen uhan alla. Tässä on jossain määrin onnistuttukin. Kuntien yhteenliittymistä on vauhditettu myös taloudellisilla tukitoimilla sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin kohdistetuilla erityistoimilla (9 §).

Vuoden 2010 kuntajakolaki

Uuden KjakoL:n 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten. Mitä ”palveluilla” tarkoitetaan, jää tässä yhteydessä tarkemmin määrittelemättä.

Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päätää, sen mukaan kuin KjakoL:ssa säädetään, valtionneuvosto tai valtiovarainministeriö. Edellinen päätää kuntien yhdistämisestä, jälkimmäinen alueliitoksista. Valmisteluvastuu on valtion organisaatiossa keskitetty valtiovarainministeriölle.

Paras-lainsäädännön mukaisesti on KJakoL 2 §:ssä säädetty, että kuntajaon kehittämisen tavoitteena on ”elinoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne”. Käsitettä tulkitse viime kädessä valtiovarainministeriö. Kunnan tulee muodostua työsääntäväntäistä ja muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

KjakoL 3 § osoittaa erityisen selvästi, että uudessa laissa huomio on kohdistettu yksinomaan Paras-hankkeen mukaiseen kuntien yhdistämiseen. Muunlaiset kuntajaon tarkistukset eivät kuulu edes lain käsitteleistöön.

KjakoL 4 §:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa
1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Lisäksi edellytetään, että kunnan on yleensä muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.

”Alueella” tarkoitetaan KjakoL 4 § 3 momentin mukaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös tämän alueen tulevan kehityksen kannalta. Laista ei kylläkään löydy tarkempia kriteereitä sille, kuinka ja millaisten selvitysten nojalla liitoksen tulevia alueellisia vaikutuksia voidaan arvioida.

Tärkeätä on pitää mielellä, että vaikka edellytykset kuntajaon muuttamiselle olisivatkin olemassa, jaotusta ei nykyisenkään lain valitessa ole pakko muuttaa. Vallitsevan kuntajaon säilyttämiselle ei edelleenkään tarvita erityisiä perusteita. Jaotuksen muuttaminen vaatii sen sijaan lain asettamien edellytysten täyttymistä. Vaatimuksista on tosin uudessa laissa tehty niin joustavia ja valtakunnalliseen poliittikaan
mukautuvia, että voidaan perustellusti kysyä, onko mitään objektiivisia kriteereitä kuntajon muuttamiselle enää olemassakaan.

Jaotuksen muuttamisen edellytysten arviointi on oikeusharkintaa. Päätöksen tekeminen siitä, tehdäänkö liitos käytännössä vai ei, jää aina valtioneuvoston vapaaseen harkintaan, vaikka oikeudelliset edellyykset täyttysivätkin.

Uuden KjakoL:n 2 luvussa on eräänlaiseksi normaalimenettelyksi ”kuntajon kehittämisessä” nostettu kuntien keskenään tekemät yhdystymissopimukset. Sopimuksilla ja niiden valmistelussa muodollisesti noudatettavaksi säädetyllä menettelyllä prosessi saadaan näyttämään ulospäin sellaiselta, että yhdistämishankkeet ovat vapaanvetoisia ja kuntien omasta aloitteesta syntyneitä. Tosiasiassa valtiovarainministeriöllä on pitkälle menevät mahdollisuudet painostaa asianomaisia kuntia muun lainsäädännön kautta, erityisesti Paras-lainsäädännön, yhdistymisavustusten sekä valtionosuusjärjestelmän vältelyksellä, ja vaikuttaa siten siihen, että liitossopimusten tekemiseen keskushallinnon suunnitelmien mukaisesti syntyvät ”vapaanvetoineen pakko”.

Mikäli asiat eivät kaikesta huolimatta etene valtiovarainministeriön haluamalla tavalla, ministeriöllä on mahdollisuus käynnistää lain 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen valmistelut. KjakoL 15 §:n mukaan ministeriö voi määrätä sellaisen toimitettavaksi ”asian laajuuden tai vaikeuden johdosta tai muusta perustellusta syystä”. Valtiovarainministeriö asettaa tehtävää varten kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän. Selvittäjä tekee sitten asianomaisille valtuustoille ”ehdotuksensa” kuntajon muuttamisesta.

Paitsi valtiovarainministeriön omasta aloitteesta, erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi myös esityksestään, jonka ministeriöllä tekee kunta tai vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaita.

Kuntien yhdistämissuunnitelman mahdollinen saataminen KuntaL 30 §:ssä tarkoitetun kansanäänestyksen kohteeksi jää uuden KjakoL:n mukaan täysin riippumaan kuntajakoselvittäjästä. Kansanäänestyksen tuloksella näyttää lisäksi olevan oikeudellista merkitystä vain siinä tapauksessa, että sen tulos on yhdistämiselle myönteinen.
Jos joku kunnanvaltuustoista on vastustanut kuntien yhdistämistä, mutta enemmistö kuntalaisista kansanäänestyksessä sen hyväksyy, liitoksesta voidaan tehdä myönteinen päätös valtuuston vastustuksesta huolimatta. Jos sen sijaan kaikkien osapuolena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät liitoksen, se voidaan toimeenpanna, vaikka hanke hylättäisiinkin kansanäänestyksessä.

Kuntajakoselvittäjän esityksestä järjestettävä kansanäänestys on osa selvitysprosessia. Äänestyksen järjestäminen tapahtuu silloin valtion kustannuksella (KjakoL 16 §), ja sen tuloksella on edellä mainitut oikeusvaikutukset.

Kunnalla on katsottava olevan edellä olevasta huolimatta mahdollisuus saattaa asia myös omasta aloitteestaan KuntaL 30 §:ssä tarkoitetun neuvoo-antavan kansanäänestyksen kohteeksi. Tällaisen äänestyksen kustannukset tulevat kuitenkin kunnan itsensä maksettavaksi. Sen tuloksella ei välttämättä ole oikeudellista merkitystä.

Uuden KjakoL:n yksipuolista luonnetta ”kuntien yhdistämislakina” korostaa myös se, että lakiin sisältyy entistäkin laajemmat ja yksityiskohtaisemmat säännökset siitä, kuinka kuntien yhdistäminen käytännössä toteutetaan, esimerkiksi yhdistettävien kuntien valtuustojen ja hallitusten, kuntien henkilöstön ja kunnallistalouden osalta (erityisesti 6, 7 ja 8 luvut). Yhdistämishankkeisiin houkutellaan myös erityisten yhdistymisavustusten (9 luku) avulla.


Aikaisemmmissakin kunnallisesta jaotuksesta annetuissa laeissa on ollut kunnallisen itsenäisöjärjestelmän näkökulmasta heikkouksia. Niissä oli kuitenkin vielä pyritty antamaan jollakin lailla yleispätevät oikeudelliset kriteerit ja menettelyohjeet kaikkia erilaisia kuntajaon mahdollisia tulevia muuttamistilanteita ajatellen.

Uusi KjakoL on sen sijaan selvästikin laadittu vain yhtä ainoata projektiä, Paras-hanketta varten. Se on luonteeltaan kertakäyttöläksi, jolla
Jos joku kunnanvaltuustoista on vastustanut kuntien yhdistämistä, mutta enemmistö kuntalaisista kansanäänestyksessä sen hyväksyy, liitoksesta voidaan tehdä myönteinen päätös valtuuston vastustuksesta huolimatta. Jos sen sijaan kaikkien osapuolena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät liitoksen, se voidaan toimeenpana, vaikka hanke hylättäisiin kansanäänestyksessä.

Kuntajakoselvittäjän esityksestä järjestettävä kansanäänestys on osa selvitysprosessia. Äänestyksen järjestäminen tapahtuu silloin valtion kustannuksella (KjakoL 16 §), ja sen tuloksella on edellä mainitut oikeusvaikutukset.

Kunnalla on katsottava olevan edellä olevasta huolimatta mahdollisuus saattaa asia myös omasta aloitteestaan KuntaL 30 §:ssä tarkoitetun neuvoa-antavan kansanäänestyksen kohteeksi. Tällaisen äänestyksen kustannukset tulevat kuitenkin kunnan itsensä maksettavaksi. Sen tuloksella ei välttämättä ole oikeudellista merkitystä.

Uuden KjakoL:n yksipuolista luonnetta "kuntien yhdistämis-lakina" korostaa myös se, että lakiin sisältyy entistäkin laajemmat ja yksityiskohtaisemmat säännökset siitä, kuinka kuntien yhdistäminen käytännössä toteutetaan, esimerkiksi yhdistettävien kuntien valtuustojen ja hallitusten, kuntien henkilöstön ja kunnallistalouden osalta (erityisesti 6, 7 ja 8 luvut). Yhdistämishankkeisiin houkutellaan myös erityisten yhdistymisavustusten (9 luku) avulla.


Aikaisemmissakin kunnallisesta jaotuksesta annetuissa laeissa on ollut kunnallisen itsehallintojärjestelmän näkökulmasta heikkouksia. Niissä oli kuitenkin vielä pyritty antamaan jollakin lailla yleispätevät oikeudelliset kriteerit ja menettelyohjeet kaikkia erilaisia kuntajaon mahdollisia tulevia muuttamistilanteita ajatellen.


Maakuntajako


Valtioneuvosto päätää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan.

Maakuntajaolle laissa määritellyt kriteerit perustuvat vielä kuntajakoakin selvemmin puhtaasti aluekehitystä koskeviin valtion keskushallinnon näkemyksiin. Monet maakuntajaon tosiasialliseen muovautumiseen aikojen mittaan keskeisesti vaikuttaneet tekijät kuten maakunnan yhteinen kulttuurhistoria ja yhteistyöperinteet eivät lain mukaan vaikuta laissa tarkoitettuun maakuntajaon määräämiseen.

Kuntajaon määräämisessä edes jossakin määrin esille tuleva subsidiiteettiperiaate ei myöskään näyttele maakuntajaon suhteen nykyisessä lainsäädännössä minkäänlaista osaa. Maakuntajakolain mukainen aluejakosuhteessa puhtaan VN:n tarkoituksenmukaiseksi katsoma hallinnollinen jaotus. Maakunnilla itsellään ei ole lakiin perustuvia mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan. Tällainen oikeudellinen tilanne saattaa tietysti johtaa konfliktiin, mikäli alueelliset näkemykset ja valtion keskushallinnon politiikka poikkeavat jyrkästi toisistaan.

Vaikka laissa onkin asetettu tavoitteeksi valtionhallinnon aluejakojen sovittaminen yhteen maakuntajaon kanssa, tosiasiallinen tilanne on vielä siitä varsin kaukana. Jokainen ministeriö harkitsee ja perustelee omia oireitaan ja oman alansa lainsäädäntöön nojaten. Silloin tulee helposti esille vuori sellaisia laissa mainittuja ”erityisiä syitä”, jotka käytännössä johtavat eri hallinnonaloilla toisistaan suuresti aluejakoihin.

3.2. Itsehallinnon oikeudellinen perusta

Suomalaisen oikeustieteellisen perinteisen käsityksen mukaan, että kuntien valta on valtion vallasta johdettua. Käsityksestä on seurannut kunnan itsehallinnon alisteisuus valtion valtaan nähden. Tätä niin sanottua delegointikonstruktiota on kritisoidu jo 1960-luvulla (Kaarle Makkonen). Kritiikissä on osoitettu virheelliseksi delegointikonstruktion perusajattelu, toisin sannoen, että suureen vaikutukseen kaikkein valta kuuluu valtiolle ja että lainsäädäntötoimin voitaisiin puuttua periaatteessa mihin asioihin tahansa. Totaalinen valta kuuluu silloin ikään kuin omistusoikeudella siten, että valtio voi mielensä mukaan pitää
sen itsellään tai luovuttaa toisille. Toinen kritiikin lähtökohta oli delegointikonstruktion esineellistä ajattelutapa. Siinä kuviteltiin, että jotain esineeseen verrattavaa siirtyisi valtioelta kunnille, kun viimeksi mainituille luodaan jokin kompetenssi lainsäädäntöteite.

Kun valtiollisella lailla määrätään kunnan toimivallasta, kysymys on vain osapuolten keskinäisestä oikeusasemasta, sosiaalisesta relaatiosta, jossa kullakin organailla toisiaasiallisesti on oma lakiin perustuva toimivaltansa. Toimivalta on vain jaettava valtion ja kunnan kesken oikeusjärjestysten edellyttämällä oikeudellisella tavalla eli lainsäädäntömenettelyllä. Näin ollen ei ole välttämättä eikä tarpeellistakaan asettaa kysymystä siitä, mistä kunnan toimivalta on peräisin.

Virheelliseksi osoitetun delegointikonstruktion lähtökohtana on ollut Ranskan suuren vallankumouksen myötä syntynyt oppi ”pouvoir municipalista”. Sen mukaisesti julkiset asiat järjestettiin kunnissa itseläisesti, valtionhallinnon erillisenä ja itsenäisenä osana. Dualismi valtionhallinnon ja itseläis- ja valtionhallinnon kesken juontaa siis juuren sisältä. Oman ja siirretyyn toimivaltaa esittelevä ajattelutapa on lähtöisin juuri ”pouvoir municipal”-opista.

Itsehallinnon varhaisiin vaiheisiin liittyvyydenä myös oppi desentralisaatiosta, jonka tavoitteena oli pyrkiä irti absoluuttisesta ja myöhemmin napoleonisesta keskityksestä. Itseläis- ja valtionhallinnon esikuvana oli myös englantilainen ”local government”, jossa ennen muuta on kysymys laadusta ja tavasta, miten paikallistasolla hallintoa hoidetaan. Näillä suuntauksilla oli 1800-luvun alussa vaikutusta reformeihin, joita usein kuvataan nykyisen kunnallisen itseläis- ja valtionhallinnon ”syntyhetkenä”.

Antero Jyränki on perustuslain kommentaarissaan tuonut esille historian tuntemisen tarpeellisuuden juuri kunnallisessa itseläis- ja valtionhallinnon kannalta. Hänen mukaansa itseläis- ja valtionhallinnon historiaa ja sen käytännöllistä nykytilaa. Käsitys kunnallisesta itseläis- ja valtionhallinnosta delegoituna valtionhallintona elää kuitenkin edelleen sitkeänä Suomessa. Tyypillinen ilmaus tästä on puhuminen ”vallan hajauttamisesta” valtiolta kunnille. Toinen piirre maamme kunnallisessa itseläis- ja valtionhallintojen...

Perustuslain itsellisesti oikeusrikkomussäädännön rakentuu tässä mielessä ”negatiivistoiminnan mallin”.

Vallitseva käsitys suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on ollut, ettei kunnan asujaimisto osana kansaa ole alkuperäisen valtiovallan omistaja (suvereeni). Kuntien valta on ainoastaan valtiolta johdettua valtaa eli välillistä valtiovallalta.

Tämä käsitys on kuitenkin johdonmukainen vain, jos hyväksytään esivaltiosäintöoikeudellinen valta. Edellytyksenä on myös, että itsehallinnnon perustuslainsuojasäännös nähään delegointinormina. Jos kuntien vallan pitää olla johdettua valtaa, on se joka tapauksessa valtiosäannöstä johdettua. Nain on tosin valtiovallan alkuperä epäilemättä esivaltiosäintöjärjestelmän kysymys.

Kun kansa antaa itselleen valtiosäannön, on kaikki valtiovalta perustuslaisissa säädettävä valta (pouvoir constitué). Kaiken vallan perusta on sen mukaisesti yksinomaan perustuslaki. Se tarkoittaa, ettei perustuslaki voi asettaa muita kuin valtiollisia oikeussubjekteja, joilla on omat oikeudet.

Tässä mielessä sekä valtion että kuntien valta perustuu samalla tavalla perustuslakiin. Perustuslaita säädettyssä kansanvaltaisessa yhteisössä, jossa sekä valtion että kunnan valta johtavat legitimointisissä samasta suvereenista ja ovat sidottuja samoihin päämääriin, on valtion ja kuntien dualistinen vastakkainasettelu hylättävissä. Samalla seuraa se johtopäätös, ettei valtion voi luovuttaa valtaansa, vaan kansa osoittaa perustuslain kautta valtiovaltaa sekä valtiolle että kunnille.

Julkisen vallan omaajina ne ovat kappole valtiota. Tästä johtuen niillä ei voi olla vapauksia vaan pelkästään kompetensseja. Perustuslaissa (niin meillä kuin esim. Saksassa) on kunnallinen itsehallinto tästä johtuen sijoitettu perusoikeussäännöstön ulkopuolelle.

Joka tapauksessa voidaan sanoa, että *perustuslaki* (meillä vuoden 1919 HM) *ei kuntia perustanut, vaan se edellytti niitä*. Itsehallinnon käsitteen epämääräisyystä huolimatta meillä on jo aiemmin katsottu kunnallisen itsehallintojärjestelmän kuuluvan perustuslain suojan piiriin nimenomaan sellaisena kuin se oli hallitusmuodon syntymisen aikoinhin.

Esimerkiksi Veli Merikoski on tämän todennut: ”*Mutta mitä tulee HM 51 §:n käyttämään itsehallintokäsitteeseen, on sen ilmeisesti ymmärrettävä tarkoitettavan kunnallishallinnollista järjestelmää olennaisilta kohdilta kohdin sellaisena kuin se oli hallitusmuodon syntymisen aikoinhin.*” (Merikoski 1969, 100, samoin Murén 1972, 21). Merikoski tosin näki kunnallisen itsehallinnon vain yhtenä hallinnollisen desentralisaation muotona.

Olemassa olleen tilanteen vahvistaminen ilmeni suoraan HM 50.1 §:stä, jonka mukaisesti yleistä hallintoa varten Suomi oli *edelleen* jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.

Kuntien vallan alkuperäisyys on monien maiden oikeusjärjestysessä tunnustettu Suoraan. Esimerkiksi saksalaisen Baierin osavaltion vuoden 1952 kunnallislain 1 artiklassa todetaan, että kunnat ovat alkuperäisiä alueyhdistöjä, joilla on oikeus järjestää ja hallita paikallisyhteisön asioita lakien rajoissa.

Suomessa kunnallinen itsehallinto nähdään yhä ahtaassa mielessä *hallintona*. Tämän päivän käsityksessä kuntia ei kuitenkaan voida pitää ”hallintona” vallanjaon valtiollisessa organisaatiojärjestelmässä. Myöskään ei voida katsoa kunnan päätöksentekoa käytävän valtuuston tehtävien rajoittuvan asioiden ”hallinnomiseen”, valtiollisen lainsäädännön täytäntöönpanoon. Kunta ei nimittäin ole pelkä epäitsenäinen desentralisoidun valtionhallinnon yksikkö vaan valtiorakenteen itseän osa, jolla on legitimaatio omien paikallisen yhteisön asioiden
hoitoon. Kunnallisessa itsehallinnossa on kyse, aivan kuten valtiosol-lakin, kansan **poliittisen** herruuden käyttämisestä.

_Hallinnon epäpoliittisuudesta_ vallinneen käsityksen mukaisesti hallinto pel-kästään toimeenpanee sitä, mitä sisällöllisesti jo on ratkaistu lain mu-
dossa. Tällainen kapea-alainen käsitys julkisesta hallinnosta on kuitenkin
osoitetavissa vääraksi.

Esimerkiksi _suunnitteleva hallinto_ (jollaista kunta toimivaltaansa no-
jalla harjoittaa monessa muodossa) on velvoitettu moniulotteiseen toi-
mintaan. Sen on _pyrittävä_ saamaan aikaan konsensus, otettava huomioon
intressinäkökohdat ja ratkaistava konfliktieja sekä otettava kantaa moniin
sellaisiin asioihin, joita tarvitaan täytäntöön pantaessa. Suunnitteleva hallinto
on aivan toisella tavoin ja korostuneessa määrin poliittisempaa hallintoa
kuin täytäntöön paneva hallinto. Tästä johtuen ei suunnitteleva hallinto
myöskään voi väistää vastuutaan kansalaisten edessä väittämällä, että kai-
ken olisi jo ratkaissut lainsäätäjä. Suunnittelevan hallinnon pitää paikan
päällä konkreettisen tilanteen edessä ja konkreettisissa olosuhteissa hakea
argumentoiden oikea ratkaisu. Sen täytyy yrittää oman aktiivisuutensa
kautta muodostaa tehtävää ratkaisua varten konsensus. Kunnissa tällaista
toimintaa on paljon maankäytön suunnittelusta aina erilaisten hankkeiden
ja laitosten toteuttamiseen.

Kunnallinen itsehallintojärjestelmä on kuitenkin keskeiseltä asemaltaan edelleen _täytäntöönpanosta_ vastaava taso. Sen _kykyyn_ suoriuttaa
tästä vastuusta on joillakin tahoilla perinteisesti suhtauduttu epäillen.Tämä
puolestaan on johtanut kunnallisten hallintopäätösten oikeudellistumiseen
ja justitiabiliteettiin. Tällainen kehitys on selvästi ollut liioiteltua.Yhteishy-
vän toteutumiselle on siten samalla annettu huonommat mahdollisuudet
suhteessa yksittäisten kansalaisten egoismiin.

Tässä on samalla nähtävissä kunnallisoikeudellisen kehityksen kah-
densuuntainen tendenssi kunnan ja valtion suhteessa.Yhtäältä on _lisäntyvän
vapauden_ suunta (kuntien suurempi vapaus, desentralisointi, sääntelyn
purku) ollut julkilausuttuna kehittämislinjauksena Suomessa samoin kuin
esimerkiksi Ruotsissa.
Toisaalta kuitenkin on nähtävissä myös vähenevän vapauden suunta. Erilaisten oikeuksien sääntely ja kuntien velvoittaminen erityislainsäädännöllä antamaan samanlaiset oikeudet ja palvelut kansalaisille maan eri osissa on johtanut itsenäisen luokan kaventumiseen. Desentralisointi ja kunnallisen itsenäisen luokan vahvistaminen, jota perustellaan muun muassa sillä, että toiminta voidaan sopeuttaa paikallisesti edellytyksiin, voi näin joutua konfliktiin perinteisten oikeusturvavaperaatteiden kanssa.


Vastakohdan tälle muodostaa uudempi, monistista tehtäväväkeä koskeva käsite. Sen mukaisesti katsotaan vanhentuneeksi luonnonoikeudellinen dualismi, joka näki kunnat jatkona perheen ja yhteis-kunnan luonnolliselle yhtenäisyydelle ja vastakohdana (monarkistisele) valtiolle. Niin valtion kuin kuntien kansanvaltainen legitimaatio
(molempien vallan perustana on kansa) ja kuntien integroituminen valtioon oli perustana tälle muutokselle. Tällä näkemyksellä oli kaksi vaikutusta:

1) Kunta hallinnoi toimivaltaisena kaikkia julkisen hallinnon tehtäviä kuntatasolla. Kunta ei ole pelkästään omien kunnallisten tehtäviensä hoitaja vaan vastaa myös kaikista valtiollisista tehtävistä kuntatasolla (funktionaalisen hallinnon yhtenäisyyden periaate, totaliteettiperiaate).

2) Materiaalisesti ei enää tehdä eroa itsellintotehtävien ja siirrettyjen (toimeksianto)tehtävien kesken vaan määräysvapaiden asioiden ja määrättyjen tehtävien kesken.


Pohjoiseurooppalaisessa kunnallistraditionissa, johon Suomen kunnallinen itsellintunto kuuluu, voidaan perustellusti puhua epäpoliittista asiapolitiikasta. Tällä käsitellään on pitkät perinteet. Ajattelutapa nojaa käsitykseen, jonka mukaan kunnallinen itsellintunto on osa valtakunnan hallintokoneistoa. Käsitys kunnasta omana politiikan tasona, jolle kunnan asukkaat osoittavat omia suoritusvaatimuksia, on vakioimaton.

Hyvinkointivaltiollinen työnjako valtion ja kuntien kesken on ollut osaltaan hämärtämässä käsitystä kunnallisen itsellintunnon luonteesta. Sitä oli omiaan edistämään myös ruotsalaisperäinen 1960-luvulla kehitelty oikeudellinen ajattelu lakiasäteisiin tehtäviin liittyvästi alistei-
sesta kunnan asemasta. Niin sanottujen toimeksisaantitehtävien (kuten valtiollisten vaalien toimeenpano) hoitoon tämä käsitys ehkä vielä sopi, mutta ei enää esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja kouluasioihin.

Vanhentunut näkemys kunnallisesta toiminnasta pelkästään täytäntöönpanevana hallintona heijastuu myös monissa yleisen kunnallislainsäädännön yksityiskohdissa.


3.3. Itsehallinnon perustuslainsuoja


Kunnallisen itsehallinnon ”isä”, vapaaherra vom Stein kirjoitti lokakuussa 1815 kunnallisen itsehallinnon seuraavansiältöisen määritelmän (Briefe und amtliche Schriften, toim. Manfred Botzenhart, V. nide, Tübingen 1964):

Kaikella kuntalaitoksen toteutuksella tulee olla perustana päätidea, että kunnallisia asioita ja kunnan omaisuutta hallitaan kunnasta valitun jäsensä toimesta maan lakien mukaisesti valtion valvonnan alaisena.

Tämä vapaaherra vom Steinin liki pari vuosisataa sitten kirjoittama määrittely tarjoaa yhä kunnallisen itsehallinnon kantavan perusidean. Onko näin ollen enää olemassa erityistä tarvetta kunnallisen itsehallinnon määrittelyyn? Historia voi tässäkin antaa vastauksen.


Kunnallista itsehallintoa koskevaa teoreettista keskustelua on maassa harjoitettu viime vuosina suhteellisen vähän. Näin myös itsehallinnon käytännön määräytymiseen keskeisesti vaikuttava eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö on pitäytynyt perinteisen kapea-alaiseen itsehallintokäsitykseen. Tähän on keskeisenä syyynä kunnallista itsehallintoa perustuslaissa koskevan sääntelyn niukkuus ja tietty kapea-alaisuus. 

Perustuslakivaliokunta antaa lakiesityksiä eduskunnassa käsiteltäessä lausuntonsa siitä, onko ehdotettu laki sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Kontrolli on siten ennakollista.

Valiokunta on arvioidessaan erityisesti kuntien rahoitustehtäviä valtioon nähdentävä katsonut, että rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan vastaiseksi kunnan verovelvollisuus valtiolle muodostuu esimerkiksi silloin, jos sen avulla on tarkoitus muuttaa tai mitätöidä kuntien itsehallinto (PeVL 18/1985 vp).


Hyvinvointivaltioon rakentamiskaudella kunnille osoitettujen velvoitteiden ja vastuujen osaltaan eivät juuri nostaneet esille kysymystä siitä, loukattiinko kunnallista itsenäistä itsehallintoa tai ei. Lisääntyvän yksityiskohtaisen valvonnan ei katsottu loukkaavan kunnan yleistoimivaltaa, kunnallisen itsehallinnon keskeistä ominaisuutta.


Perustuslakivaliokunta ei tähän näkemykseen yhtynyt vaan katsoi, että kyseisen velvoite voitiin säättää hallitusvaluokissa turvatun kuntien itsehallinnon estämättä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 14/1986 vp.). Perusteluihin valiokunta toi esille muun muassa sen, että työntömät työnhakijat tuskin tulevat osallistumaan kunnan julkisen vallan käyttöön.
Velvoite ei rajoita kunnan itsenäistä valtaa päättää siitä, kenet se ottaa työsuhteeseen. Rajoitus ei ole erityisen olennainen kunnan julkisoikeudellisen toimivallan kannalta. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava valiokunnan mielestä huomioon myös se, että työllisyystä huolehtiminen on lähes aina kuulunut kunnan tehtäviin.


Uudistettu, HM 51.2 §:n tilalle tullut perustuslain 121 § ei tuo itsehallinnon perustuslainsuojon ulottuvuuden suhteessa olennaisia muutosta. Se merkitsee lähinnä olemassa olevien säännösten kirjoittamista yhdeksi kokonaisuudeksi. Jo aiemmankin tulkintakäytännön mukaiset elementit, verotusoikeus ja lakiperusteisuus, sisältyvät nyt uuteen säännökseen:

- Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto
- Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.
- Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.
- Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.
- Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueilla kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.


Periaatteen ottaminen suoraan perustuslakiin on merkittävä, koska kunnallisen itsehallinnon loukkaamisen ongelmat koskivat aiemmin erityisesti tapauksia, joissa asetuksella tai sitä alemmalla normilla puututtiin kunnan asemaan tai velvollisuuksiin.


Aiemmin ongelmien ongelman kunnallisen itsenäisyyden kannalta mudostivat valtion hallintoviranomaisten antamat hallinnolliset normit (ministeriöiden ym. yleis- ja ohjekirjeet). Ne liittyivät etenkin valtion- osuuden myöntämiseen ja sen käytön valvontaan.


Hallinnollista ohjausta ei voida kohdistaa kuntoihin myöskään niin sanotun tulosohtausjärjestelmän muodossa kuntien valtio-organisaatiosta erillisyyden johdosta.


Tiivistetysti voidaan perustuslain tehtävät luokitella seuraaviksi:
1) kansalaisten vapausoikeuksien takuu,
2) integraatiofunktio eli osallistumismahdollisuksien takaaminen po liittisessa tahdonmuodostuksessa,
3) päätöksentekomenettelyn organisoiminen ja sääntely vallan kontrollin muodossa ja
4) instrumenttien ja menettelyjen osoittaminen asianomaisten säännösten täytäntöön panemiseksi.


Peruskirjan ja siihen liittyvän Euroopan neuvoston suosituskäytännön valossa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen suoja perustuslain 121 §:n ja siihen perustuvan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa on rajallinen. On paikallaan nostaa esille erääitä tällaisia

Tiivistetystä voidaan perustuslain tehtävät luokitella seuraaviksi:

1) kansalaisten vapausoikeuksien takuu,
2) integraatiofunktio eli osallistumismahdollisuuksien takaaminen poliittisessa tahdonmuodostuksessa,
3) päätöksentekomenettelyn organisoiminen ja sääntely vallan kontrollin muodossa ja
4) instrumenttien ja menettelyjen osoittaminen asianomaisten säännösten täytäntöön panemiseksi.


3.4. Itsehallinnon valtaipiiri

Kunnallisen itselainnon alaan kuuluu kuitenkin luetaan pohjoiseurooppalaisessa itselainnon periaatteessa ainakin seuraavassa esille nostetut seikat. Ne on johdettavissa kunnan yleistä toimivaltuuksena (universaliteetin) periaatteesta. Periaatteet mukaisesti kunnat eroavat tässä suhteessa muista hallinnoiden hallintovinot maissa, joilla on oltava toimivaltaansa perustana erityinen toimivaltanympäristö (specialiteetiperiaate).
Aluevalta

Aluevallassa on kysymys valtiolta johdetusta kompetenssista, joka koskee kaikkia henkilöitä ja asioita kunta-alueella. Sen mukaisesti jokainen henkilö ja jokainen asia, joka sijaitsee kunnan alueella, on kunnan oikeudellisen vallan alainen.


Perustuslain 121 § vahvistaa itsehallinnollisuuden periaatteen, mutta ei turvaa yksittäisten kuntien olemassaoloa. Selvä tietysti on, että kyseisen perustuslain säännös edellyttää, että on olemassa riittävä määrä kuntia. Kuntien on myös oltava sellaisia, että kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat olemassa (kansanvaltaisuusulottuvuus).

Kunnan alueellisten toimivaltuuksien hoito ja laajentaminen kunnan rajojen yli on mahdollista kuntien välisen yhteistyön muodossa. Edellytyksenä kuitenkin on, että tästä saatava hyöty kohdistuu myös kunnalle tai kunnan asukkaille.

Talousvalta

Talousvalta merkitsee kuntien oikeutta omavastuiseen verotus- ja talousvaltaan. Se kuuluu perusosaltaan itsehallinnon ydinalueeseen, vaikkakin yksityiskohdat ovat pitkälti muotoiltavissa.

Kunnan omaisuuden ei yleensä ole katsottu Suomessa kuuluval perustuslain suojan piiriin.

Tosin Toivo Holopainen katsoi 1960-luvulla kunnan omaisuuden nauttivan perustuslain mukaista omaisuuden suojaa. Perusoikeuksien ei muiltakaan osin katsota koskevan kuntia, kuten esimerkiksi perusoikeuskomitean mietinnössä on todettu.


Vain mikäli juridisen henkilön oikeuksiin kajoaminen johtaa perusoikeusluoja alaisten luonnollisten henkilöiden oikeuksien loukkamiseen, käy vältämättömäksi seurata perustuslainsäätämisen muotoja lainsäädäntömenettelyssä.

Suunnitteluluvalta

Suunnitteluluvalta tarkoittaa kuntien oikeutta kehittää kaikenlaisia kuntan aluetta koskevia tulevaisuudensuunnitelmia. Niin ikään siihen kuuluu oikeus omavastuisesti järjestää kaupunkikehitystä maankäytön suunnitelmin ja niihin liittyvien talouspoliittisten päätösten suo-
dossa. Asukkaiden hyvää palvelevien julkisten tai muiden laitosten suunnittelua ja toteuttaminen ovat osa suunnitteluvallalta. Myös valta jättää kunnan alueita tietoisesti suunnittelemaan (itsemuotoiluvalioikeus tai negatiivinen suunnitteluvallitys) on yksi ilmenemä tästä.


**Säädös- ja johtosääntövalta**


Oikeussysteematisesti kunnallisessa säädösvallan käytössä on kysymys hallinnollisesta norminannosta, joka on hallintotoimintaa.

Suomessa säädösvallan kuulumisesta itsenäistötaakseen piiriin on käytetty aina keskustelua (Makkonen 1969 ja Mennola 1983). Hyväksytyynä näkökantana voidaan pitää säädösvallan kuulumista kunnallisen itsenäistötaakseen perustuslain suoajan piiriin siltä osin kuin on kysymys sellaisesta säädöskompetenssista, joka kunnilla oli ennen HM:n säättämistä vuonna 1919. Tällainen säädösvallta koski mm. yleisten sääntöjen antamista siveellisyyn, raittiuden, yleisen
järjestystä ja turvallisuuden edistämiseksi, terveydenhoidon järjestämiseksi sekä rakentamisen sääntelemiseksi. Suomessa ei kuitenkaan perustuslain tasolla ole turvattu kunnille säädösvallan käyttöoikeutta (ei HM:ssa eikä myöskään uudessa perustuslaissa), toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa RF 8-luvun 11 §:n nojalla säädösvallaa voidaan osoittaa kunnille. Nimennätkin kunnille on lainsäädännössämme osoitettu oikeus muun muassa järjestystään, rakennusjärjestysten ja terveydenhoidot järjestysten sekä ympäristönsuojelua ja jätehuoltoa koskevien paikallisten määräysten hyväksymiseen. Säädösvallan alaa supistettiin vuonna 2003 poistamalla kunnilta oikeus järjestystään antamiseen (kuntalain 7 §:n kumoamisella).

Organisaatiovalta ja yhteistoimintavalta
Organisaatiovaltaantaa kunnille toimivallan järjestellä oman sisäisen hallintonsa asioita oman harkintansa mukaisesti. Se on johdettavissa kunnalle paikallisyhteisön omavastuuperiaatteesta. Sen mukaisesti kunnalla on oikeus omien paikallisten asioidensa sääntelemiseen ja hoitamiseen omalla vastuullaan ja paikallisen väestön eduksi. Kyseisen oikeus on tosin alisteinen lainsäätäjälle kuuluvalle vapaalle säintelyvallalle.

Organisaatiovalta kuuluu perusosaltaan itsehallinnon ydinalueeseen. Sen poistaminen kokonaan ei ole mahdollista. Organisaatiovaltan erityisilmaus on yhteistoimintavalta. Se tarkoittaa kuntien oikeutta tehdä toisten kuntien kanssa tarvittavaa yhteistyötä sekä yhteisten instituuttioiden perustamista.

Henkilöstövalta
Kunnalla on oikeus kunnan palveluksessa olevien henkilöiden vapaaehtoisesti, palkkaamiseen, ylentämiseen ja irtisanomiseen. Myös tämä oikeus on johdettavissa omavastuun takuusta. Se ulottuu myös toimeksisaantehtäviin.


Kulttuurivalta

Kulttuurivalta käsittää kunnan toimivallan luoda, hoitaa ja edistää alueellaan kulttuurikohteita ja näin luoda oma paikallinen ”kulttuuririmaismia”. Kulttuurikohteita tässä mielessä ovat kaikki aatteellishenkiset ja materiaaliset ihmiskäden luomukset.

Kulttuurivalta kuuluu niinikään itsehallinto-oikeudet ydinalueeseen, koska kunnille on periaatteessa suotava oikeus luoda ja vaalia asukkaita aktivoivaa kulttuurielämää kunnassa. Tämän oikeuden rajoittamiselle lainsäädännön muodossa on oltava erityisperusteet. Nämä on meneteltävä esimerkiksi koulutoimessa, kun itsehallinto-oikeutta rajoitetaan opetuksen yhtenäisyyden turvaamiseksi.

Ympäristövalta

Ympäristönsuojelu on primääri- tai lisäkompetenssi muiden valtiollisten tai kunnallisten toimivaltuuksien joukossa, erityisesti rakennus- ja maankäytöoikeuden sekä immissio-oikeuden (ympäristöhaittaoikeuden),
jaheluolto-oikeuden, vesioikeuden ja lukuisten muiden tehtäväalueiden yhteydessä.

Kun edellä olevaa luetteloa verrataan oman maamme perustuslain säädönkseen ja otetaan samalla huomioon myös Euroopan neuvoston paikallisen itsenäisyyden peruskirjan artiklat ja suositukset riittävästä oikeussuojasta ja kuntien asemasta, oman maamme positiivisen oikeuden ja lainsäätäjän näkemys kunnalliseen itsenäisyyteen yhteydessä ydin kohdistaa osoittautuvanäkemystä, jota kunnallisen sääädönvallan ja kuntien vaikutuksia mahdollisuus ja suotaan vastaamisessa rajallinen oikeudellinen ja tosiasiallinen liikkuma-ala.

3.5. Itsehallinto ja vallanjako

Kansanvaltaisuusperiaatteen painottaminen parlamentarismina ja vastaavasti vallanjakoperiaateen yhteydessä johtaa demokratian kapeuteen. Perinteisen vallanjakoperiaatteena (lainsäädäntö, lainkäytö ja täytäntöönpano eli hallinto) merkittävästi ensisijaisesti yhteisen näkemysten luokse kunnalliselle. Siksi ei ole kovin hyvä perusteltu senkaltaiseen sen lisäksi, että suomalaisen kuntien itsehallinnon vahvuutta pidetään kansainvälistyösuhteissa vertailussa ainutlaatuisena. Suomalaisilla kunnilla on kyllä laaja vastuutavatähtäväpiiri, mutta niidän hoitamisessa ja niistä vastaamisessa rajallinen oikeudellinen ja tosiasiallinen liikkuma-ala.

Tätä tavoitetta ei kuitenkaan Suomen nykyinen järjestelmä kykene touteuttamaan. Täytäntöönpano, siis hallinto, ei ole suojassa lainsäädäntöelinten puututtomiselta sen toimintaan. Juuri parlamentarismin periaate, jonka mukaisesti hallituksen on nautittava parlamentin luottamusta ja oltava
sille vastuussa, varmistaa lainsäädäntöelimen sekaantumismahdollisuuden täytäntöönpanoelinten asioihin.


Kuntien ja muiden alueyhteisöjen itsehallinto-oikeuden vahvistaminen palvelee sitä, että modernin valtiollisen täytäntöönpanon omaama voima voidaan hajauttaa ja kansalaiset voivat osallistua valtiolliseen toimintaan useammalla tasolla. Samalla tämä muodostaa kanavan vallankäytön kontrolloimiseksi ja valtiollisen byrokratian valvomiseksi keskusvaltion, osavaltioiden/alueiden ja kuntien tasolla. Näin vallanjako samalla palvelee demokratisoimista ja saa siitä myös
perustelunsa. Tällaisen vallanjaon kautta luodaan monenlaisia mahdollisuuksia myötämaräämiseen ja kansalaisosallistumiseen.


Kuten edellä on todettu, kunnallinen todellisuus on lisääntyvässä määrin yleisen politiikan leimaamaa. Kunnan kaksoisrooliin (yhtäältä itsehallinnollinen alueyhteisö ja toisaalta yleisen hallintorakenteen osa) toista osaa ei voida painottaa toisen kustannuksella. Kunnan näkeminen vain osana julkista hallintoa on kuitenkin siihen johtanut.


Näkemystä, että kunnatkin ovat valtiovallan käyttäjiä, voidaan perustella sillä, ettei kaikki julkisen vallan käyttö ole palautettavissa valtion toiminnaksi. Asiaan vaikuttaa myös kansansuvereniteetin periaate. Tämä demokratian perusperiaate toteutuu kansanedustuslaitoksen kautta sekä valtion että kuntienkin toiminnassa.

Kunnallisen kansanedustuslaitoksen (valtuuston) on kansansuvereniteetin johdosta oltava riittävässä ja pysyvässä vuorovaikutuksessa julkisuuteen. Nämä ei tapahdu, jos valtuustojen poliittista mandaattia rajoitettaisiin toimivaltuuksien osalta. Viranomaisten tai tuomioistuinten puuttuminen kunnalliseen toimintaan heiluisi eräänlaisena Damokleen miekkana vallustoon ja kunnan asukkaiden yllä. Jo tämä puhuu kunnallisten kansanedustuslaitosten toimivallan rajoittamista vastaan. Toimivallan on
voitava ulottua myös sellaisiin poliittisluonteisiin asioihin, joita paikallinen väestö pitää tärkeinä. Kansansuvereniteetin periaatteena mukaisessa demokratiaassa on tahdonmuodon suunnan kuljettava kansalta valtio-orgaaneille, eikä päinvastoin. Parlamentarismi kuntatasolle ulotettiin kuntalaissa ns. sovellettuna parlamentarismina (ks. kuntalain 21 §).

Kuntaparlamentille kuuluu kansanvaltainen kommunikaatiofunktio myös siellä, missä sillä ei ole omaa toimi- tai sääntelyvaltaa, koska se auttaa kaikkia osallistumaan poliittiseen tahdonmuodon prosessiin. Kunnallisille edustuslaitoksille kuuluu siten perustuslain takaama laaja ilmaisuoikeus. Myös moderni politologia näkee kommunikaation julkinen kannassä keskeisenä parlamenttien tehtävänä.


Tämän näkemyksen edustajat korostavat eduskunnan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä suhteessa kunnallishallintoon. Itsehallinnon institutionaalinen suojaa ei siten ole laaja, sillä se on taattu vain lakien rajoissa. Lainsäätäjän toteuttamat rajoitukset ovat mahdollisia kuitenkin vain, jos ne jättävät itsehallinnon ydinosa koskemattomaksi. Näissä institutionaalisen suojan tarkasteluissa on pyritty määrittämään itsehallinnon ydinosa, johon valtion toimin ei voida puuttua. Erityisesti on katsottu, ettei suhteellisuusperiaatetta ja kohtuullisuusperiaatetta loukata. Tarkasteluissa on jouduttu myöntämään, että tarkan rajan määrittäminen siitä, milloin kunnallisen itsehallinnon ydinosaan on puuttuttu, on vaikeaa.
Käsitys kunnallisen itsehallinnon institutionaalisen takuusta on johdettavissa saksalaisista Weimarin tasavallan aikaisista opeista. Saksassa tämä oppi on osoitettu vanhentuneeksi, sillä perustuslaki kytkee myös lainsäätäjän perustuslaillisiin rajoihin, erityisesti oikeusvaltioperiaatteeseen sen eri puolineen ja siitä seuraavine johtopäätöksineen. Tässä suhteessa lakivarauja ja rajoitukset eivät anna lainsäätäjälle mitään avointa valtakirjaa. Institutionaalisen suojan oppi, joka Saksassa Weimarin tasavallan aikana oli edistysaskeleja ja vahvisti kunnallista itsehallintoa, on sen sijaan tänä päivänä kahle, jos ja kun se suojaa vain kunnallisen itsehallinnon järjestämisestä sellaisenaan ja vain siihen kuuluvine tyypillisine rakennesineen.


Perustuslain itsehallintonormia voidaan pitää *takuunormina*, joka säätenee kunnallisen itsehallinnon sisältöä kolmenlaatuisen takuun muodossa:

1) objektiivisena kuntia koskevana järjestelytakuuna, sisältäen myös perustuslaissa tarkoitetun yleistoimivallan,
2) takuuna universaliteettiä paikallisessa vaikutuspiirissä, mukaan lukien tietty kompetenssi, ja
3) takuuna vastata kaikista näistä asioista omalla vastuullaan, siis autonomiatakuuna.

Perustuslain suojaasäätöönsä subjektiivinen puoli on aiemmassa nake-myksessä jaään huomiotta. Kunnallisen itsehallinnon suoja voidaan katsoa myös rakenteellisesti subjektiiviseksi oikeudeksi. Tälle käsitykselle suomalaiseenkin tilanteeseen antaa tukea myös Euroopan neuvoston


Kunnallisena itsehallinnon institutionaalisella suoajalla on sekä ulkoinen että sisäinen suunta. Niin poliittisessa kuin tieteellissessäkin keskustelussa dominoi useimmiten itsehallinnon ulkoinen suunta, sen suoja valtion päin. Yhtä tärkeää on kuitenkin itsehallinnon sisäinen suunta, eli se, millaiset kunnan asukkaiden mahdollisuudet vastata itsehallinnon hoidosta ovat. Vasta itsehallinnon sisäisen rakenteen kautta ovat legitimoitavissa ulospäin suuntautuvat itsehallinnon puolustustrategiat.

Tältä kannalta suomalainen lainsäädäntö aiheuttaa sekakunnusta. Ei näytä olevan selvää, tarkoitetaanko kuntien vai pelkästään niiden asukkaiden itsehallintoa. Kuntien hallinnon tulee perustuslain 121 §:n mukaan perustua
“kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Kuntalain 1 §:n mukaan “Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa”.

On pidettävä riidattomana, että kunnilla on itsehallinto, joka perustuu kunnan asukkaiden omaan itsehallintoon. Tämä lähtökohta ilmenee myös Suomen hyväksymästä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta (3 artikla). Suomalaisen lainsäätäjän käsitystä voidaan näin ollen pitää selkiytymättömänä.

Perustuslain kunnallisen itsehallinnon periaate kuuluu kansanvaltaiseen ja sosiaaliseen oikeusvaltioon. Perustuslaki sisältää siitä institutionaalisen ja subjektiivisoikeudellisen vähimmäistakuun.

Kunnallisen itsehallinnon kautta harjoitettu kunnallispolitiikka on poliittisen järjestelmän olennainen osa. Se on yhdenvertainen kaikilla muilla tasoilla harjoitettavan poliittisen toiminnan kannsa. Toisaalta valtionhallinto ja kunnallinen itsehallinto eivät muodosta mitään vastakohdtaa eiväkä sulje pois toisiaan. Toisinkaan päin katsottuna eivät ne kuitenkaan ole lähentyneet niin paljon, että itsehallinnosta voitaisiin puhua enää vain välillisenä valtionhallintona.

### 3.6. Valtion ja kuntien työnjako

Modernin hyvinvointivaltion tehtäväjoukko on niin laaja, että sitä vastaaminen edellyttää julkisen hallinnon eri toimijoiden moninaista yhteistyötä. Tämä näkyy erityisesti valtion eri viranomaisten ja kuntien välisenä yhteenkytymisenä. Lähtökohta valtion ja kuntien välisissä suhteissa on kuitenkin selkeä. Kunnat eivät ole valtio-organisaation osia eivätkä valtion ”alaisia”. Alaisuussuhteen syntyminen edellyttää aina tapauskohtista lainsäädännöllistä ratkaisua. Silti kuntia voi varsinkin lakiasästeisten tehtävien hoitajina luonnehtia valtion ”pitkiksi käsiksi”.

Työnjaon sattumanvaraisuus on keskeinen piirre tarkasteltavan aiheen kannalta. Valtion ja kuntien välinen työn- ja tehtävienjako on epäyhtenäinen. Ei ole olemassa selvää jakoa valtion ja kuntien tehtäviin.


Käytännössä itsehallintoelementti voi kuitenkin ilmetä monissa lakisääteisissä tehtävissä vain rajoitetusti. Esimerkiksi valtuuston oikeus ohjata yleisinkään kannanottoin lakiin perustuvaa päätöksentekoa on rajallinen. Toisaalta valtuuston asema ylimpänä kunnallisena päätösvalan käyttäjänä on suljettavissa kokonaan pois vain nimenomaisella säännöksellä.

Vastuujaon päällekkäisyyyden ongelma on jäänyt vähäiselle huomiolle. Valtion ja kuntien välisen vastuujaon selkeyttä haittaavana voidaan pitää perusoikeus-suudistusta (969/1995), jonka yhteydessä perustuslain tasolla otettiin käyttöön termi ”julkinen valta”. Sillä tarikoitetaan niin valtion kuin kuntien viranomaisia (esim. perustuslain 22 §: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”). Myös monessa uudessa laissa laissa säädetään valtion ja kuntien vastuusta päällekkäisesti (esim. liikuntalain 2 §).

Ei tietenkään ole perusteltua, että kunnallinen itsehallinto toimisi vastoin lainsäätäjän hyväksymää keskeisiä yhteiskunnallisia periaatteita tai valtion keskushallinnon tavoitteita. Itsehallintoperiaatteesta huolimatta valtion keskushallinnon, aluehallinnon sekä kuntien ja kuntayhtymien viranomais-ten on toimittava riittävässä yhteistäpyynnössä. Tällaista vuorovaikutteista avunantoa ei tosin meillä edellytetä lain tasolla, kuten esimerkiksi Itävallan liittotasavallan perustuslain 22. artiklassa.

Valtion ja kuntien välisen työn ja kehittelyä on siten itsehallinnon periaatteen huomioon ottaminen. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaisesti kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Hyvinvointivaltiollinen käsitys valtiosta ja kunnista yhtenäisenä kokonaisuutena ja yhteisvastuullisina julkisista palveluista on osoitettavissa itsehallinnon periaatteellisten lähtökohtien vastaiseksi. Kyseinen ajattelu edustaa kylläkin kykyä hallintotieteellisistä mallista. Se soveltuu ehkä keskitetysti hallitsevaa yhtenäisvalta-johtumaa, jossa on hajautettuja alayksikköitä. Tällainen pääällekkäinen toimivaltakäsitys edellyttäisi kuitenkin samalla myös kuntien vastavuoroista osallistumista valtiollisen tason asioihin.

Tällainen malli on ennen kaikkea ristiriidassa itsehallinnon takaaman kuntien omavastuun periaatteen kanssa. Työn ja kehittelyä on nykään itsehallintoperiaatteesta johtuvat rajoituksensa. Kunnille itsehallinnon nojalla kuuluva ydinalue, jota ei yksittäiskohdeittain ole määriteltävissä, vaan joka käsitteää koko kunnallisen vaikutuspiiriin ”universaliteetin”, on suojattu puuttumiselta. Suoja ei kuitenkaan tarkoita pelkästään tämän periaatteen poistamisen kieltoa, vaan se estää myös ydinalueen tyhjäksi koertamisen jatkuvien tehtävävaiheiden kautta.

Kuntien ja valtion vastuu on myös vastoin hallintoon oikeudellista toimivallan selkeyden vaatimusta. Kunnallinen itsehallinto
ei ole toisessa pisteessä harjoitettavaa valtionhallintoa eikä myöskään välillistä valtionhallintoa. Valtion ja kuntien on saavutettava julkiset tavoitteet erilaisin omavastuuisin tavoin. Tehtävien yhteisvastuu on vastuun kadottavaa sekavastuuta.

3.7. Valtion alue- ja paikallishallinto

Valtio-organisaation rooli paikallisten tehtävien hoitajana on rajattu. Tämä lähtökohta määrittää myös valtion aluehallintoviranomaisten ja kuntien välistä vastuunjakoa.


Perusteluna lääninhallituksen oikeuksien laajentamiselle on pidetty sitä, että kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tarpeen valvoa kunnallista palvelutuotantoa. Tällaisen tehtävänkentän laajentamisesta voi kuitenkin muodostua vaara kunnalliselle itsehallinnolle. Kunnat eivät itsehallinnon omaavana hallinnon tasona voi olla valtion tulosyksiköitä,
joiden toimintaa voidaan kontrolloida osana valtiokoneistoa (ks. tarkemmin jäljempänä lääninhallituksen arviointioikeuden tarkastelua).

Valtion alue- ja paikallishallinnon tulevien muutosten kannalta oli merkittävää perustuslain säättämisen yhteydessä tehty ratkaisu (HE 1/1998 vp), jonka mukaan perustuslakiin ei oteta säännöstä valtionhallintoa koskevan alueellisen jaotuksen perustumisesta lääni- ja kihlakuntajakoon. Tätä perusteltiin sillä, että valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon joustavan kehittämisen tulisi olla mahdollista, minkä vuoksi perustuslaisissa ei enää olisi aihetta sätätä jotakin erityistä jaotustapaa hallinnon alueellisten rakenteiden perustaksi.


KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

KUNTA JA VALTIO

misella aluehallintovirastoiksi. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 2 §:n mukaan aluehallintovirastot (AVI) edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

Erityisen merkittävä muutos lääninhallitusten ja kuntien välisissä suhteissa tapahtui vuoden 1993 alussa voimaan tulleen valtionosuusjärjestelmän perusuudistuksen ja vuoden 1995 kuntalain myötä alistusvelvollisuuden poistuessa ja aiempiaun kunnallislakeihin sisältyneen lääninhallituksen valvontaoikeutta koskevan säännöksen poistuessa.

Nämä 1990-luvun lainsäädäntöuudistukset siirsiävät näin historiaan 1600-luvun lopulta olemassa olleet maaherran mahdollisuudet vaikuttaa kaupunkien (ja myöhemmin kuntien) hallintoon. Maaherra vaikutti tuolloin jopa kaupunkien hallintoelinten vaaleihin.

Vuoden 1865 kunnallisasetuksen päätä, että valtion viranomaisten valvontaoikeus rajoittui laillisuuksvalvontaan. Silti kuvernööreillä säilyi valvontaoikeutta myös useiden kunnallisten päättösten alistamisvelvollisuuden kautta. Maaherran ohjeisiin tuli ensimmäisen kerran maininta kunnallisten elinten valvonnasta vuoden 1894 maaherran ohjeissa. Sen 5 §:ssä säädettiin: "Maaherran tulee vuosittain matkustellen lääninsä eri osissa ja tarkastellen sekä kuvernöörin katsonnan alaisia julkisia virastoja ja laitoksia että kunnallisia laitoksia pitää silmällä, että asianomaiset virkamiehet oikein täyttävät velvollisuutensa ja että kunnallisia asioita asetusten mukaisesti hoidetaan."

Aluehallintovirastojen ohella kuntien kannalta erityisesti aluekehitystehtävissä merkittäviä ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY).


Valtion uudistuneen paikallishallinnon katsotaan voivan ottaa myös aiemmin kunnille kuuluneita tehtäviä. Se voi tarjota erään osin kunnille luontevaa käytännön yhteistyötä julkiselle vallalle paikallis- ja kunnallis-fiinsa kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Eräs sen muoto voisi olla esimerkiksi yhteistyö järjestys- ja turvallisuuskysymyksissä.

Lakisääteisen perustan antaa käytännön yhteistyölle niin sanottu yhden luukun laki (laki julkisen hallinnon yhteispalveluista 223/2007). Lain mukaan valtion ja kuntien viranomaiset voivat järjestää palveluja yhteisissä palveluyksiköissä. Tavoitteena on palvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa, asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen ja julkisen hallinnon voimavarojen käytön tehostaminen.

Valtion paikallishallintouudistuksen yhteydessä muodostettiin 37 maistraattia, jotka kuuluvat sisäasianministeriön hallinnonalalle. Maistraattien toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Niiden tehtäväksi on osoitettu muun muassa aiemmin kunnallisena toimintana ollut holhoustoimi.
Kunnat muodostavat maamme hallinnon ja palvelutoiminnan perusyksikön. Kyseinen periaate on hyväksytty useissa valtionhallinnon periaatepäätöksissä ja eduskunnan lausumissa.


Periaate on ohjannut muun muassa kuntien yhteistoimintaa ja valtionosuusjärjestelmää koskevan sääntelyn uudistamista. Vuoden 1993 alusta toteutetun valtionosuusjärjestelmän perusuudistuksen yhteydessä esimerkiksi kuntayhtymien valtionosuuksien maksatus ohjattiin jäsenkuntien kautta toteutuviaksi.


Myös valtioneuvoston aiempaan maakuntajaotuspäätökseen perustuvan maakuntajaotuksen merkitys hallinnollisen jaotuksen perustana on korostunut. On kuitenkin huomattava, että maakuntien liitot ovat nimenomaan kuntien yhteistoiminnan muoto (kuntayhtymä),
ei mikään erillinen hallinnon taso. Maakunnallistumis-/ alueellistumismiskehitystä tarkastellaan jäljempänä erikseen.

Maakuntajakolain (1159/1997) tavoitteena on yhtenäistää valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden rajoja. Lain 1 §:n mukaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Laissa määritetään näin hallinnollisen maakunnan käsite. Maakunnaksi määritetään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.


Maakuntajakolain voimaantulon merkitys oli siinä, että maakuntajon laissa säädetynä perustana ovat talousmaantieteellisten seikkojen sijasta toiminnalliset ja taloudelliset tekijät sekä tarkoituksenmukaisuus alueiden suunnittelun kannalta. Lakia säädetäessä on kuitenkin korostettu sitä, että maakuntajako perustuu keskeisesti kunnallishallinnossa tapahtuvaan tadormuodostukseen. Näin ollen toiminnallisia ja taloudellisia tekijöitä sekä tarkoituksenmukaisuutta alueiden suunnittelun kannalta on perusteltua arvioida lähtökohtaisesti tästä näkökulmasta (HaVM 19/1997 vp).

3.8. Valtion valvonta ja sen oikeudelliset rajat

Kuntien kansanvaltaisten instituutioiden nykyiset toimintamahdollisuudet voidaan arvioida varsin rajoitetuiksi. Manner-Euroopassa kehitetty 1800-luvun liberaali ”yövartijavaltio” mahdollisti kunnille
monilla alueilla suuremmen liikkuma-alueen nykyiseen verrattuna. Valtio, joka rajoittaa toimintansa vähempään määräen tärkeitä tehtäviä ja noudattaa vain rajattua valtiotarkoituusta, suo pakostakin paikalliselle demokratialle laajan toiminta-alueen.

Kysymystä kuntien valtionvalvonnan perustasta ja oikeutuksesta ei juuri ole esitetty. Tällä on selityksenä historiallisen taustan: valtiokeskuisen ajattelumme ja käsitys valtion vallan ”ylemmyydestä” suhteesa kuntien ja muiden yhteisöjen valtaan. Kysymyksen avaamiseksi on syytä ensinnäkin tarkastella sitä, onko ajattelun taustana oleva doktriini valtion vallan ylemmyydestä enää pätevä? Valtionvalvonnan teoreettista perustaa ja oikeutusta on nimittäin arvioitu varsin puuttueellisesti nykytilanteen valossa.

Valtionvalventa modernissa muodossaan on jäänne 1800-luvulle ulottuneesta valtiollisesta ”jus supremae inspectionis” ajattelusta. Kyseinen, nyt vanhentunut ajattelu nojasi näkemykseen valtion periaatteellisesta yleistä valtuutuksesta. Tämä valtion ”valvova valta”, joka palveli valtiollista asioihin puuttumista sellaisissakin tapauksissa, joissa siihen ei ollut suoraa lain valtuutusta, kadotti merkityksensä jo tultaessa viime vuosisadalle. Tämän päivän tilanteessa valtio ei oikeusvaltiossa omaa myöskään kuntiin nähden ”ylempää” valtaa, vaikka sillä oikeusjärjestysessä on kuntia laajemmat toimivaltuudet. Se omaa kuitenkin ainoastaan oikeusjärjestysessä osoitetut toimivaltuudet, ei muuta valvontaoikeutta.

Julkisen vallan toimivaltuksien jakautumisessa yhä useammille toimijoille voisi olla oikeampaa puhua toimintakokonaisuutena, ei ”tasoista”. Tasoista puhuminen johtaa virheellisesti mielleyhtymään ylemmän ja alemman suhteesta.


Valtionvalvonnan oikeutuksen arvioinnissa joudutaan näin ollen kunnallisen itsenäisyyden peruslähtökohtien eteen: onko itsenäisyys perustuva kysymys valtiolta siirrettävä vallasta vai onko itsenäisyys ”alkuperäisestä” ja mitä itsenäisyyden kuuluva omastuusuus merkitsee suhteessa vaatimukseen hallinnon yhtenäisyydestä.

Riidatonta kuitenkin on, että kunnan omastuusluvien periaatteet, joka on johdettavissa sekä perustuslaista että Euroopan paikallisoikeudella. Onpi on kuitenkin huomattava, että kunnan omastuusluvien periaatteet ovat perustuva kysymys valtiolta siirrettävä vallasta, mutta sen seurauksena on oikeutettava sen perustuksena hallinnon yhtenäisyydestä.
sen itsehallinnon peruskirjasta, asettaa valtionvalvonnan laajuudelle ja muodoille tytynyä rajat. Valtionvalvonnalla ei voida tehdä tyhjäksi omavastuisuutta. Toisen keskeisen rajoituksen muodostaa tehtävien laatu: sellaisiin tehtäviin, joita kunnat hoitavat kuntalain yleistoimialasäännöksen perusteella, siis vapaaehtoisesti hoidetut tehtävät, ei ole perustetta ulottaa hallinnollista valtionvalvontaa.


Tarkoitukseenmukaisuusvalvontaa on aikaisemmin tapahtunut erityisesti alistusjärjestelmän kautta. Päätoimen tarkoitukseenmukaisuuuden arvioiminen kuului alistukseen piiriin suoraan lain perusteella (esim. vuoden 1976 kunnallislain 137.1 §). Alistettava päätös ei ole pätevää ja täytäntöönpätevää, ellei alistusviranomainen vahvista sitä.

oli myös eräät yleistä kunnan hallinnon järjestämistä koskevat säädökset, kuten kunnanhallituksen ohjesääntö ja kuntainliiton perussääntö.


Vapaakuntakokeilun alkaminen vuoden 1989 alussa merkitsi huomattavaa periaatteellista muutosta kunnallisten päätösten alistamisesta koskevan ajattelun. Vapaakuntakokeilusta annetun lain 6 §:n mukaan ei vapaakuntaan sovellettu, mitä muussa laissa oli säädetty kunnan viranomaisen päätöksen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi, erään laissa mainituin poikkeuksin.

Kuntalakiin ei enää sisälly yhtään alistamisvelvollisuuden sisältävää säännöstä. Osittain alistuksen tilalle on tullut velvollisuus hankkia erillisiä lausuntoja.


Alistusvelvollisuus on poistunut vähitellen myös muusta lainsäädännöstä (esim. maa-aineslain muutos 463/1997; kannan pyydettävä ympäristökeskuksen lausunto tietyissä luonnonsuojelun kannalta huomattavaa merkitystä omaavissa tapauksissa).

Tarkoituksenmukaisuusvalvonta soveltuu yhteen itsenäishallintoperiaatteen kanssa vain edellytyksellä, että valvontaviranomaisen oikeudet ja valvonnan perusteet ovat riittävän yksityiskohtaisesti säänneltyjä. Valvonta on aiheellista vain, jos kunnan asukkaan oikeussuojan voidaan
katsoa sitä vaativan. Valtionvalvonnan on suojattava kunnan jäsenen
vapautta kuntaa kohtaan, mutta samalla myös edistettävä kuntaorgaan
nien omavastuista päätöksentekokykyä ja aloitteellisuutta.

Seuraavaksi on syytä tarkastella paikallisen itsenäisyyden perus
kirjan määräystä valtion valvonnan rajoista. Peruskirjan 8 artiklan
1-kohdan mukaan kuntia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä
määräyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, kuin perustuslaissa tai muussa
laissa on säädetty. Artiklan 2-kohdan mukaan kuntien toiminnan
hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laill
lisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät
viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmu
kaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille. Edelleen 3-kohdan
mukaan kuntien hallinnollisessa valvonnassa on varmistettava, että
viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien
etujen tärkeyteen. Lisäksi on 9 artiklassa valtionosuuksien määrä
koskevia määräyksiä, muun ohella 7-kohdassa kuntien periaatteellista
harkintavaltaa koskeva oikeus.

Peruskirjan selitysosan mukaan näillä määräyksillä on ennen
kaikkea merkitystä sille valvontafilosofialle, joka on traditiona useissa
maissa, eli valtioille kuuluvaa yleiseen huolenpito- ja valvontaoikeu
ten. Selitysosassa todetaan tästä vielä seuraavaa:

Artiklan 1. kappaleen mukaan valvonnalle pitää olla asianmukainen lain
säädännöllinen perusta. Määräys sulkee myös pois ad hoc -tapauskohtaisen
valvontamenettelyn.

Artiklan 2. kappaleen mukaan hallinnollisen valvonnan pitää normaalisti
rajoittaa kuntien toiminnan laillisuuteen eikä sen tarkoituksenmukaisuuteen.
Poikkeuksena pidetään tapausta, jossa valtio delegoidessaan toimivaltaa
kunnille haluaa jollain tavoin valvoa tapaa, jolla tehtävät suoritetaan. Tämä
ei saisi kuitenkaan johtaa kunnille 4 artiklan 6. kappaleessa edellytetyn
harkintavallan rajoittamiseen.

Artiklan 3. kappale on johdettu suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan
valvontaviranomainen valvontaoikeuttaan käyttää säännöt on velvollinen käyttä
mään sellaisia menetelmiä, joilla on vähiten vaikutusta kuntien itsenäisyyteen
ja kuntien pyrkimyksen saavuttavan haluttu tulos.


Kansanterveyden muutokset) yhdessä vuoden 1995 kuntalain säättämisen
kansa saattoivat valtionvalvonta koskevan järjestelmämme paremmin pe-
ruskirja vastaavaksi. Kunnallisen itsehallinnon kanssa heikosti yhteensopiva
alistusjärjestelmä poistui käytännössä kokonaan. Lääninhallituksille kuulunut
kuntien silmälläpidot poistettiin kuntalain säättämisien yhteydessä.

Näiden merkittävien lainsäädäntömuutosten jälkeen on kuitenkin
toteutunut runsaasti sellaisia muutoksia, jotka tarkoittavat valvontajärjes-
telmän uudelleen kirstymistä. Tällaisten vaatimusten esittäminen on kaiken
lisäksi voimistunut viime vuosina. Valtionvalvonta on myös muuttanut muoto-
taan, mutta ei välttämättä yhtään aiempaa lievempään suuntaan (kuten esi-
merkiksi vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslain ohjausvirastojen

Kunnallisen itsehallinnon toimivaltuuksien kannalta huomionarvoista
on peruskirjan pyrkimys torjua eräänlainen päällekkäinen toimival-
tuuksien käyttö valtion ja kuntien kesken. Tämä näkyy määräyksessä
(4 artiklan 4. kappale), jonka mukaan kuntien toimivaltuuksien tulee
yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Mikään muu viranomai-
nen, keskus- tai aluehallintoviranomainen ei saa heikentää tai rajoittaa
niitä, ellei laissa toisin säädetä. Ohjeiden ja määräysten tulee myös olla
suuren joustavuuden sallivia.

Huomionarvoinen rajoitus valtionvalvonnable on mainittu suhteell-
lisuusperiaate. Periaatetta voi pitää oikeusvaltioperiaatteen ilmauksena,
joka koskee kaikkea itsehallinto-oikeuteen välittömästi vaikuttavaa
valtiollista toimintaa. Periaatteen käyttö tulee tosin kysymyksen vain
sellaisissa tilanteissa, joissa valtiolla on harkintavaltaa.

Valtionvalvonnan laajuuden ja sisällön kannalta merkitystä on
myös 3 artiklan 1. kappaleeseen sisältyvällä määrätteellä, jonka mukaan
itsehallintoon tarkoiteta oikeutta ja kelpoisuutta tehtävien hoitoon omalla
vastuulla. Omavastuuisuuden periaatetta ei voida valvonnan muodossa
tehdä tyhjäksi.

Valtionvalvonnan rajoittamista koskevalla peruskirjan kohdilla on niiden
yleispiirteisyystä huolimatta merkitystä, koska monissa Euroopan neu-
voston maissa valvontaviranomaisten toimivaltuudet on määritelty kovin

KUNTA JA VALTIO | 139
yleispiirteisesti. Tästä puolestaan on seurauksena valvointinstrumenttien käyttäminen tavalla, joka johtaa tosiasialliseen tehtävienhoidoon keskittämi- seen ja sääntelemiseen. Eurooppa ja olosuhteet yksittäisissä maissa ovat muuttuneet valtavasti peruskirjan voimassaoloaikana vuodesta 1985 lähtien. Tämä ei kuitenkaan ole muuttanut pysyvää jännitettä, joka yhä vallitsee keskittämispaineen ja kunnallisen itsehallinnon kesken.

Kuntiin kohdistuvaa valvontaa harjoitetaan myös muussa muodossa. Seuraavassa tarkastellaan niistä keskeisimpää.


Perinteisen kontrolloivan valtionvalvonnan sijaan onousemassa kump-panuusperusteinen yhteistoiminta "valvojan" ja "valvottavan" kesken. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 66 § toi velvollisuuden tällaiseen vuorovaikutteisuuteen kunnan ja ympäristökeskuksen kesken.

3.9. Kuntien oikeussuoja

Kuntien valtionvalvonnan alaan olennaisesti liittyvä kysymys on kuntien oikeussuoja. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa annetaan asiasta suhteellisen selkeät reuntaehdot. Sen mukaan kunnilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.

Periaate, jonka mukaisesti on oltava mahdollisuus oikeudellisten keinojen käyttämiseen, on yksi peruskirjan kantaista periaatteista. Periaate on yhdenmukainen Euroopan yleisten oikeuspraktioiden kanssa. Se tunnustetaan myös Europan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikloissa, samoin kuin yleisenä oikeusperiaatteena EY-oikeudessa. Periaatteen merkitys on painottunut viime vuosina tuomioistuinratkaisuissa.

Euroopan ihmisoikeussopimus ei kuitenkaan toistaiseksi ole suoraan sovellettavissa kuntiin. Tilanne voi tässä suhteessa muuttua, kun Euroopan unioni on nyt liittynyt ihmisoikeussopimuksen ja siitä on tullut osa EY-oikeutta.
Mikään ei kuitenkaan estäisi jo nyt muuttamasta kansallista lainsäädäntöä siihen suuntaan, että kunnille, jotka muodostuvat yksilöistä, osoitettaisiin nykyistä selkeämmin riittävät oikeudelliset keinot oikeussuojansa takaamiseen itsenäistä loukkaamistapauksissa. Tämä vastaisi modernia ja tavoiteseuntautunutta paikallisen itsenäistä loukkaamistapauksissa.


Jäljempänä tarkastellaan erikseen EU:n ja kunnallisen itsenäistä peruskirjan välistä suhdetta. Tässä yhteydessä tarkasteltaessa kunnan oikeussuojaa on paikalaa viitata myös Euroopan yhteisöjen tuomioistoimen merkitykseen tältä kannalta. Tässä mielessä on perusteltua nostaa esille esimerkiksi seuraava tuore ratkaisu.

Unionin tuomioistuvin totesi (EU:n komissio vastaan Saksa, C-480/06, tuomio 9.6.2009), että direktiivin 92/50/ETY soveltamisalaan ei kuulu sel lainen sopimus, joka muodostaa sekä perustan että oikeudelliset puitteet...
julkisen palvelun suorittamiselle jätteiden hyödyntämiseen lämmöntuotannon käsittävän laitoksen myöhemmälle rakentamiselle ja käyttämiselle, edellyttäen että sopimus on tehty ainoastaan julkisten viranomaisten välillä ilman yksityisen tahan osallistumista ja että siinä ei määrätä jätteidenkäsittelylaitoksen rakentamiseksi ja käyttämiseksi mahdollisesti tarpeellisen julkisen hankintasopimuksen tekemisestä tai estetä sellaisen tekemistä. Ratkaisu koski neljän hallinnollisen piirikunnan Hampurin kaupungin puhtaanapito-osaston kanssa tarjouskilpailumenettelyä soveltamatta tekemää sopimusta jätteistä huolehtimisesta uudessa jätteenpolttolaitoksessa,

Yleishyödyllisten palvelujen tuottamisesta päätämisen ohella kuntien päästövaltaan kuuluu siten se, että ne voivat sopia tästä muiden julkisten tahojen kanssa. Tämä merkitsee kuntien toimintavapauden vahvistumista. Siten tuomion voi todeta viime kädessä myös vahvistavan kunnallista itsenäistä EU:n suuntaan, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tunnusta aina täten kunnallisen itsenäistä EU:n oikeuden.

3.10. Vaikuttaminen lainsäädäntöön


Olennaisempaa kuin kunnallistalouden ohjausvallan kirsistiäminen on se, miten valtio-osapuoli voi parantaa kuntien itsenäisiä mahdollisuuksia selviytyä vastuustaan. Se edellyttää aivan muita ratkaisuja kuin kunnallistalouden hoidon yhdistämisen valtiovaltaon hoidoon. On vaikea kuvitella, että pirstomalla kunnallistalouden kysymykset, kunnallislainsäädännöstä vastaaminen ja kuntien erityislainsäädännön mukaisten tehtävien hoito eri ministeriöiden kesken saavutettaisiin sellaisia etuja, joilla valtio-osapuoli voisi parantaa vastuutaan kuntien selviytymisestä peruspalvelujen käytännön toteuttajina.

Kuntien itsehallinnon turvaamiseksi on katsottu tarvittavan uusia järjestelyjä, joilla taataan kuntasektorin kuulemis- ja vaikuttamisoikeudet lakien säättämisen yhteydessä.

Tämä tarkoittaa myötävaikuttamista lainsäädäntöön ja muuhun norminnantoon monilla eri tavoilla (alueellisen edustuksen järjestelmästä aina


Aluekamarijärjestelmää kevyempänä vaihtoehtona on esimerkiksi Ruotsissa tuotu vireillä olevan perustuslain uudistuksen yhteydessä esille tarve asettaa valtiopäiville erityinen kuntavaliokunta.


Kuntalakia säädettäessä oli esillä kysymys siitä, tulisiko lakiin ottaa säännös kuntien oikeudesta tehdä *lainsäädäntöaloitteita*. Esimerkkinä tälle oli vapaakuntakokeilun yhteydessä vapaakunnille suotu oikeus niin sanottuun poikkeamisoikeushakemusten, lainsäädäntöaloitteiden tekemiseen (ns. poikkeamisoikeuslain 592/1989 perusteella).

KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet


Vuodesta 2004 lähtien harjoitetun peruspalveluohjelmamenettelyyn kautta tuotetaan poikkihallinnollinen, valtioneuvoston päättöseen perustuva kuntataloutta ja kuntien velvoitteita tarkasteleva ohjelma. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenetellelyä ja valtion talousarvion valmistelua. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien

KUNTA JA VALTIO


Kuntien keskusjärjestöjen yleisiki tehtäviksi voidaan määrittää kunnallisen itsehallinnon edistäminen, kuntien perustuslaillisten oikeuksien suojaaminen, jäsenkuntien edustaminen niitä koskevissa asioissa sekä kokemusten vaihtoa koskeva toiminta.

Kuntien keskusjärjestöjen myötävaikutusta lakien säättämiseen voidaan pitää ongelmallisena kansanvallan näkökulmasta. Esimerkiksi Suomessa niillä on ollut aktiivinen pyrkimys olla tosiasiallisena osapuolen mukana lainsäädäntöprosessissa. Perustuslakien kansanvaltaperi-
aate ulottuu kaikkeen valtiovallan käyttämiseen. Kaikilta organeilta ja edustuselimitä, jotka käyttävät valtiovaltaa, on edellytettävä legitimatiota, joka on johdettavissa kansalaisista. Ratkaiseva kansanvaltaisen legitimation tarpeen kannalta on siten kysymys siitä, käytetäänkö toiminnassa valtiovaltaa. ”Valtiovallan” käsite ei ole tarkka, mutta sillä voidaan katsoa tarkoitettavan ulospäin kohdistuvaa viranomaistoimintaa, julkisen vallan käyttämistä ja päättöksentekokompetenssia.


Kysymys kuntien myötävaikuttamisesta lainsäätämiseen keskusjärjestöjenä kautta avaa myös kysymyksen kunnallisen itsehallintotakuun perustuslaillisesta ulottuvuudesta. Välttämätön esikysymys on, miten pitkälle kuntien keskusjärjestöjen legitimation kuntien edustamisesa ulottuu. Toisin kuin puhtaan yhteiskunnalliset muodostelmat ovat ne sellaisten valtioikeuksien haltijoiden organisaatiomuodostelmia, joiden toiminta voi tapahtua pelkästään perustuslaillisesti osoitetun toimivaltajärjestyksen rajoissa. Silloin kun keskusjärjestöt esittävät yhteisiä vaatimuksia itsehallinnon näkökulmasta, ne tarvitsevat legitimation oikeudelleen edustaa kuntia valtioon päin.

Toisaalta voidaan kuntien keskusjärjestöjen osallistumista lainsäätäntömenettelyyn pitää osoituksena kuntamyönteisestä suhtautumisesta. Valtion ja kuntien yhteistoiminta ja koordinaatio eivät ole pelkästään tehokkaan hallinnon välttämättömiä instrumentteja modernin tietoyhteiskunnan oloissa. Niitä tarvitaan myös kuntien erityisen legitimatiopotentiaalin suojaaksi. Kuntien osallistumisen välttämättömyys keskusjärjestöjenä kautta on ilmaus kuntien erityisestä asemasta itsenäisenä kansanvaltaisena tasona valtion perustuslaillisen rakenteen osana. Vallanjakoon perustuvassa järjestelmässä (ylikansallinen päätöksenteko, kansallissvaltio, alueet, kunnallinen

KUNTA JA VALTIO

149

Neuvotteluvollisuudesta on säädetty erikseen myös muun muassa kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 14.1 §:ssä. Ennen kuin valtionapuviranomainen tai muu ministeriö tekee ehdotuksen seuraavan varainhoitovuoden valtionosuuksien perusteista valtion talousarvion, sen on neuvoteltava asianomaisten muiden ministeriöiden ja kuntien keskusjärjestöjen kanssa siitä, miten valtionosuuksien piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuneet kustannukset kehittyvät. Ministeriöt neuvotteluvollisuudesta keskusteluvanna kuntien keskus-
järjestöjen kanssa. Lain 14.2 §:n mukaan valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista on neuvoteltava kuntien keskusjärjestöjen kanssa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Lakiin sisältyy näin säännös, jossa säädetään perusteet ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton neuvotteluille.

Lopuksi on syytä vielä viitata eurooppalaiseen suuntaukseen kuntien kuulemisjärjestelmän kehittämisestä monitasoisessa eurooppalaisessa hallintokokonaisuudessa. Asiasta on eri toimijoiden suositukset jäsenvaltioille.


Jäsenvaltioille osoitettu vaatimus on merkittävä. Alemmilla hallinnontasoilla on oltava riittävä mahdollisuus lainsäädäntöön vaikuttamisessa. Vaatimusta kohtaan voi tietysti esittää epäilyjä. Eikö esimerkiksi kuntien rooli alueyhteisöinä edellytä niiden toiminnan kohdistumista vain omien alueellisten rajojen sisäpuoliseen toimipiiriin? Mutta mitä seuraisi, jos tämänkaltaista toiminnan rajaamista ”paikallisii asioihin” edellyttäisistä tiukasti ja tämä käsitys kattaisi vain sellaiset tehtävät, joilla ei olisi minkäänlaisia vaikutuksia paikallisyhteisööä laajemmalle alueelle? Seurauskensa olisi
käytännössä se, että kunnat siirrettäisiin nykyajan julkinen hallinnon marginaaliin. Tähän suuntaan vievä kehitys on tuskin minkään tahon intressissä, ei siis myöskään Euroopan unionin, kuten tarkasteltu alueiden komitean valkoinen kirja osoitetta. Kyseisessä asiakirjassa tarkoitetaan ensi sijassa yhteisöäänästöön vaikuttamista. Kansallisella tasolla eron tekeminen yhteisöäänännöstön ja kansallisen lainsäädännön kesken ei kuitenkaan ole mielekästä siinä suhteessa, että alue- ja paikallistason myötävaikuttaminen olisi perusteltua vain toisen suhteen.

3.11. Valtion muodonmuutos


Klassisen valtio-opin määrittelyn (Jellinek) mukaisesti kuvataan modernia valtiota valtion alueen, valtion kansan ja valtiovallan elementtien avulla. Moderni valtio on *territoriaalivaltio* ja sen sisäinen rakenne samalla tavoin alueellisen jaon leimaama. Julkinen hallinto, joka palvelee valtiovallan käyttööä, on vastaavalla tavoin periaatteellisesti alueellisesti jakautunut.


Julkiset hyödykkeet tai palvelut, kuten turvallisuus, rule of law, demokraattinen legitimi tai hyvinvointi, eivät kuitenkaan enää ole kansallisvaltion rajojen sisällä tapahtuvan toiminnan avulla turvatavissa. Kansallisvaltio on niistä vastuussa, mutta monilta osin välittämättömässä yhteistyössä kansainvälisten ja ylikansallisten toimijoiden, samoin kuin yksityisten kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Tästä uudesta ”poliittisen topografiasta” ei enää ole paluuta.


paikallaan tarkastella sitä, tarjoako tämä konsepti uuden yleispätevän lääkkeen ongelmiin.


Euroopan unionin uuden perustuslaillisen sopimuksen (Lissabonin sopimuksen) keskeinen sisältö on pyrkiä selkeämpään monitasojaerjestydestä sisäisesti. Se (muun Eurooppa-oikeuden) tavoin jättää jäsenvaltioiden hallinto-organisaation muotoilun niiden omaan päätösvaltaan. Suoranaista hallinnon hajautustavoitetta siitä ei ole johdettavissa, mutta yksittäisiä, pienehköjä impulsseja kylläkin. Tällainen on esimerkiksi ensikertainen pai-

Euroopan parlamentin 31.1.2008 hyväksymässä mietinnössä alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan seurannasta periaatteeksi on kirjattu vertikaalisesti kokonaisvaltaisen lähestymistavan vaatimus. Se merkitsee hallinnon eri tasojen (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen) parempaa yhteensovittamista ja yhteistyötä, johon osallistuvat kaikki ne paikalliset ja alueelliset toimijat, joihin asia vaikuttaa, ja lisäksi kansalaisyhteiskunta (sidosryhmät).


Desentralisoinnin periaate, siis federalismi ja kunnallinen itsehallinto, on saatettava kykeneviksi toimimaan ajan haasteiden muokaisella tavalla, on varsin yleinen eurooppalainen vaatimus. Mutta tätä vaatimusta ei kuitenkaan pidä absoluutisoida. Se, mitä varaumia subsidiariteettiperiaatteesta on esitetävissä, pätee myös tässä. Sen-
kaltainen asteellinen suhde ”pienen” ja ”suuren” tai ”ylemmän” ja ”alemman” kesken ei kovin yksiselitteisesti sovellu julkisten tehtävien jaon perustaksi valtion ja kuntien kesken. Suurempien ja ylempien yksiköiden toimivaltuudet on jaettavissa mielekääällä tavalla ottamalla huomioon ne haasteet, joiden edessä sekä valtiolliset että kunnalliset viranomaiset ovat.


Kysymys on merkittävästi haasteesta valtioille. Miten se siitä voi selviytyä? Tuskin se onnistuu ainakaan entistä tietä: lisäämällä lakeja, uusia julkisia hyvinvointipalveluja ja keskitettyjä ohjemia. Valtion vanhat hallintaja ohjausvälineet ovat menettäneet tehoaan: on luotava tulevaisuuteen
sopiva kansallinen hallintamalli ja määriteltävää siihen kuuluvat vastuut uudelleen. Tarpeellinen elinvoimaisuuden säilyttäminen ei onnistu niillä samoilla periaatteilla, jotka jakoivat menneenä aikana kasvavaa hyvinvointia kansalaisten kesken.

Nyt tarvitaan julkista taloutta, joka tukee ja kannustaa kansalaisia ja alueita heidän pyrkimyksissään ratkaista omia ongelmiaan. Kannustava ympäristö rohkaa ihmisia omatoimiseen ongelmanratkaisuun ja palkitseekin siitä.

Passivoiva julkinen sektori kehottaa yksilöitä tuomaan ongelmansa julkinen palvelukoneiston hoitoon ja synnyttää vaikutelman, että se on ainoa oikea tapa toimia. Hyvä yhteiskunta ei jätä yksilön vastuulle ongelmaa, jota hänen on mahdoton ratkaista. Mutta tästä ei saa seurata, että kaikille yksilön kokemille ongelmille pitäisi luvata ratkaisu yhteiskunnalta.

Valtio tarvitsee tuekseen muita toimijoita. Tämän se on jo joutunut myöntämään ottaessaan käyttöön ohjelmaohjauksen keskitetyn suunnittelu- ja normiohjauksen jälkeen. Niiden erilaisten ohjelmien, joilla asioita pyritään korjaamaan, lukumäärä on vallava (kuten kansallinen terveysohjelma ja kunta- ja palvelurakennehanke). Yhteistä niille on se, että valtio tunnustaa jätää kyvyttömyyttä yksin selvittää ja edellyttää muiden toimijoiden sitoutumista omiin tavoitteisiinsa. Muut tahot tarkoittavat ennen muuta kuntia, yksityisiä toimijoita ja kansalaisia.

EU:n Lissabonin strategia on hyvä esimerkki asiakokonaisuudesta, jossa valtio sitoumuksensa täyttäkseen tarvitsee kuntia ja muita toimijoita. EU:n valtioiden ja hallitusten päämiehet hyväksyivät maaliskuussa 2005 komission ehdottaman tarkistetun Lissabonin strategian. Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämisellä pyritään kahteen tavoitteeseen: entistä voimakkaampaan ja kestävämpään kasvuun sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen. Onnistumisen kannalta keskeisenä tekijänä pidetään kaikkien hallinnon tasojen parempaa sitoutumista Lissabonin strategian tavoitteisiin. Näennäisestä ”keveydestään” huolimatta näille uusille valtion keskushallinnon käyttämille ohjausmuodoille ominaista on eräänlaisena 1990-luvun hajautuspoli-
tiikan vasta-aaltona piilevä pyrkimys valtion keskushallinnon ohjausmahdollisuuksien parantamiseen.

Tämän yksin toimimisen kyyttömyybensä ”tunnustaminen” edellyttää kuitenkin valtiolta toimintatajojen muuttamista. Eduskunnan hallintovaaliokunta on kunta-ja palvelurakennuudistusta koskevassa lausunnoissaan tämän valtion uudistumistarpeen havainnut: ”Tehokkaan kuntaa tukevan kuntapolitiikan kannalta on tärkeää, että myös keskushallinnossa on uudistautumis- ja kehittämiskykyä.” (HaVM 31/2006 vp. s. 21).


kykenee ottamaan kansallisia puolueita paremmin huomioon alueelliset tarpeet. Perustavaa laatua oleva ajattelu federalismissa on näkemys vallan nousemisesta ”alhaalta”. Kansalaisia lähinnä oleva paikallistaso tarjoaa ensiasteen kansalaisten suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

3.12. Itsehallinnon ylikansalliset rajoitukset


Vaikka alueellisten ja paikallisten intressien edustaminen onkin ankkuuroitu sopimukseen (Alueiden komitean kautta), ja tätä kautta voidaan jäsenvaltioiden alapuolisille osille katsoa annetun merkittävän toimintamahdollisuuden, ei tästä kuitenkaan seuraa mitään institutionaalista takuuta kunnalliselle itsenäisyydelle. Myöskään yleisen yhteisööikeudellisen demokratiaa koskevan oikeusperiaatteen alle ei kunnallisen itsenäisyyden ydin ole asetettavissa. Demokratia on teoriassa ajateltavissa myös ilman kunnallista itsenäisyyttä.

Yhteisöäänöstön vaikutusta tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että kuntien ja alueiden toimivaltuudet vaihtelevat eri maissa. Suomessa, muiden Pohjoismaiden tavoin, kunnilla katsotaan olevan suhteellisen laaja tehtäväpiiri kansalaisten hyvinvoinnin toteuttamisessa. Tästä myös seuraa se, että yhteisöäänöstöstä on kuntien kannalta suurempi merkitys.


nämä yksiköt muodostu valtioksi valtiossa, tasavalsoiko tasavallassa ja hajota liitosta, takaavat valtiolliset lait, jotka antavat reunahdot autonomialle. Nämä periaatteet sisältävät Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymä paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirja mahdollistaa erilaiset kunnallisen itsehallinnon, paikallisen autonomian tai ”itsehallinnan” mallit, mutta ei kuitenkaan luo vapautta valtiosta, vaan aina pelkästään vapautta valtiossa.

Tavoite kunnallisen itsehallinnon suojasta on silti EU:n ja yhdentymiskehityksenkin näkökulmasta perusteltu. EU:lle nimittäin on kansalaislähisyyden näkökulmasta katsottuna paikallisen tason aineellinen olemassaolo välttämättömyys.


162 | KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet
puuttua tehtävän hoitoon ainoastaan milloin pienempi yhteisö siitä ei yksin kykene selviytymään.

Suomalaisissa kannanmäärityksissä periaate (toissijaisuusperiaatteena) kytketään toimivallanjakoon. Tällöin ajatellaan kuitenkin pelkästään EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta, eikä uloteta periaatetta alueiden ja kuntien tasolle. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että toissijaisuusperiaatteen ja toimivallan konkreettisen oikeusperustan valinnan keskinäisyhteydestä on valiokunnan mielestä aiheellista tähdentää toissijaisuuden ensisijaista merkitystä. Tämä tarkoittaa sitä, että kysymys oikeusperustan valinnasta ei edes tule ajankohtaiseksi unionin tasolla, jos tietty toiminta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti voidaan toteuttaa jäsenvaltioissa (PeVL 38/2002 vp).


Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta

Kun Euroopan komissio puheenjohtaja Romano Prodi esitteli istuvan komission ohjelman Euroopan parlamentille helmikuussa 2000, hän ilmoitti uuden tavan ohjata Euroopan asioita olevan yksi komission toimikauden neljästä strategisesta tavoitteesta. Komissio hyväksyi 25.7.2001 eurooppalaisesta hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan. Uu-
den hallintotavan edistäminen on luonnollisesti vain osittain yhteisön toimielinten ja vielä vähemmän yksinomaan komission tehtävä. Se on kaikkien julkishallinnon tasojen, yksityisten yritysten ja kansalaisyh- teiskunnan organisaatioiden tehtävä.


Komissio vahvisti valkoisessa kirjassa, että se aikoo käynnistää jo poliittisten toimien valmistelun aikaisessa vaiheessa säännönmukaisemman vuoropuhelun, johon alue- ja paikallishallinnon edustajat osallistuvat kansallisten ja unionin laajuisten yhdistysten välityksellä, ja että se laatii koehankkeina tavoitesopimuksia (kolmikantosopimuksia) joillakin tarkoin määritellyillä aloilla. Näin voitaisiin yksinkertaistaa lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoimia sekä toimia, joilla on suuria alueellisia vaikutuksia.

Lisäksi komissio on kehottanut alueiden komiteaa arvioimaan aktiivisemmin poliittisten toimien toimivuutta esimerkiksi laatimalla alustavia selvityksiä jo ennen kuin komissio esittää asiaa koskevia ehdotuksia ja järjestämään parhaiden käytäntöjen vaihtoa siitä, kuinka paikallis- ja aluevi- ranomaiset voivat osallistua EU:n päätöksenteon valmistelun kansallisella tasolla.
Komissio on myös kehottanut jäsenvaltioita tutkimaan, kuinka voidaan parantaa paikallisten ja alueellisten toimijoiden osallistumista EU:n päätöksentekoon sekä edistää sopimusjärjestelyjen käyttöä alue- ja paikallisyhteisöjen välillä noudattaen samalla täysimääräisesti jäsenvaltioiden perustuslaillisia järjestelyjä.

Komissio näyttää valikoisella kirjallaan hakevan uutta verkostomallin perustuvaa toimintatapaa, joka paljolti korvaisi nykyisen pätevyyteen ja subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteeseen nojautuvan järjestelmän. Suomalaisen kuntaperusteisen hallinto- ja palvelujärjestelmän näkökulmasta komission tarjoama malli ei kuitenkaan ole ongelmato. Tähän ongelmaan palataan lähemmän toisaalla, mutta on syytä tarkastella ongelmaa erityisesti kansalaislääteisyysten periaatteen näkökulmasta. Suomessa kansalaislääteisyysten katsotaan toteutuvan nimenomaisesti vahvan kunnallisen itsenäisyyden ansiosta.

**Kansalaislääteisyysten vaatimus**


Mielenkiintoinen näkemys suomalaisesta näkökulmasta katsottuna onkin, ettei alue- ja paikallisvaltuutettujen osallistumista EU:n demokratiaprosessiin voi käsitellä erillään jäsenvaltioiden hallitusten ja alue- ja paikallishallinnon välistä neuvotteluprosessia koskevista kysymyksistä. Tämä kansallisvaltion sisäinen uudistustarve on jäänyt
sivuun, vaikka jatkuva kiistely valtion ja kuntien välisistä rahoitusvastuusta onkin antanut toisenlainen kuvan. Tosiasiallista neuvotteluprosessin käymistä koskevat uudistuspyrkimykset – mallinaan esimerkiksi Itävallan perustuslakiin ankuroitu konsultaatiomekanismi – eivät meillä juuri ole tulleet keskusteluun.

On tietysti selvää, ettei EU:n kansalaisläheisyden lisääminen voi tarkoittaa sitä, että yhteisön toimiimet puuttuisivat enemmän alue- ja paikallishallinnon kysymyksiin. Tarkoitukseena on huolehtia siitä, että alue- ja paikallistasolla esiintyvät kansalaisten tavoitteet ja elinolosuhteet otetaan yhteisössä asianmukaisesti huomioon. Tätä tavoitetta ei voida riittävän hyvin saavuttaa EU:n toimielinten nykyisillä toimintatavoilla, vaikka niitä onkin uudistettu useaan otteeseen.


Hallintovaliokunta on lausunnossaan (20/2001 vp) todennut seuraavaa:


Valiokunnan mielestä on kannatettavaa, että EU:n komissio on aktiivisesti esiintuomassa Euroopan tulevaisuudesta käytävää keskustelua, jonka keskeinen osa on hyvä hallinto.

Valiokunta korostaa suomalaisen kuntien itsenäisyyden perustuvan järjestelmän kunnioittamista.


Julkisen sektorin vaikeimpia ongelmia on se, miten tuottaa laadukkaita palveluja kansalaisille, vaikka menojia on karsittava. Keskustelussa on avainasemassa paikallishallinto, joka on tärkeimpää julkisten palvelujen jakelukanavissa. Samalla yhteisölainsäädäntö vaikuttaa siihen, miten palvelut tarjotaan.


Komissio on huhtikuussa 2004 antanut myös vihreän kirjan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöopimuksesta sekä julkisia hankintoja

**Palveludirektiivi kuntien kannalta**

Julkisen sektorin vaikeimpia ongelmia on se, miten tuottaa laadukkaita palveluja kansalaisille, vaikka menojia on karsittava. Keskustelussa on avainasemassa paikallishallinto, joka on tärkeimpiä julkisten palvelujen jakelukanavissa. Samalla yhteisölainsäädäntö vaikuttaa siihen, miten palvelut tarjotaan.


Komissio on huhtikuussa 2004 antanut myös vihreän kirjan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöopimuksesta sekä julkisia hankintoja


Kaavailuja arvioitaessa on tarpeen myös harkita, mitä seuraa, jos kunnilla ei enää ole vapaa valinnan- ja päätöksenteko-oikeutta. Tällainen ongelma on noussut esille Suomen ohella Itävallassa ja Saksassa koskien kilpailuttamisvelvollisuutta kuntien yhteistoiminnan muodossa tapahtuvalta palvelutuotannossa. Millaiseen yhteiskuntaan komission mielestä siirrytään, jos ei enää ole toimivia kaupunkeja ja kuntia palvelutoimintojen tultua yksityistetyiksi.

Perustuslaillinen sopimus ja kunnallishallinto


Jo varhain nähtiin, ettei Euroopan neuvoston vuonna 1985 laatiman paikallisen itsehallinnon peruskirjan ratifiointi kaikissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa vielä automaattisesti takaa sitä, että kunnallisen itsehallinnon periaate valtionsisäisesti tulisi voimaan tai jopa nauttisi perustuslainsuojaa. Koska peruskirja on enemmänkin reunahdot asettava sopimus – verratavissa Euroopan sosiaaliperuskirjaan – nähtiin tarpeelliseksi jo ennen Eu-
ropan unionin syntyä se, että paikallisen itsehallinnon peruskirja otettaisiin osaksi tulevaa Euroopan perustuslakia tai vastaavaa asiakirjaa.


Edellä on jo todettu, että uusi EU:n perustuslaillinen sopimus sisältää myös kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittäviä kohtia (kuten subsidiariteettiperiaatteen ulottaminen myös alue- ja kuntatasolle). Tätä kautta alueiden komitealle on tullut keskeinen vastuu periaatteen noudattamisen valvonnassa. Alueiden komitealle on myönnetty kannoikeus niiden säädösten osalta, joiden hyväksyminen edellyttää sen kuulemista. Keskeinen on myös sopimuksen säännös, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.


Alueilla ja kunnilla on, kunkin jäsenvaltion perustuslaista ja historiallisesta taustasta riippuen, monia erilaisia tapoja vaikuttaa EU:n lainsäädäntöön. Tällaisia ovat esimerkiksi virallinen osallistuminen jäsenvaltion hallituksen neuvostossa esittämien kantojen muotoiluun alueellisten edustuselinten ainakin osittain sitovien päätöslauselmien avulla, tai tiettyjen alueiden tai paikallisyhteisöjen Brysselissä sijait-
sevien edustustojen harjoittama lobbaustoiminta. Ainoa vaikutuskeino, joka on kaikkien alueiden ja paikallisyhteisöjen käyttävissä perustuslaillisista taustatekijöistä riippumatta, on kuitenkin alueiden komitea.

Keskeinen perustelu alueiden ja kuntien nykyistä paremmalle mukaan ottamiselle eurooppalaisen tason sääntelyä toteutettaessa on siinä, että alue- ja kuntataso eivät ole pelkästään reagoiva täytäntöönpanotaso, eli eurooppalaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden objekteja. Ne ovat samalla myös integraatioprosessin subjekteja ja takuita menestykkekään eurooppalaisen rakennustyön toteuttamiseksi.

### Demokratia on EU:n ja Euroopan neuvoston yhteinen asia

Demokratiatavoitteiden saavuttamisessa kumpikin eurooppalainen taho – Euroopan neuvosto ja EU – pitävät paikallistasoa tärkeänä toimijana.


Tämä rinnakkainen toiminta monilla tärkeillä tehtävällä alueillalla on johtanut keskusteluun Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin välisestä suhteesta. Yleisesti hyväksytty näkemys on kuitenkin se, ettei Euroopan neuvosto ole mikään ”odotushuone” Euroopan unioniin pääsemiseksi.

Euroopan neuvoston ja EU:n toisiaan täydentävää suhteesta (jota raportissa kuvataan) seuraa Junckerin mukaan johdonmukaisena seuraavana askeleena se, että EU (saatuaan oikeushenkilöllisyden) liittyy Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 2010. Tälle liittymiselle ei olisi enää mitään estettä, jos EU liittyy ihmisoikeussopimuksen, kun se osallistuu demokratian vahvistamiseen Euroopassa, koska se liittyy yleiseurooppalaisen oikeusalueen ja yhteisten standardien luomiseen ja ottaa osaa Euroopan neuvoston projekteihin opetuksen, kulttuurin ja kulttuurien välisen dialogin alueilla, sekä pyrkii rakentamaan Eurooppaa ilman jakavia rajoja.

Kirjallisuutta

*Harisalo, Risto – Rannisto, Pasi-Heikki: Julkinen hallinto yhteiskunnan rakentajana (Hyvinkää 2010)*
*Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto (2006)*
*Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa (1969)*
*Kuotola, Yrjö: Kunnan raja (2009)*
*Laamanen, Elna: Vapaaehtoiset pakkoliitokset (2007)*
*Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädosvalta (1968)*
*Mennola, Erkki: Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset ongelmat (Lakimies 2/1984)*
*Mennola, Erkki: Paikalliset normit (Lakimies 6/1983)*
*Merikoski, V.: Ajatustenvaihto perustuslaainsuojasta kunnallishallinnon alalla (Lakimies 5/1969)*
*Molander, Per – Stigmark, Kerstin: Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. (Södertälje 2005)*
*Muren, Edvard: Kunnan asema valtion hallintojärjestelmässä. (Suomen Kunnallislehti 2/1972)*
*Niemivuo, Matti: Valtio ja kunnallinen itsehallinto (1991)*
*Pihlajaniemi, Toivo: Kuntarakenne murroksessa (2006)*
Ryynänen, Aimo: Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto (2009)
Sutela, Marja – Savolainen, Marja: Kuntajakoselvittäjän tehtävät ja toimivalta kuntajaotusta muutettaessa (Joensuu 2005)
4. KUNNAN ROOLIT YHTEISKUNNASSA

4.1. Viranomainen, palvelujen tuottaja ja kansanvallan toteuttaja

Seuraavissa alajaksoissa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kunnan eri rooleja, toisin sanoen kuntaa viranomaisena, kuntaa palveluorganisaationa ja kuntaa kansanvaltaisen vaikutustason tarjoavana yhteisöönä. Hyödyllisen johdatuksen näiden eri rooli on erittelyllä tarjoaa kysymys kunnan koosta.


Kuntarakennekysymystä on jatkuvasti vireillä olevassa keskustelussa arvioitu varsin pinnallisesti. Peruslähtökohta – mikä on kunta – on jäänyt sivuun.
Kunnan asema näyttää entistä vahvemmin muuttuvan pelkäksi valtiollisen politiikan täytäntöönpanotasoksi, valtion ”pitkäksi kädeksi”. Vaikka kunta nyttemmin voikin monista asioista päättää itsenäisesti, leimaa ajattelua kuitenkin vaatimus kuntien toimimisesta valtion keskushallinnon ja lainsäätäjän tahdon täytäntöön panijoina. Hallintovaltiollisesta lähtökohtasta katsottuna on eittämätä ongelmallista, etteivät kunnat toimi saman kaavan mukaisesti ja samoin edellytyksin. Tätä ajattelua edustaa esimerkiksi vaatimus kuntien määrän vähentämistä ”noin sataan”. Samaa ajattelua edustaa myös uudelleen valtion taholla virinnyt vaatimus ottaa taas käyttöön ”korvamerkityt” (tehtäväkohtaiset) valtionsuosukset ja valtion eri elinten kohdistama yrsityiskohtainen valvonta.


Tämän ideaalikuvan onnistuminen edellyttää, että kunnassa voidaan hoitaa tehtäviä, joilla on merkitystä yksittäisen kansalaisen elämän kannalta. Liian pienessä kunnassa tämä omassa vaikutuspiirissä olevien asioiden määrä on olematon. Se voi osaltaan vieraannuttaa asukkaita yhteisten asioiden hoidosta. Tehtävien hoitamisessa on myös oltava riittävä liikkuma-ala paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden huomioonottamiseksi. Toisaalta poliittisen toiminnan on oltava pääosin hallittavissa olevaa ja ”läpinäkyvää”. Kunta ei sisä myöskään saa olla liian suuri. Niin ikään vaatimuksena voidaan esittää, ettei ongelmia hoideta pois puhtasti hallintotoimina, pyrkien välttämään...
konfliktieja. Kansanvalta edellyttää erilaisten näkökohtien sovittelua ja niiden kautta tapahtuvaa kehitystä päättöksen synnyttämiseksi.


Johtopäätös tästä on kahdensuuntainen: on turvattava kunnalle sekä vähimmäismäärä päättöksentekovapautta että myös määriteltävää optimisuu-

Kuntaliitosten vaihtoehtona on pidetty esillä kuntien yhteistoimintan

Esille on kansainvälisten esikuvien pohjalta nostettu myös kaksi-

Eduskunta on tuoreessa kannanotossaan tähdentänyt sitä, että kun

KUNNAN ROOLIT YHTEISKUNNASSA | 177

Kolmas ajateltavissa oleva vaihtoehto on *kuntien toimivaltuuksien porrastaminen*. Riittävät voimavarat omaavilla kunnilla olisi laajempi itsenäisyys suhteessa aina pienillä kunnilla. Tälläista porrastusta lainsäädännössämme on ollut aiemmin (kaupungit, kauppalat, taajaväkiset yhdyskunnat, maalaiskunnat).

Kansalaisnäkökulmasta katsottuna asiassa voidaan nähdä ongelmia. Yhtenäiskunnan periaate, kaikkien kuntien samanlainen oikeusasema, on itsenäistymisen kannalta tärkeä. Jos eri kunnilla on kovin erilainen oikeusasema, merkitsee se samalla niiden asukkaiden erilaista asemaa. Heillä olisi kunnasta riippuen erisuuruinen mahdollisuus vaikuttaa elinoloihinsa ja ympäristöönsä.

Näin on yhteenvetona todettavissa, että mitään yksiselitteistä ratkaisua heterogeenisesta kuntarakenteesta aiheutuuviin ongelmiin ei ole. Olennaista on kuitenkin huomata, että mikäli asiassa nykyiseen tapaan edetään vaiheittain, tulee ottaa huomioon tehtävien ratkaisujen erilaiset vaikutukset. Palvelujen tehokkaaseen tuottamiseen pyrkivissä ratkaisuissa ei voida jättää sivuun tehtävien toimenpiteiden vaikutusta myös kansalaisosallistumiseen ja kansanvaltaan. Kuntarakennekeysystymystä tarkastellaan vielä yksityiskohtaisemmin toisaalla.

**4.2. Vastuu hyvinvoinnista ja kestävästä kehityksestä**

Kunnan asema paikallisen kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana on 1990-luvulta alkaen entisestään korostunut. Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.

Kyseinen säännös, jota vastaavaa ei aiemmassa kunnallislaissa ollut, korostaa entisestään kunnan omavastuista asemaa alueensa ja sen asuk-
kaiden elinolojen kehittämisessä. Määritelämän voidaan katsoa sisältävän sekä vapaaehtoisena toiminta-alueen (yleistöimialan) että lakisääteisten tehtävien hoitamisen asukkaiden etua palvelevalla tavalla.


Kansalaisten yhdensuuntaisuuden vaatimus ei suinkaan tarkoita samaa kuin toimintojen samanlaisuuden vaatimus. Tämä näkemys on voittanut alaa myös valtion ja lainsäätäjän tahoilla. Peruspalvelujen joustava ja tehokas toteuttaminen edellyttää, että palvelut voidaan järjestää paikallisesti olot huomioon ottaan.


Yhteenvetona voi todeta, että yhdentymiskehitys johtaa toisenlainseen yleisen edun käsitykseen. Sen mukaan markkinat ovat sellainen tehokkuuden ja vaikuttavuuden moottori, joka luo yleistä hyvää ja etua.


### 4.3. Yleinen toimivalta

Kunnallisen itsehallinnon keskeinen ominaispiirre on oikeus omiin, paikallisyhteisön ja sen asukkaiden kannalta tärkeinä pidettäviin tehtäviin. Tämän oikeuden nojalla kaupungit ja kunnat voivat päättää kulttuurilaitosten, ylläpidosta, elinkeinopoliitikasta, kansalaisaktiviteettien tukemisesta ja muista yhteisistä tehtävistään ja tarpeistaan. Maissa, joissa tällaista oikeutta kunnilla ei ole, ovat kunnat asemaltaan lähinnä valtiollisia paikallisviranomaisia (kuten Isossa-Britanniassa).

Myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan voidaan katsoa edellyttävän riittävää omavastuista tehtävääluetta. Peruskirjan 3. artiklan mukaisesti kunnilla tulee olla oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattava osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.
Suomalainen järjestelmä on sanotun oikeuden tuntenut jo ennenään. Nykyisen kuntalain 2 §:n säännös ilmasee tämän oikeuden toteamalla, että kunta hoitaa itsenäisesti nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Lainkohdan määritelmä on sekä kielikuvana että juridisena muotoiluna varsin erikoinen.

Kuntalin kunnallislakien vastaavista säännöksistä poikkeavan sanamuodon ("itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa") tarkoituksena on korostaa kunnon oikeutta itse harkita, mitkä toimet sen itsehallinnon, toisin sanoen kunnon ja sen asukkaiden kannalta ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia. Vastuu asian harkinnassa on kunna.

Tosiasialliset kehityskulut ovat olleet vaikuttamassa siihen, että aiemmin keskeinen kunnallisoikeudellinen kysymys kunnan toimialan rajoista on nyttemmin muuttunut enemmänkin taloudelliseksi ongelmaaksi. Kunnan yleisen toimialan oikeudellisia rajoja voidaan tänä päivänä pitää riittävänä. Sen sijaan taloudelliset reunaehdot asettavat rajoja toiminnalle.


Alueellinen joustavuus puolestaan tarkoittaa sitä, että erilaiset tehtävät voivat kuulua eri kunnissa niiden toimialaan. Esimerkikin tästä on pidetty kauppaliikkeen harjoittamista, jonka on katsottu voivan kuulua syrjäisessä saaristokunnassa kunnan toimialaan, mutta ei sen sijaan kunnassa, jossa sanottuja palveluja on yksityisten hoitamana.

Ajallisen ja alueellisen joustavuuden tarpeen kautta tulee ymmärrätä, että erilaiset asioista voidaan katsoa muutamaan saa, miksi lainsäätäjä on tyytynyt säättämään keskeisestä kunnallisoikeudellisesta kysymyksestä joustavalla yleissäännöksellä. Kuntien olosuhteet ja kunnallisen toiminnan kohteiden muutos nimitäin edellyttävät, että paikallisella tasolla on riittävät valtuudet
sopuuttaa kulloisetkin toimensa muuttuneiden tarpeiden, ajattelun ja olosuhteiden mukaisiksi. Suomalaisessa korkean hallintokulttuurin, osaamisen ja moraalin ilmapiirissä lainsääätäjä voikin jättää toimivalle järjestelmälle laajan harkintavallan.


Vasta viime vuosina on havaittu selkeämmin, että järjestys- ja turvallisuuskyymiksissä vastuuta ei voidakaan sälyttää yksinomaisena valtion poliisiviranomaisille. Niinpä usean kunnan muodostamat kihlakunnat ovat yhdessä kuntien viranomaisten ja muiden tahojen kanssa ryhtyneet laadimaan turvallisuusstrategioiden ja toteuttamaan niihin liittyviä konkreettisia toimia.

Kunnan yleistoimivaltaus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnat voisivat tehdä mistä tahansa paikkallisesta ongelmasta itseelleen hallintotehtävän. Tätä rajoittavat ennen muuta perusoikeudet. Kunnan yleistoimivaltaus koskee kunnan toimivaltaa ainoastaan valtion suuntaan, ei sen sijaan kansalaista kohtaan. Kansalaiselle kuuluvan perusoikeudellisen vapauspiirin suoja eroaa perustavalla tavalla kunnalle kuuluvien toimivaltuuksien suojasta.

4.4. Kunta liiketoiminnan harjoittajana

Runsaasti rajanveto-ongelmia aiheuttanut yksittäiskysymys on kunnan oikeus tukea tai itse harjoittaa liiketoimintaa. Elinkeinopolitiikan harjoittaminen on perusteltua ja tärkeää kuntalain ja perusoikeuksien näkökulmasta. Kunnan odotetaan toimivan aktiivisesti varmistaakseen
työpaikkojen riittävyyden ja yritysten sijoittautumisen kunnan alueelle. Ristiriita on kuitenkin siinä, että keinot tähän ja toiminnan harjoittaminen ovat entistä rajoitettumpia. Vaikka kunnan toimintavapaus ja harkintavalta yleisesti ovat laajentuneet viime vuosikymmeninä, ovat kunnan mahdollisuudet harjoittaa elinkeinopoliittikaa rajatummalle erityisesti yhteisösäännöstön (EU) johdosta.

Sallitun kunnan kehittämiestoiminnan ja kunnalta kielletyn elinkeinonharjoittamisen välisen rajanvedon tulkinnallisuutta kuvaa KHO:n ratkaisu (26.7.2006 T 1820). Sen mukaan kunnan toimialaan ei kuulunut kahden omakotitalon rakennuttaminen myyntiä varten. Ratkaisussa kielteistä kantaa perusteltiin seuraavasti:


Omat varat ovat jokaiselle yhteisölle liikkeelle paneva voima, ”nervus rerum”. Heikoin taloudellisin voimavaroin varustettu yhteisö on voimaton. Kuntien tehtävien ja tuloperustan välisen epäsäännön korjaamiseksi on kunnissa pidetty esillä vaatimusta maksutulojen kasvattamisesta. Erityisesti tämä on koskenut julkisten peruspalvelujen tuottamisesta perittäviä kustannuksia. Yhtä lailla maksutulojen merkityksen kasvattamisen tarve koskee kunnan muita palveluja. Oikeudellisesti ja kunnallispoliittisesti juuri viimemainitut muodostavat kiinnostavan tarkastelyn kohteena.

Kunnallistalouden kriisitymiskehitys antaisi perustellun syyn suhtautua kunnallisen liiketoiminnan harjoittamiseen aiempaa myönteisemmin. Siksi asennointuminen kuntien liiketoiminnan luonteisen
toiminnan harjoittamiseen on muodostunut ainakin jossain määrin aikaisempaa myönteisemmäksi.


Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (perustamissopimuksen 86-artikla verrattuna 82-artiklaan) seuraa monien valtiollisten monopolien sopimuksenvastaisuus ja tämä pakottaa jäsenvaltiot siksi naiden monopolien purkamiseen. Tätä yhteisööikeus aiheuttaa yhdessä kansallisen kilpailusääntelyn kanssa vahvan yksityistämispaineen julkisen toiminnan suuntaan, ja siten myös kunnallisiin liikelaitoksiin.
Julkisen vallan yritystoiminnalle asetetaan usein yhteisöoikeuden suunnalta ahtaammat rajat kuin mitä kansallinen sääntely aiheuttaisi.


Perusoikeudet toisin sanoen rajoittavat kunnalle muutoin kuuluvaa yleistoimivaltuutta. Kunnalle kuuluva yleistoimivaltuus on taattu ainoastaan valtionhallinnon suuntaan, ei sen sijaan kansalaisen suuntaan. Myöskään kuntien hallintokulttuuriin olennaisesti vaikuttanut uusi julkisjohtamisoppi ei näkemysten mukaan tee aiempaa tulkintaa kunnallisen liiketoiminnan sallittavuuden rajoista vanhentuneeksi. Perustuslaillisesti taatun kunnallisen itsehallinnon, elinkeinopapauden perusoikeuden ja esteettömän kilpailun periaatteiden kanssa sopusoinnussa kunnallinen liiketoiminta on ainoastaan silloin, kun se on erityisen ja merkittävän julkisen vaatimuksen johdosta kunnallishallinnolle oikeutettua.

**Spekulatiivisen liiketoiminnan harjoittamisen mahdollisuus**

Yksi konkreettinen ongelma on siinä, miten laaja on sinänsä tarpeellisten palveluiden tuottamiseksi perustettujen kunnallisten liikelaitosten oikeus maksujen määräämiseen. Lähtökohta tietysti on, että kunnan omistaman yhtiön tulisi tulla toimeen omalla tulorahoituksella ilman veronmaksajien tukea. Kannattavuusvaatimuksen voidaan katsoa sulkevan pois sen, että käyttömaksut vahvistettaisiin tuotantokustannuksia alemmiksi. Periaatetta ei kuitenkaan pidetä aivan ehdottomana, erityisesti sähkön ja veden suhteen. Näillä tehtävällä kunnallinen toimija on myös kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992 3 §)

Esimerkiksi monien kaupunkien energialaitosten kaupungin talouteen tuomat tuloutukset kuvaavat havainnollisesti, miten etäälle on tultu kunnullisille liikelaitoksille perinteisesti asetetusta vaatimuksesta, jonka mukaan ”kunnallisia likeyrityksiä on pyrittävä hoitamaan lähinnä itsenäisesti ja ylemmällä laitoksella tuottavaa ylijäämää” ja ”että mikäli ne tuottavat ylijäämää, tämä ylijäämä ei saa olla kohtuuttoman suuri” (lia Aaro Kauppi).


Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän tekemän ehdotuksen mukaisesti kuntalakia on muutettu siten, että siinä säätetään kuntakonsernista ja kunnullisesta liikelaitoksesta (519 /2007). Liikelaitokselle siirretään tehtävän tulee olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulisi muutoin hoitaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Tällaisen toiminnan pitäisi kuuluua kuntalain 2 §:n mukaisen kunnan toimialaan. Liiketoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa liikelaitos toimii
markkinoilla kannattavuusperusteisesti ja jossa investoinnit rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella ja jossa asiakkailla on harkintavaltaa liiketoiminnan tuotteiden hankinnassa.

Kustannusvastaavuuden periaatteen ensisijaisuutta tai sitovuutta ei sanotun kunnalain muutoksen valmistelun yhteydessä enemmältä arvioitu. Peruskysymys tietysti on, onko tällainen periaate voimassa kuntia koskevani. Ruotsissa periaate on selkeästi yksi kunnan toimialan määräystämisperiaatteesta (självkostnadsprincipen; kunnallislain 8:3c §). Kysymykseen on eduskunnan perustuslakivaliokunta joutunut ottamaan kantaa eri yhteyksissä.


katsotaan lähtökohtaisesti määrittävän tulkintaa siitä, onko kyseessä maksu vai vero:

_Ehdotuksen 14 b §:ssä mainitut maksut perustuvat lain säännöksiin, joissa määritellään maksujen suuruus. Ne määärytyvät 1 ja 2 sekä 4 momentissa mainittujen kunnossapito- ja puhtaanaapitotehtävien, ilmoituksen tarkastamisen ja työn valvonnan sekä välittömän vaaran torjumisen osalta aiheuttamisperiaatteet mukaisesti. Sen perusteella kunta voi peria ainoastaan aiheutuneet kustannukset. Valiokunta ei kuitenkaan ole edellyttänyt kunnalliselta maksulta ehdotonta kustannusvastaavuutta. Toisaalta se on katsonut, että mitä suuremmaksi maksu muodostuu palvelujen tuottamisen kustannuksien verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen verona (PeVL 53/2002 vp, s. 2/III). Aiheuttamisperiaatteen noudattamisesta johtuen mainitut maksut täyttävät kustannusvastaavuuden vaatimukset._


Kun maksujen määräminen useissa kuntien vastuulla olevissa palveluissa on vähintäänkin kohtalaisen laajan harkintavallan kunnille suova, on varmasti houkutusta paikata kuntien taloutta maksujen jatkuvilla korotuksilla. Kansainvälisessä keskustelussa tätä kehityssuuntaa on kuvattu siirtymiseksi verotusvaltiosta maksurahoitteiseen valtioon. Toisin suomalaisen kunnallishallinnon tilanne on vielä kaukana tästä.

Verotusvaltion periaatteet mukaisesti verot muodostavat valtion ja kuntien pääasiallisen tuloperustan. Niiden ohella on kuitenkin liikkuma-alaa myös muiden tulomuotojen käytölle. Verovaltion periaate ei siten tietenkään
estä kunnilta muitakaan tulomuotoja. Juuri kunnallinen liiketoiminta on alue, jonka on nähty olevan vastakkainen verovaltion periaatteen kanssa.

Verovaltiokonsepti seuraa enemminkin temaattisten asianomaisten sääntelyalueiden kokonaisuudesta ja on sitä kautta rajoittava periaate. Verovaltion periaate on kyennyt esimerkiksi säilyttämään periaatteen puhtaan voitonansaintatalouden harjoittamisen kiellosta. Toisin sanoen perustuslain mukaisesta mallista, jonka mukaisesti julkinen vallan vastuulla olevat tehtävät rahoitetaan verotuksella, seuraisi rajoitus sellaiselle kunnalliselle liiketoiminnalle, jonka tarkoituksena on puhtaasti voitonansainta.


Voidaan kuitenkin todeta, että suomalaisen kunnallisoikeudellisen ajattelun perusta tältä osin on edelleen yhdenmukainen manneureuropalaisen ajattelun ja sääntelyn kanssa. Mutta kysymys voitonansainnan sallittavuudesta ei ole ainoa kysymys, joka kunnallisen liiketoiminnasta on noussut tutkimuksellisen ja käytännön mielenkiinnon kohteeksi. Sellaista esimerkkinä voidaan nostaa paikallisuusperiaate, yksi kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtesta.

Kunnallisten maksujen määräytymisperiaatteita tarkastellaan myös jäljempänä kunnan taloutta tarkastelevassa jakossa.

Liiketoiminnan laajentaminen kunnan rajojen ulkopuolelle

Kunnan alueyhteisöluonteesta johtuu vaatimus siitä, että kunnan toiminnan tulee rajoittaa kunnan rajojen sisälle. Paikallisuusperiaatteen merkityksestä on varsinkin ruotsalaisessa ja saksalaisessa oikeustieteessä keskusteltu laajasti. Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen ratkaisun mukaan kunnan tehtävissä (paikallisyhteisön asioiden hoidossa) on kysymys sellaisista tarpeista ja intresseistä, jotka nousevat paikallisyhteisöstä tai joilla on oma erityinen paikallisyhteisöllinen...
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

leimansa, toisin sanoen jotka ovat kunnan asukaille sillä tavoin yhteisiä, että ne koskevat kunnan asukkaiden yhteiselämää ja asumista kunnassa.

Saksalaisen oikeuskirjallisuuden näkemyksen mukaisesti kunnan toiminta rajojensa ulkopuolella on yleisesti ottaen lainvastaista ja kiellettyä. Perustelut talle vakiintuneelle tulkinnalle ovat sinänsä ymmärrettävät: kunnan liiketoiminnan ulottaminen toisen kunnan alueelle loukkaa tuon toisen kunnan itsehallintoa, demokratiaperiaatetta ja julkinen tarkoituksen vaatimusta. Näitä seikkoja pidetään niin ehdottomina perustuslaillisina esteinä, ettei osavaltiolainsäädännössä (jossa kunta koskeva sääntely on) voida tästä poiketa muutoin kuin tietyin perustein. Tällaisina pidetään ylikapasiteetin myyntitilannetta, hyödyn saamista tätä kautta myös oman kunnan asukkaille (esim. koululaisten virkistykseen tarkoitettua lomakohdetta) tai kuntienvälistä yhteistyötä.

Tätä perinteistä näkemystä paikallisuusperiaatteesta on uudessa tutkimuksessa nyt kritisoitu. Kritiikissä lähtökohdaksi otetaan kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasäännöksen tarkoituksena tulee pitää kuntien suojaamista eikä niiden (taloudellisen) toiminnan rajoittamista.

Kuten käytännöstä hyvin on havaittavissa, ei Suomessa kunnallisten liikelaitosten toimintaa ole rajattu yhtä ahtaasti vain oman kunnan alueelle. Myös oikeustiede on ollut sallivalla kannalla, mutta vain tietyin edellytyksin.

Yhteisöäänöstö on tuonut sanottuun kysymykseen uuden ulottuvuuden. Sen mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai kuka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81–89 artiklan määräysten kanssa. Kyseistä säännöstä voidaan tulkita siten, että käsitteellä toimenpide tarkoitetaan kaikkia oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikuttamisia julkisia tai suosittuja yrityksiä kohtaan. Muotona voi olla lainsäädäntö tai määräykset yhtä hyvin kuin tosiasiallinen toiminta. Ja tälläinen rajoitus on kunnallislainsäädännön tulkinnasta nouseva
rajoitus. Johtopäätöksenä tästä olisi se, että kunnat voivat ulottaa liiketaloudellisen toimintansa kunnallislainsäädännön rajoituksista huolimatta myös rajojensa ulkopuolelle. Tarrautuminen täältä osin paikallisuusperiaatteeseen on lainsäädännöllistä ”aluekartellin” aikaansaamista.

**Kuntien liikelaitosten omaisuudensuoja**


Kansallinen oikeus ei siis takaa kunnilla enempää kuin niiden liikelaitoksissa perusoikeuksia. Sen sijaan yhteisöoikeuden sisältämät perusvapaudet ja perusoikeudet ulottuvat niihin. Esimerkiksi kuntien omaisuus niiden omistamissa liikelaitoksissa on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1-arts. 1-lauseen samoin kuin perustamissopimuksen 6-arts. 2. kap. 2 nojalla suojattu.

Tulkinnan tueksi voidaan viitata myös EU:n perustuslaillisen sopimuksen (Lissabonin sopimuksen) osana olevaan Euroopan perus-

2. ”Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauiden suojaamiseksi tehdysä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.”
oikeuskirjaan, jonka 17-artiklassa määrätään omistusoikeuden suojasta. Viitattuihin Eurooppa-oikeudellisiin säännöksiin nojaten on katsottava myös julkisten yritysten nauttivan omaisuuden suojaa.

Voidaan tietysti kysyä, onko tällä ongelmalla käytännöllistä merkitystä. Asia voi olla moniulotteisempi esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta liitetään toiseen kuntaan ja samalla sen omistama liikelaitos siirtyy uuden kunnan omistukseen. Oikeusjärjestyksemme ei turvaa millään tavoin aiemman kunnan asukkaiden oikeutta kunnalliseen omaisuuteensa.

Periaatteellisia johtopäätöksiä

Millaisia johtopäätöksiä kuvatuista seikoista sitten tulisi tehdä? Ensimmäisenä varmaan se, että yhteisösäännöstön vaikutukset kunnallisen itsedemittinon toimintaan ilmenevät uusilla ja yllättävillä tavoilla.


Vaikutukset voivat koskea aivan kunnallisoikeudellisia perusperiaatteitakin. Toiseksi on syytä pohtia sitä, ovatko kuvatut muutokset ongelmallisia vai eivät. Ovathan jo nyt yksittäisten kaupunkien tai


4.5. Perusoikeuksista ja palveluista vastaaminen

Suomalaisessa järjestelmässä kuntaa pidetään lähinnä palvelujen tuottajana. Toisaalla tarkastellaan erikseen tämän näkemyksen liiallista ahtautta. Tämän kirjan kirjoittajien näkemyksen mukaan kunta on ymmärrettävä laajemmassa merkityksessä, vaikkakin käytännössä kunnan palvelutehtävillä on merkittävä roolinsa. Peruslähtökohtana on, että kaikkien kuntien tulee kyetä järjestämään asukkailleen samat peruspalvelut. Kuntayhtymässäkin peruskunnan tulee vastata siitä, että kuntalaiset saavat palvelunsa.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella perustuslain tasolle nostettiin kansalaisten taloudelliset, sivistyselliset ja sosiaaliset oikeudet.

**Julkisella vallalla** tarkoitetaan perustuslaisa valtiota ja kuntia yhdessä. Käytännössä vastuu perusoikeuksien käytännön toteutuksesta on kunnilla, valtion rajoittuessa vastaamaan osarahoituksesta ja toimintojen yleisestä ohjauksesta. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee periaatteessa kaikkia julkisen hallinnon organeja, tosiasiallista palvelutehtävää suoriuttavaa henkilöstöä myöten.

Ensisijaisesti perustuslain perusoikeussäännökset luonnollisesti velvoittavat lainsäädännön luonnostamisen siten, että lainsäädäntö toteuttaa perusoikeuksia. Toisaalta säädetettäessä lailla kuntien tehtävässä on huolehdittava myös siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriuttaa niitä. Vastuunjoon määrittely on kieltämättä ongelmallista, sillä selkeitä periaatteita kuntien ja valtion tehtävämäärittelyjen kesken ei lainsäädännössä ole. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä käytöön otettu uusi käsite ”julkinen valta” hämärtää edelleenkin tavoitetta päästä selkeään vastuunjakoon.


---

196 | *KUNTA - Kunnallisen itsenäispolitiikan perusteet*

Sanotut perustuslain säännökset eivät tarkoita sitä, että kuntien itsensä tulisi vastata myös konkreettisista tehtävien suorituksista. Aiemmassa lainsäädännössä tätä edellyttiin melko tiukasti. Sittemmin 1990-luvun uudistusten suunnalta on ollut, että on tarkoituksemuksisuus, joka palvelut tuottaa ja miten tehtävien hoito järjestetään. Sanottu periaate on kirjattu myös kuntalain 2 §:ään:

**Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämää palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.**

Kunnalla on kuitenkin vastuu palvelujen saatavuudesta ja riittävyydestä. Periaatetta ei kuitenkaan erityislainsäädännössä ole täysin hyväksytty sääntelyn perustaksi.

Ensinnäkin rajoituksen tuo perustuslakiin otettu yksityistämistä koskeva uusi 124 §. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksemuksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoteukseksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksen perusteella julkisten tehtävien hoitamisen ydin halutaan säilyttää virkavastuun (perustuslain 118 §) ja hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun piirissä.

Merkittävin poikkeus vapaassa tehtävien toteuttamistavan valinnassa on perusopetuksen järjestäminen. Kunta voi hoitaa sen joko itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Se ei sen sijaan saa käyttää rajoituksetta ostopalveluja (perusopetuslain 628/1998 4 §):
Kunta voi järjestää tässä laissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

Tällainen lainsäädännön kehitys on johtanut merkittävässä määrin kunnan toimintojen yksityistämiseen ja ulkoistamiseen. Periaatteessa tämä on ollut perustelua jotta toimintaan on saatu tehokkuutta ja tuloksellisuutta samalla kun on vapautettu voimavaroja muihin tehtäviin.


Poliittisessa ja tieteellisessä keskustelussa on käytä keskustelua materiaalisen yksityistämisen edusta ja haotoista. Ongelma on kuitenkin siinä, että keskustelua on käytä usein ilman selkeää erottelua poliittisten ja tieteellisten argumenttien välillä.

Asia on pikemminkin päinvastoin, sillä kriitikot julkisten toimintojen myynti, usein ilman riittävää läpinäkyvyyttä, uhkaa tehdä ympäristön demokratian tyhjäksi. Toiseksi yksityistäminen edellyttää, mikäli sen halutaan toteuttavan yleisen edun edun vaatimusta, voimakasta ohjausta. Mitä enemmän tehtäviä siirretään varsinaisen kuntaorganisaation ulkopuolelle ja mitä enemmän yksityisiä palveluntuottajia on asiallisina, sitä merkittävämmin tulevat poliittinen tahto ja kritiikki kyky läpinäkyvään osallistumiseen. Toiseksi yksityistäminen edellyttää, mikäli sen halutaan toteuttavan yleisen edun vaatimusta, voimakasta ohjausta. Mitä enemmän tehtäviä siirretään varsinaisen kuntaorganisaation ulkopuolelle ja mitä enemmän yksityisiä palveluntuottajia on asiallisina, sitä merkittävämmin tulevat poliittinen tahto ja kritiikki kyky läpinäkyvään osallistumiseen.

Jos materiaaliset yksityistämiset ovat päätöksiä järjestelmänmuutoksesta ”politiikasta” ”markkinoihin”, ovat ne samalla päätöksiä irtaantumisesta kansanvaltaisesta legitimatio- ja kontrolliyhteydestä, johon politiikka kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa on sidottu. Siinä tapauksessa on vastattava myöntävästi siihen kysymykseen, kadottaako kunnallinen itsehallinto materiaalisen yksityistämisen johdosta sisältönsä. Tätä toteutunutta ja käynnissä olevaa poliittisuudesta ja kansanvaltaisuudesta irtautumista voi kuvata julkinen eroosioprosessiksi.

Kehitys edellyttää markkinoiden ja politiikan välisten suhteiden uudelleenmuotoilua. Tässä puolestaan voidaan onnistua ainoastaan sallimalla huomattava eriytyminen. Markkinoida ei tule torju ainoastaan mekanismina

Formaalisessa yksityistämisessä pidetään tehtävää päättää oikeudellisesta muodosta ”vain” organisaatioaratkaisuna, mikä ei vaikuttaisi tehtävienhoidon sisältöön. Tällainen perustelu on kuitenkin riittämätön. Organisaatioarvo koskeva valinta on nimittäin mitä suurimmassa määrin moniulotteinen ja kompleksinen ratkaisu. Siirtämällä tehtävienhoidotavastuu yksityisoikeudellisille yrityksille vähennetään olennaisesti kansanvaltaisesti legitiimien kuntien poliittista ohjauskykyä ja siten sosiaalivaltiollista vastuuta yleisen edun toteutumisesta. On mahdollista jopa katsoa, että kunnat ovat itse oman itsehallintonsa uhkia kaventamalla omaa yhteiskunnallista rooliaan yksityistämisestä.

Kunnan palveluvastuuta selviämisen ja kansalaisten valinnanmukaisen palveluksien parantamisen tarkoituksessa kunta voi ottaa käyttöön palvelusetelijärjestelmän. Sosiaali- ja terveydenhuollolliset palvelusetelmetricalyn mukaan kunnalla on oikeus päätellä, minkä palvelujen järjestämiseksi palveluseteliä voitaisiin käyttää. Asiakkaalla on oikeus kieltää hänelle tarjotusta palvelusetelista, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

Palvelutuotannossa keskeinen kysymys on valtion ja kunnan välisten työn ja ohella kansalaisten ja julkisen vallan välinen suhde. Viime vuosina on erityisesti pyritty vahvistamaan palvelun saajan asemaa asiakkaana.


Samassa tarkoituksessa on myös eräässä kaupungeissa otettu käyttöön niin sanottuja palvelusetoumuksia, joiden esikuva on Ison-


Kuntalain 44.2 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän hoidon on tehty virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiselle vain muille kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännös asettaa näin oikeudelliset rajat yksityistämiselle ja ulkoistamiselle.


Kunnallisen itsehallinnon kannalta on siinä, että perustuslain 121 § antaa eduskunnalle liki vapaan mandaatin päättää kuntien asemasta lainsäädännön kautta.

Sekavat vallan ja vastuujaon periaatteet valtion ja kuntien kesken hämärtävät kunnan poliittista roolia. Myös kansanedustajien toiminta kunnallispolitiikassa aiheuttaa sekaannusta roolijossa.


Kunnan toimintojen laajeneva yksityistäminen ja ulkoistaminen vaikuttavat kansanvaltaisesti valittujen elinten (erityisesti valtuuston) mahdollisuuksiin ohjata yhteiskuntakehitystä ja toimintoja. Tämän ongelman havaitseminen on monissa maissa saattanut kriittiseen tar-kasteluun 1990-luvun alusta vallalla olleen, uuden julkisjohtamisen nimellä kulkeneen ajattelun. Se edellytti (tai edisti) aiemmasta poikkeavaa valtion- ja hallintokäsitystä, nimittäin kuvaan markkina- ja ma-
nagement-suuntautuneesta julkisesta hallinnosta aiemman poliittisesti toimineen hallintovaltion (ja -kunnan) asemesta.


4.8. Erityislainsäädännön mukaiset tehtävät

Kuntien lakisääteisistä tehtävistä käytetään perinteisesti termiä erityistoimiala (verrattuna aiemmin tarkasteltuun yleistoimialaan, vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin). Kysymyksessä ovat kuntalain 2 §:n säännöksen mukaiset kunnalle laissa säädetty tehtävät.


Monissa tapauksissa kunnalla olisi oikeus erityislakien sääntelemien tehtävien hoitamiseen jo yleistoimialasäännöksen perusteella (”itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa”). Esimerkiksi asunto-olojen kehittämisestä annetun lain (919/1985) 5 §:n mukaan kunnan on
luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiselle. Tähän sillä olisi valtuudet ilman säännöstäkin.

Peruspalveluiden arvioinnissa jo usean vuoden ajan eri ministeriöiden toimialoilla suoritetut arvioinnit ovat osoittaneet, että nykyisellä kuntarakenteella ja Julkisen hallinnon voimavaroilla on yhä vaikeampaa tuottaa erityislainsäädännössä edellytettyjä ja muut säädettävät peruspalvelut. Useat tekijät yhdessä ovat aiheuttaneet ongelmia terveys- ja sosiaalipalvelujen saatavuuteen, hälytyspalvelujen aikaviiveisiin, yleisen turvallisuuden heikentymiseen ja vanhusten sekä lasten aseman muutoksiin. Yhteiskunnan rakennemuutos edellyttää myös palvelujen tuotantorakenteiden ja palvelutuotannon toteuttamisen uudistamista.


Seuraava tarkastelu ei ole kunnan lakisääteisten tehtävien kattava katsaus. Sellainen ei olisi mahdollista sääntelyn laajuuden takia. Tarkasteluissa kiinnitetään huomiota ennen muuta eri tehtäväalueiden sääntelyn erityispiirteisiin ja niitä koskeviin kehityssuunnitiiin.

**Opetus**

Perusopetus, aiemmin kansakoulutoimi, on vanhimpia kunnallisia perustehtäviä. Kansakoulujen ylläpitäminen osoitettiin kuntien lakisaäteiseksi velvollisuudeksi jo 1860-luvulla.

Sosiaalivaltiolliselle lainsäädännölle oli tyypillistä toimivaltuuksien ja velvotteiden määrittely viranomaisten kesken. Vasta viime vuosina lainsäädännössä on selkeämmin näkynyt painotus *viranomaisten* kesken. Vasta viime vuosina lainsäädännössä on selkeämmin näkynyt painotus *kansalaisten* oikeuksiin. Perusopetuksen saaminen ei ole pelkästään velvollisuus vaan myös subjektiivinen oikeus.


Julkisen vallan sisäisen työn ja yksityisen välisen työn kannalta opetustoimi on kokenut merkittäviä muutoksia. Siirtyminen peruskoulujärjestelmään 1960-luvun lopussa merkitsi mittavaa yksityisten koulujen ”kunnallistamista”. Yksityisten koulujen merkitys jää sittenkin vähäiseksi, vaikka tällainen oikeus yksityisten koulujen (”korvaavien koulujen”) perustamiseen perustuslain tasolla oli turvattu.

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Köyhänhoito on kansakoulujen ylläpidon ohella vanhin kuntien lakisääteinen tehtäväalue. Sosiaalitoimimeen kuuluvien lakiasäteisten velvoitteiden kirjo on nykyisin laaja. Viime vuosien lainsäädäntö- ja hallintouudistusten yhtenä tavoitteena on pidetty sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminnan vahvistamista. Viime vuosien lainsäätänyt kuntien leimallisia piireitä ovat olleet yhtäältä kunnan barkintavallan kasvu. Se on ilmentynyt erityisesti lakiasäteisen suunnitellulovelvollisuuden lakkauttamisena vuoden 1993 alusta. Suunnittelujärjestelmä ja siihen kytkeytyneen valtionosuusjärjestelmän palvelivat ennen muuta kuntien toiminnan valvonnan välineinä. Kunnan tuli alistaa 5-vuotissynttitelmansa lää-
ninhallitukselle, jotta se saisi valtionosuutta, ja toisaalta se oli sidottu vahvistetun suunnitelmansa noudattamiseen.

Toisaalta lainsäädäntöön on otettu entistä enemmän sitovia velvoitteita. Sellainen on esimerkiksi lakisääteinen velvollisuus osoittaa päivähoitopaikka tai järjestää päivähoito alle 7-vuotiaille. Toimeentulotuen myöntäminen on toinen merkittävä subjektiivinen oikeus, joka kunnan on taattava. Uusia lakisääteisiä velvoitteita ovat muun muassa kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen.


Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä näkyy siirtyminen asiakkaan oikeuksia vahvistavaan lainsäädäntöön. Tämä ilmenee muun muella terveydenhuoltoon toteutetun hoitotakuun muodossa (kansanterveyslain muuttamisesta annetun lain 855/2004 15 b ja 49 §). Valtion ja kuntien edustajien kesken vallitsee erimielisyys siitä, pitäisikö vastaavankaltaisia lakisääteisiä laatuvaatimuksia lisätä vai riittäkö suositusluonteinen ohjeistus (esimerkiksi vanhustenhulolosta).

Erityisesti terveyden- ja sairaanhoidon rakennejärjestelyyn pyriitään turvaamaan liikkuma-alaa väestön ikääntymisen myötä kasvaville


Maankäyttö ja ympäristö

Kuntien roolin vahvistuminen ja vastuiden lisääntyminen näkyy erityisen selkeänä maankäytön suunnittelun ja ympäristönsuojelun alueilla. Kehitykselle on ollut useita syitä: fyysisen suunnittelun tarpeen kasvu muun muassa kaupungistumiskehityksen johdosta, ympäristööksymysten saama lisääntynyt painoarvo ja yhteisöäänöstön täytäntöönpano.
Merkittävä syy ympäristöoikeudellisen sääntelyn kasvuun on ollut EU. Kansallisen lainsäädäntömme sisältö on suurimmaksi osaksi yhteisöoikeudellisesta ympäristönsuojelua koskevasta normistosta sisältönsä saanutta (kuten jätelainsäädäntö, vesihuoltolainsäädäntö, ympäristövaikutusten arviointi ja ilmansuojelu).

Valtiolta on puuttunut oma paikallinen viranomaistaso, minkä vuoksi tehtävät on osoitettu kunnille. Tämä näki selkeästi jo 1983 toteutuneen ympäristöministeriön perustamisen jälkeen, jolloin ei ollut lakisääteistä kuntien ympäristöhallintoa ennen kuin vasta vuonna 1986.


Maankäytön suunnittelua eli kaavoitustaan on kunnille ehkä voimakkaimpana julkisen vallan käyttöoikeuden antava valtios. Siksi sen toteuttamisessa saatuu itsehallinnollinen liikkuma-ala on merkittävä.

Tässin ilman valtion ohjausta kaavoitus ei kuitenkaan ole. Ensinnäkin kaava-järjestelmä on hierarkkinen systeemi, jossa alueeltaan laaja-alaisempi kaava (maakuntakaava) toimii ohjeena kuntakohdastaan kaavojen (yleiskaavan ja asemakaavan) laadinnassa. Maakuntakaava puolestaan edellyttää alistamista ympäristöministeriölle.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, johon kuuluvat lisäksi maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Maakuntakaavalla ratkaistaan alueidenkäytön maakunnalliset kysymykset. Yleis- ja asemakaavoilla ohjataan kunnan alueiden käyttöä.

Perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätoksentekoon.

**Peruspalvelut**

Suomalaisessa järjestelmässä kuntien lakiasäteiseksi tehtäväksi on osoitettu vastaaminen yleisten edellytysten rajoissa kansalaisten peruspalveluista. Kuntien tulee osaltaan edistää asukkaidensa hyvinvointia, turvata yhteiskunnan perusrakenteet, vastata kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta ja edistää kestävää kehitystä.


Lainsäädännössä termiä on alettu käyttää vaihtelevassa merkityksessä. Kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun määräaikaisen lain (658/1994) 1 §:n mukaan lailla säädetään poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle myönnettävästä valtion tuesta ja menettelyä sen turvaamiseksi, että kunta muun muassa kykenee järjestämään asukkailleen välttämättömät peruspalve-
lut. Läänninhallituslain 2 §:n muutoksella (348/2000) lääninhallituksille annettiin oikeus arvioida asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Kyseistä lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/1999 vp) peruspalvelut määriteltiin seuraavalla tavalla:

Peruspalveluilla yleisesti tarkoitetaan tässä yhteydessä palveluita, jotka pääasassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Sitken myös esimerkiksi päivittäistavaroiden saavutettavuus voidaan katsoa peruspalveluihin kuuluvaksi.


Kirjallisuutta

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeusosien toteuttajana (2002)
Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen (2009)
Komulainen, Mikko: Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona (2010)
Oksanen, Antero: Kuntien yleiset hankintaohjeet (2010)
Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa (1997)
Ryynänen, Aimo: Kuntauudistus ja itsehallinto (2008)
Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot (2007)
Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa (2003)
5. KUNNAN ORGANISAATIO

5.1. Rakenne

Kunta hoitaa tehtäväänsä itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.


Organisaatio voidaan jaotella usealla eri perusteella. Voidaan puhua kuntalaisten välittelöitä valitsemasta organisaatioista eli valtuustosta, valtuuston asettamasta muusta organisaatiosta sekä muiden tahojen asettamasta organisaatiosta. Merkittävä on jako (1) luottamushenkilöorganisaatioon sekä (2) viranhaltija- ja työntekijäorganisaatioon.

Viranomaisen käsite ei ole vakiintunut. Viranomaisena saattaa olla yksikin henkilö (yksittäisviranomainen), mutta se voi olla myös monijäseninen toimielin. Yleisenä ominaisuutena on laki tai muuhun oikeusnormiin perustuva toimivalta ja samalla myös velvollisuus viranomaistehtävien suorittamiseen. Toimielin voi olla olemassa ilman viranomaistehtäviäkin. Sen sijaan viranhaltijalla on (tai tulisi olla) ainakin joitakin tällaisia tehtäviä. Työsuhteisella henkilöllä niitä ei ole.

Mikä sitten on viranomaistehtävä? Se on ainakin sellaisen julkisen vallan käyttämistä, joka on yksipuolista, velvoittavaa ja johon sisältyy pakko tai pakon uhka. Myös erityistä julkista luotettavuutta vaativat tehtävät voidaan lukea viranomaistehtäviin.

5.2. Valtuusto

Jokaisessa kunnassa tulee olla valtuusto. Se on kunnan tärkein viranomainen ja toimielin. Tämä johtuu kahdesta seikasta. Ensiksikin valtuusto on ainoa kunnan asukkaiden suoralla vaalilla valitsema organi, joten sen asema kunnallisen kansanvallan toteuttajana on ensisijainen. Toisaalta valtuustolla on yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen.

Toimivallan yleisyys merkitsee sitä, että ellei kunnan päätösvallaa ole oikeusnormilla (lailla tai kunnallisella johtosäännöllä) nimenomaisesti uskottu millekään taholle, tuo valta kuuluu valtuustolle. Merkittävimmät kunnalliset ratkaisut on säädetty lailla valtuuston valtaan kuuluviksi.

Valtuuston jäsenet ja varajäsenet (valtuutetut ja varavaltuutetut) valitaan kunnallisvaleissa seuraavaksi neljäksi kalenterivuodeksi. Kunnallisvaalit ovat väliittömät siten, että jokaisen äänioikeutetun on äänestettävä henkilökohtaisesti. Ne ovat salaiset siten, että äänestäjän äänestyksenäytäminen jää salaiseksi (vaalusalaisuus). Ne ovat yhtäläiset siten, että jokaisella äänioikeutetulla on vain yksi ääni. Ne ovat suhteelliset siten, että vaalin tulos määrityy kunnittain annettujen äänen

216 | KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet


Kunnallisvaaleissa ehdokkaidenasettamisoikeus on (1) puolueeräkisteriin merkittyä puolueella sekä (2) valitsijayhdistyksillä, jollaisen 10 äänioikeutettua kunnan jäsentä voi perustaa. Kunnan asukasluvun vähäisyyden johdosta oikeusministeriö voi määrätä, että valitsijayhdistyksen voi perustaa pienempikin määrä ääniöikeutettuja kunnan jäseniä, ei kuitenkaan vähemmän kuin 3.

Kahdella tai useammalla puolueella on oikeus yhtyä vaaliliitoksi ja tavoitella näin suhteellisuusperiaatteesta johtuvaa etua. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksillä on keskenään oikeus perustaa vaaliliittoa muistuttava yhteislista. Vaaliliittoa ei ole mahdollista perustaa puolueen ja yhteislistan tai puolueen ja valitsijayhdistyksen välillä.

Vaaliliittoon kuulumattoman puolueen, vaaliliitton ja yhteislistan ehdokkaita saa olla enintään valittavien valtuutettujen puolitoistakertainen määrä. Valitsijayhdistystä sen sijaan saa asettaa vain yhden ehdokkaan.

Äänioikeus eli oikeus äänestää kunnallisvaaleissa on Suomen ja muun Euroopan unionin jäsenvaltion sekä Islannin ja Norjan kansalaissyla, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissalissa tarkoitetut kotikunta kyseisen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivän päättyessä. Äänioikeus on myös muulla edellä mainittujen edellytykset täyttävällä ulkomaalaisselällä, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan (KuntaL 26 §).

Edellä sanottu tarkoittaa asiallista äänioikeutta. Äänioikeuksen käyttäminen edellyttää kuitenkin muodollista äänioikeutta, joka määräytyy sen mukaan, on-
KUNTA - Kunnallinen itsehallinnon perusteet

Kunnallisvaalien tulos määrittää seuraavasti: Ensin lasketaan kunkin ehdokkaan saamat henkilökohtaiset äänet yhteen ja ehdokkaat asetetaan kunkin vaaliliiton, vaaliliittoon kuulumattoman puolueen ja yhteislistan osalta henkilökohtaisen aänimäärän mukaiseen järjestykseen. Sitten lasketaan kunkin vaaliliiton, vaaliliittoon kuulumattoman puolueen ja yhteislistan äänet yhteen, jonka jälkeen määritään kunkin ehdokkaan vertausluku d’Hondtin laskentamenetelmää käyttäen eli niin, että kukin vaaliliiton, vaaliliittoon

Kysymys siitä, kuka voidaan asettaa kunnallisvaaleissa ehdokkaaksi ja kuka voi tulla valtuutetuksi, ratkea lailla säädetyn vaalikelpoisuussäännön mukaan (kuntalaki 33 § ja 34 §). Lähtökohtaisesti vaaditaan yleistä vaalikelpoisuutta, jonka mukaan vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö (1) jonka kotikunta kyseisen kunta on; (2) jolla on jossakin suuralueella aänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona vaali toimitetaan; ja (3) joka ei ole holhouksen alainen.

Tämän lisäksi vaaditaan erityistä vaalikelpoisuutta. Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole (1) valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä; (2) kunnan palvelussa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen ja laitakunnan tehtävälueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen vastuullisessa tehtävässä; sekä (3) kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palvelussa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa edellä mainituun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

Selostettujen vaalikelpoisuussäännösten vaikeimmin tulkittava osa koskee kunnan palveluksessa (virka- ja työsuhteessa) olevia henkilöitä. Oikeuskäytännön perusteella voidaan yleiseksi säännöksi asettaa se, että yleensä toimielimen esittelijällä on tietyn toimialueen johtava tehtävä, josta seuraa vaalikelpomuus valtuustoon.

Jokaiselta ehdokkaaksi asetetulta vaaditaan kirjallinen suostumus ehdokkaaksi asettumisesta.

Kunnallisvaalien tulos määritään seuraavasti: Ensin lasketaan kunkin ehdokkaan saamat henkilökohtaiset äänet yhteen ja ehdokkaat asetetaan kunkin vaaliliiton, vaaliliittoon kuulumattoman puolueen ja yhteislistan osalta henkilökohtaisen aänimäärän mukaiseen järjestykseen. Sitten lasketaan kunkin vaaliliiton, vaaliliittoon kuulumattoman puolueen ja yhteislistan äänet yhteen, jonka jälkeen määritään kunkin ehdokkaan vertausluku d’Hondtin laskentamenetelmää käyttäen eli niin, että kukin vaaliliiton, vaaliliittoon
kuulumattoman puolueen ja yhteislistan eniten henkilökohtaisia ääniä saanut ehdokas saa vertausluvukseen oman vaaliliittonsa, vaaliliittonen kuulumattoman puolueensa tai yhteislistansa koko äänimäärän, toinen puolet, kolmas kolmasosan, neljäs neljäosan ja niin edespäin. Valitsijayhdistyksen ehdokas, joka ei ole yhteislistasssa, saa vertausluvukseen oman henkilökohtaisen äänimääränä.


Vaalin tuloksen määräävän menetelman katsotaan takaavan kunnallisvaalien suhteellisuuden toteutumisen.

Valtuusto valitsee ensimmäisessä kokouksessaan keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Valtuuston toiminnasta annetaan yksityiskohtaiset määräykset valtuuston itsensä hyväksymässä valtuuston työjärjestyksessä, joka on kunnallinen johdosääntö.

5.3. Kunnanhallitus

Myös kunnanhallitus on pakollinen toimielin, jonka jäsenet valtuusto valitsee. Valituista jäsenistä valtuusto valitsee kunnanhallituksen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Jos kunnassa on pormestari, hän toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten lukumäärän päätää valtuusto johtosäännöllä. Johtosäännöllä voidaan määrätä myös, että kunnanhallituksen voidaan valita vain valtuutettuja (ns. valiokuntamalli).

Kunnanhallitus on kunnan keskeisin toimielin. Kun valtuustolla on yleinen kelpoisuus kunnan päätösvallan käyttämiseen, kunnanhall-
lituksella puolestaan on yleinen kelpoisuus valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Lisäksi se valvoo valtuuston päätösten lainmukaisuutta. Kunnanhallituksen asema on viime aikoina entisestään vahvistunut. Syynä on ollut valmistelun merkityksen korostuminen sekä se, että kunnallisten lautakuntien itsenäisyys kunnan hallinnon sisäisissä suhteissa on kadonnut. On huomattava, että kunnan koko valmisteleva ja täytäntöönpanevaa organisaatio toimielimineen, viranhaltijojineen ja työntekijöineen on viime kädessä kunnanhallituksen alainen.

Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon.

Vaalikelpoisia eivät kuitenkaan ole (erityinen vaalikelpoisuus): (1) kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö (viranhaltija ja työntekijä); (2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; eikä (3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Lisäksi on säädetty, että henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätöön palveluksessa olevia henkilöitä. (KuntaL 35 §)
5.4. Lautakunnat, johtokunnat, toimikunnat ja jaostot

Kun valtuusto voi järjestää oman kuntansa hallintoa perustamalla lautakuntia, johtokuntia ja toimikuntia. Näistä toimielimistä vain tarkastuslautakunta on pakollinen. Jos valtuusto on perustanut kuntalain 10 a luvun mukaisen kunnan liikelaitoksen, sillä on oltava johtokunta.

Valtuusto voi johtosäännöllä määrätä, että siinä nimettyyn lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja (ns. valiokuntamalli). Lisäksi valtuusto voi päätä johtosäännön muotoa noudattamattakin, että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä ja että johtokunnan jäsenet tai osa niistä valitaan valtuuston määräämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.

Kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä voidaan valtuuston päätöksellä määrätä valittavaksi asukkaiden esityksestä.

Lautakunta toimii yleensä jollakin hallinnonalalla. Se on kunnanhallituksen alainen hoitaen yleensä pysyväisluonteisia tehtäviä.

Vaikkakoulautakuntien perustaminen on vapaaehtoista, käytännössä niitä on jokaisessa kunnassa. Niiden merkittävyyys ilmenee eri hallinnonalojen valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävien hoitamisessa. Niillä voi olla myös kunnan päätösvallan käyttämisen oikeutta, minkä lisäksi asianomaisen hallinnonalan viranhaltijat ja työntekijät ovat niiden alaisia.

Vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan (erityinen vaalikelpoisuus): (1) asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö; (2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; eikä (3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävissä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on

KUNNAN ORGANISAATIO | 221
sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. (KuntaL 36 §)

Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitava toimielimeen ei voida valita henkilöstön edunvalvonnan asioissa asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtajaa eikä myöskään henkilöä, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnanastaa. (KuntaL 36.2 §)

Johtokunta on tarkoitettu kunnallisen liike- tai muun laitoksen taikka erillisen tehtävän hoitamista varten. Se voi olla joko suoraan kunnanhallituksen tai asianomaisen lautakunnan alainen.

Toimikunta on tarkoitettu lähinnä projektiluonteisiin tehtäviin eli tehtäviin, jotka ovat tilapäisiä. Toimikunta on sen toimielimen alainen, joka on sen asettanut – yleensä kunnanhallituksen.


Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallituksen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. (KuntaL 36.3 §)

5.5. Tarkastuslautakunta

Kuntalain 71 §:n mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuksen päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko
valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteuttuneet. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijämäärä, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä.

Erityisen vaalikelpoisuuden osalta on säädetty, että vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole (1) kunnanhallituksen jäsen, (2) apulaispormestari, (3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarit tai apulaispormestarit hallintolain (434/1003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen, (4) kuntaan tai kunnan määräämivallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö, eikä (5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen, vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

5.6. Tilintarkastajat

Valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Mikäli valtuusto valitsee JHTT-yhteisön, on tämän määrittävää vastuunalaisseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Ellei tilintarkastajaksi valita yhteisöä ja tilintarkastajia valitaan vain yksi, on valittava vähintään yksi varatilintarkastaja, johon sovelletaan, mitä tilintarkastajasta on säädetty. (KuntaL 72 §)

Kysymyksessä on erityistä koulutusta, asiantuntemusta ja puolueettomuutta vaativa tehtävä. Tilintarkastajan suhde kuntaan on toimeksiantosuhde, mutta hän toimii lain nimenomaisen säännöksen mukaan virkavastuulla (kuntalaki 72.1 §). Vaalikelpoisuutta ei ole rajattu kotikuntaan. Sen sijaan on säädetty, että tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattomaan tilintarkastuksen toimittamiseen eikä tilintarkastajana voi toimia henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. (KuntaL 72.2 ja 72.3 §)
Tilintarkastajien asiantuntemus ja vastuu korostuu useasta syystä. Paitsi että kunnan asukkaiden on saatava tietää kunnan toiminnan laillisuudesta, tarkoituksemukaisuudesta ja tehokkuudesta niin myös valtuuustolla on sama tarve. Lisäksi kunnan tilintarkastajat suorittavat myös valtion intressin mukaista tarkastusta, joka liittyy lähinnä kunnan saamien valtionosuuksien käyttöön.

5.7. Kunnanjohtaja ja pormestari

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajalla ja pormestarilla on oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Kunnanjohtaja on virkasuhteesa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. (KuntaL 24 §)

Voidaan puhua kunnanjohtajajärjestelmästä ja pormestarijärjestelmästä. Ne ovat vaihtoehtoisia ja toisensa poissulkevia. Mikäli kunta ei ole päättänyt siirtyä pormestarijärjestelmään, se on kunnanjohtajajärjestelmässä, jolloin kunnassa tulee olla kunnanjohtaja. Ja vastaavasti: jos kunta on päättänyt siirtyä pormestarijärjestelmään, se ei voi ylläpitää kunnanjohtajan virkaa. Vielä on todettava, että pormestarijärjestelmään siirtynyt kunta voi palata kunnanjohtajajärjestelmään.


Apulaispormestari voi toimia johtosäännössä määrätyn lautakunnan puheenjohtajana ja myös kunnanhallituksen jäsenenä, jopa sen varapuheenjohtajana ja pormestarin sijaisena.

5.8. Tilapäinen valiokunta

Kunnallishallinnossa tunnetaan niin sanottu valiokuntamalli, jolla tarkoitetaan sitä, että kunnanhallituksen tai lautakunnan jäsenet on valittava valtuutetuista. Tällainen järjestelmä voidaan ottaa käyttöön johtosäännöllä. Lailla säädetään ainoastaan tilapäisistä valiokunnista.

Valtuuston on asetettava tilapäinen valiokunta, joka ei ole kuntalaín mukainen toimielin, valmistelemaan luottamushenkilön erottamista luottamuspuulasta johtuen sekä kunnanjohtajan erottamista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskevaa asiaa. Lisäksi tällainen valiokunta voidaan asettaa lausunnon antamista ja hallinnon tarkastamista varten. (KuntaL 22 §)

5.9. Vapaaehtoinen organisaatio

Perustuslain mukaan lailla voidaan määrätä vain kuntien hallinnon yleisistä perusteista (Suomen perustuslaki 121.2 §). Tästä seuraa, että kunnalla on suhteellisen laaja organisaatiovapaus. Tämä ilmenee usealla tavalla. Ensiksi kunta voi ylläpitää laissa säädettyä laajempaa organisaatiota sekä harkita lakisääteistenkin toimielinten jäsenten lukumäärän (valtuustoav lukuun ottamatta). Toiseksi kunta voi jakaa sille kuuluvaan toimivaltaa eri tahoille sekä päätää, mitä virkoja ja mitä työsuhteita se ylläpitää. Vain kunnanjohtajan virka on pakollinen silloin, jos kunnassa ei ole pormestaria. Jos on perustettu kuntalain 10 a luvun mukainen kunnan liikelaitos, sillä tulee olla kuntaan virkasuhteessa oleva johtaja.
Lain mukaisen organisaation lisäksi jokaisessa kunnassa on jonkinlainen vapaamuotoinen organisaatio, jonka alkunäköön rakentuu kunnallisen byrokratian järjestämisenä, toisin sanoen kannanviraston jakamisesta osastoihin tai toimistoihin. Periaatteessa tämä jako noudattaa yleensä kunnan toimintojen tehtäväkohtainen jakoa (keskustoimisto, sosiaalitoimisto, koulutoimisto, terveystoimisto, tekninen toimisto tms.). Yleensä tämä järjestetään johtosäännöin.

Byrokratian järjestämisen lisäksi organisaatiorakenteita saattaa olla myös asioiden valmistelua ja päättöjen täytäntöönpanoa varten. Ne voivat olla joko pysyviä tai tilapäisiä. Pysyvinä ne perustuvat yleensä johtosääntöön, tilapäisinä erillisiin päättöksiin, joiden tekijöinä saattavat olla kunnanhallitus tai lautakunta sekä myöskin johtava viranhaltija, eritoten kunnanjohtaja.

Kysymyksen tulevat erilaiset johtoryhmät, valmistelua varten perustetut työryhmät sekä jonkin asian (esim. talousarvion) valmisteluryhmät. Työsuojelua ja työpaikkademokratiaa varten saattaa olla kuntakohtaisia orgaaneja.


Täytäntöönpanossa työryhmien muodostaminen ja niihin rinnastettavat järjestelyt ovat aina olleet käytännön ilmiöitä; valmisteluun liittyvää organisoituminen on sen sijaan suhteellisen nuorta.

Aivan oma merkityksensä on valtuustotyöskentelyä varten muodostetuilla valtuustoryhmillä, joiden työskentelystä voidaan ottaa määräyksiä valtuuston työjärjestykseen (KuntaL 15 §). Nämä ryhmät muodostuvat yleensä valtuuston puoluepoliittisen jaon mukaisesti. Niitä eivät perusteta kunnan viranomaiset eivätkä ne ole toimielimiä.
5.10. Rinnakkaisorganisaatio

Jokaisella kunnalla on jonkinlainen rinnakkaisorganisaatio, jolla on ymmärrettävä kunnallisia tehtäviä hoitavia lakisääteisiä ja vapaaehtoisia kuntayhtymiä julkisoikeudellisessa ulottuvuudessa sekä vapaaehtoisuuteen perustuvia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Jos kunnalla on määräysvalta tällaisessa oikeushenkilössä, puhutaan kuntakonsernista.

Konserni on alkujaan osakeyhtiooikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan kahden tai useamman oikeudellisesti itsenäisen yhteisön yhteisön muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa yhdellä (emoyhteisö) on määräämisvalta muihin nähden (tytäryhteisö).


Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Säätiöt eivät kuulu yhteisön käsitleen piiriin. Kunnalla voi kuitenkin olla oikeus nimittää tai erottaa enemmistö säätiön toimielimen jäsenistä ja siten määräysvalta myös säätiössä. Kunnan tytäryhteisöjä koskevia säännöksiä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvien säätiöiden säätiöihin.

Kirjanpitolaissa määräysvallalla tarkoitetaan tilannetta, joissa emoyhteisöllä on oikeus käyttää yli puolta kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä tai oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallitusesssa tai siihen verrattavassa toimielimessä tai toimielimessä, jolla on tämä sama oikeus. Lisäksi kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta kohdeyrityksessä myös silloin, jos sitä johdetaan yhteisesti kohdeyrityksen kanssa tai kirjanpitovelvollinen muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä.
Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätty viranomaiset.

Kullakin jäsenkunnalla on oikeus valita edustajansa kuntayhtymän päättösaltaan käyttävään elimeen. Lisäksi kunnalla on oikeus valita edustajansa niiden osakeyhtiöiden yhtiökokouksiin, joiden osakkeita kunta omistaa. Sama oikeus saattaa olla muiden yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden osalta.

Kunnanhallituksella samoin kuin johtosäännössä määrätyllä muulla kunnan viranomaisella on oikeus antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimmässä edustaville henkilöille kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin (KuntaL 23 §). Nällä ohjeilla ei vakiintuneen käsityksen mukaan katsota olevan oikeudellista sitouutta.


5.11. Muiden kuin hallintotehtävien organisaatio

Kunnille on annettu erityisläeilla järjestyksenpito- ja suojelutehtäviä, kunnan organisaatiosta ulospäin suuntautuvia valvontatehtäviä, toimitustehtäviä sekä vähäisessä määrin myös verotustehtäviä (koiravero) ja rekisteröintitehtäviä.

Järjestyksenpito- ja suojelutehtävänä tulee kysymykseen palootoi- mi, pelastustoimi ja väestönsuojelu. Valvontatehtävät ovat etupäässä rakentamis- ja rakennusvalvontaa, elintarvikeesiin liittyvää valvontaa ja terveysvalvontaa. Toimitustehtävästä merkittävin liittyy vaalien järjestämiseen.
Järjestysenpito- ja suojelutehtävien sekä valvontatehtävien hoitamiseksi kukin kunta määrää monijäsenisen toimielimen, joka on yleensä lautakunta. Sen alaisina toimii viranhaltijoita ja työntekijöitä. Toimitustehdävistä merkittävin on vaalien järjestäminen. Sitä varten kunnan on perustettava oma organisaationsa, joka ei ole kunnan organisaation osa. Se on seuraava:

**Eduskuntavaaleja, presidentinvaalia, europarlamenttivaaleja ja kunnallisvaaleja** varten kussakin kunnassa on kuntakohtaisesti tarvittava vaaliorganisaatio, joka on asianomaisen kunnan asettama, mutta joka ei ole minkään kunnallisen toimielimen alainen.

Valtuusto valitsee toimikaudekseen kunnan keskusvaalilautakunnan ja kunnanhallitusta äänestysaluekohtaisesti vaalilautakunnat sekä kotiäänestystä ja laitoksissa tapahtuvaa ennakkoaänestystä varten vaalitoimikunnan.

### 5.12. Tasa-arvovaatimukset


Konkreettisena säännöksenä on se, että kunnallisissa toimielimissä valtuustoaa lukuun ottamatta tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Jos kuntaennemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamusmushenkilöistä koostuva johto- tai hallintokäynnin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä.
5.13. Toimihenkilöt

Toimihenkilöryhmät

Kunta on oikeushenkilö, joka toimii luonnollisten henkilöiden kautta. Kunnan tehtäviä hoitavat henkilöt ovat *kunnan toimihenkilöitä*. He jakaantuvat kolmeen ryhmään: (1) luottamushenkilöihin, (2) viranhaltijoihin ja (3) työntekijöihin. Näiden lisäksi on olemassa erikseen nimettyjä tehtäviä varten erilaisten *toimeksiantotehtävien* suorittajia (esim. tilintarkastustehtävää, suunnittelutehtävää, konsultointitehtävää). Tällaisten tehtävien suorittajia ei voida lukea kunnan toimihenkilöihin.

Luottamushenkiöt


Pormestarit ja apulaispormestarit luottamustoimisuhde on omaa laajaan (*sui generis*), joten siihen ei välttämättä sovellu se, mikä on muille luottamustoimisuhdeille ominaista.

Luottamushenkilöksi valitseminen edellyttää *vaalikelpoisuutta*, josta on tehty selkoa edellä. Valinta tapahtuu vaalilla (valtuutetuksi valitseminen suoralla kansanvaalilla, muuhun luottamustoimeen valitseminen toimivaltainen toimielimen suorittamalla vaalilla).
Kunnallinen itsedemokraasia


**Kunnallinen virka**


Kuntalain 44.2 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaisia tehtäviä varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka. Yleensä vain tehtävän kiireellisyys ja määräaikaisuus voi olla perusteltu syy. Eriylistä säädettyä saattaa edellyttää joihinkin tehtäviin virkasuhdetta. Kuntalain mukaan kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan (KuntaL 24 §). Jos kunta on perustanut kunnan liikelaitoksen, myös sen johtaja on virkasuhteessa (KuntaL 87 d §).

Kaikessa julkisessa hallinnossa noudatetaan niin sanottua virkamieshallinto- periaatetta, jonka mukaan julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaisiksi organisoidut toimielimet ja laillisesti virkoihinsa nimitetyt, virkavastuulla toimivat virkamiehet. Äsken mainitun kuntalain kohdan ja tämän periaatteen noudattamista vaikeuttaa kysymys siitä, miten julkisen vallan käsite on tässä yhteydessä ymmärrettävä.
Lähtökohtaisesti on niin, että tällä vallalla tarkoitetaan etupäässä yksipuolista, velvoittavaa ja pakkoa käyttävää tai pakolla uhkaavaa valtaa, joka kohdistuu yksilön tai oikeushenkilön oikeuksiin, ja myös valtaa, joka kohdistuu jonkun etuun. Lisäksi julkiseen valtaan on tässä yhteydessä luettava myös 
kunnan päätösvallan käyttäminen ja osallisuus siihen (esim. esittely) vaikka kunnan päätösvalta itsessään ei täyttäisikään edellä määritellyn julkisen vallan tunnusmerkistöä. Luetteloon on vielä lisättävä erityistä julkista luotettavuutta vaativat tehtävät (esim. pöytäkirjan pito kunnallisen toimielimen kokouksessa). Yleistäen sanottuna kysymyksessä ovat viranomaistehtävät.

Kunnallisia viranhaltijoiden koskevana yleislakina on kuntalain lisäksi laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003, tuonnempana viranhaltijalaki).

Kunnalliset virkasuhteet ovat pääsääntöisesti pysyväät. Henkilö valitaan virkaan yleensä toistaiseksi. Tällä halutaan turvata hallinnon lainalaisuus, kansalaisten oikeusturva ja kunnan tehtävien häiriöön suoritus. Määraaikainen virkasuhde on mahdollinen vain viranhaltijan omasta pyynnöstä tai jos määräajaksi ottamisesta on erikseen säädetty taikka tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen tai muu niihin liittyvä kunnan toimintaan liittyvä määraaikaista virkasuhtetta edellyttävä seikka sitä vaatii (viranhaltijalaki 3 §).

Lisäksi virkaa täytettäessä voidaan määrätä, että virkasuhteessa noudatetaan enintään kuuden kuukauden koeaikaa (viranhaltijalaki 8 §). Kunnanjohtajan osalta on poikkeussäännös, jonka mukaan valtuusto voi valita hänet toistaiseksi tai määräajaksi (KuntaL 24 §).


Virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty muu toimielin (kuntalaki 45 §). Kun virka tulee avoimeksi, se on pääsäännön mukaan täytettävä julkista haku-
menettelyä käyttäen. Toisin sanoen virka on julistettava haettavaksi. Hakuaikea on vähintään 14 päivää. Tästä poiketen viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkaan, jonka kelpoisuusehdot hän täyttää. Lisäksi virka voidaan täyttää ilman hakumenettelyä, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoimena olevaan virkaan ottaminen määräajaksi taikka muu viranhaltijalain 4.3 §:ssä mainittu peruste. (viranhaltijalaki 4 ja 24 §)


Vain virakelpoinen henkilö voidaan valita vakinaiseen virkaan. Virkakelpoisuus on oltava olemassa ennen viran hakuajan päättymistä. Sen sijaan määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan ottaa sellainenkin henkilö, jolla ei ole vaadittavaa virkakelpoisuutta.

Virkakelpoisuus ilmaistaan (1) yleisin ja (2) erityisin kelpoisuusehdoin. Yleiset kelpoisuusehdot määritellään lailla. Perustuslain 125.2 §:n mukaiset yleiset nimitysperusteet tulevat sovellettaviksi myös kunnallisessa virantäytössä. Näitä ovat taito, jolla tarkoitetaan tietopuolista perehtyneisyyttä virkatehtäviin, kyky eli henkilön luontainen lahjakkuus kuten älykyvyys, työkyvyys, johtamiskyky, yhteistyökyky ynnä muu sellainen sekä koetettu kansalaiskunto, joka tarkoittaa henkilön yhteiskunnallista kokemusta.

Yleisiin kelpoisuusehtoihin kuuluu myös täysi-ikäisyys eli 18 vuoden ikä sekä viran hoitamisen edellyttämä terveydentila. Eläkeiän (68 vuotta) saavuttanutta henkilöä ei voida valita vakinaiseen virkaan.

Erityiset kelpoisuusehdot ovat virkakohtaisia. Ne voidaan määrittää lailla, mutta eritoten hallinnollisten virkojen osalta määrittely tapahtuu kunnan johtosäännöllä taikka viran perustamispäätöksellä, joka on rinnastettavissa kunnalliseen normipäätöksen eli tässä tapauksessa johtosääntöön.
**Työsopimussuhde**

Ne kunnan tehtävät, jotka eivät ole julkisen vallan käyttämistä ja joiden hoitaminen edellyttää ammattitahtoista ja päätoimista henkilökuntaa, hoidetaan yksityisoikeudellisin työsuhtein. Tällöin sovellettavaksi tullevat yleiset työoikeudelliset säännökset kuitenkin niin, että kunnan työntekijöillä on korotettu rikosoikeudellinen vastuu.

Kunnallista työtehtävää varten ei tarvitse erikseen perustaa virkaa vastaavaa organia, vaan työsuhde syntyy kunnan ja asianomaisen työntekijän välisellä sopimuksella. Julkinen hakumenettely ei ole pakollista joskin suositeltavaa.

Työntekijä on kuntaan yksityisoikeudellisessa työsopimussuhteessa. Yksityisoikeudellisuus ilmenee paitsi työsuhteen sopimuksenvaina suoruddessa niin myös muun muassa siinä, että työntekijä on kunnan käskyvallan alainen vain työnjohdollisissa asioissa. Myös työtehtävät määrätyvät sopimusteuotte. Johtosääntöä ei voida kohdistaa työntekijöihin.


5.14. Henkilöstön asema

**Alaisuus- ja esimiessuhteet**

Kunnan toimihenkilöiden alaisuus- ja esimiessuhteet voidaan jakaa (1) hallinnollisiin suhteisiin ja (2) työnjohdollisiin suhteisiin.

Hallinnolliset alaisuus- ja esimiessuhteet saattavat näyttää säädetyn lain ja kunnallisten normipäätösten valossa jokseenkin selviltä. Valtuusto ei ole minkään muun orgaanin alainen. Sen sijaan kunnanhallitus ja
tarkastuslautakunta ovat valtuuksen alaisia, lautakunnat ja pormestari sekä apulaispormestari kunnanhallituksen alaisia ja johtokunnat ja toimikunnat kunnanhallituksen tai jonkin lautakunnan alaisia. Vastaavasti viranhaltijat ja työntekijät ovat sekä jonkin toimielimen että jonkin viranhaltijan alaisia. Tämä ei koske kunnanjohtajaa, joka on yksin kunnanhallituksen alainen.

Yksittäiset luottamushenkilöt eivät ole hallinnollisesti minkäänlaisessa alaisuussuhteessa kunnan toimielimiin, paitsi pormestari ja apulaispormestari. Toisaalta luottamushenkilö ei ole yksinään (pormestarina ja apulaispormestaria lukuun ottamatta) kenenkään hallinnollinen esimies.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta (legaliteetiperiaate) sekä viranomaistehtävien osalta vallitsevan toimivallan rajojen jääkkyystä kuitenkin johtuu, että hallinto on tietyllä tavalla omaehdöistä, vain laista ja johtosäännöstä eikä vallanalaisuussuhteista riippuvaa. Näin ollen hallinnolliselle alaisuus- ja esimiessuhteelle ei voida antaa täsmällistä sisältöä.

Toisin on asia silloin, kun kysymyksessä eivät ole viranomaistehtävät. Tällöin kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden osalta kysymykseen tulevat erilaiset työnjohdolliset alaisuus- ja esimiessuhteet. Ne määräytyvät johtosääntöjen, toimenkuvausten ja työsopimusten mukaan.

**Velvollisuudet**

Luottamustointen vastaanottaminen ja niiden hoitaminen on vanhan kunnallisoikeudellisen periaatteen mukaan pakollista; toimesta ei voi kielletä ilman lain edellyttämää perusteltua syytä. Ketään ei kuitenkaan voida asettaa ehdokkaaksi valtuustoon valitsemista varten ilman asianomaisen antamaa kirjallista suostumusta (KuntaL 33.2 §).

Sen sijaan muut kunnalliset luottamustoimet ovat periaatteessa pakollisia. Luottamustoimesta on kuitenkin oikeus kielletä, jos henkilö on täyttänyt 60 vuotta tai ollut samassa tai samaan toimielimeen
kuuluvassa luottamustoimessa neljä lähinnä edellistä vuotta taikka ollut kunnallisessa luottamustoimessa yhteensä kahdeksan vuotta. Myös muu pätevä syy on mahdollinen (KuntaL 38 §).

Kun henkilö on valittu kunnalliseen luottamustoimeen, hänen on hoidettava tätä tointa sen ajan, joksi hänet on valittu ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Pätevästä syystä hän voi erota kesken toimikautensa, mikäli toimeen valinnut toimielin hyväksyy syyn ja myöntää eron. (KuntaL 38 §)

Luottamushenkilö on toimessaan kunnan asukkaiden edustaja. Tosin hän ei ole oikeudellisessa mielessä velvollinen noudattamaan valitsijoittensa ohjeita tai määräyksiä (imperatiivisen mandaatin kielto), mutta hänen tulee lain mukaan edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta (KuntaL 32 §).

Viranhaltijan virkasuhde kuntaan syntyy yksipuolisella hallintotoimella, mutta sen tekeminen edellyttää valittavan suostumusta. Viranhaltijalla on virkavelvollisuus, joka on sekä yleistä että erityistä velvollisuutta.

Yleiset virkavelvollisuudet määräytyvät lain, hallintokulttuurin sekä kunnan normipäätösten mukaan. Niihin voidaan lukea viranhito- tovellisuus sekä lisäksi erityinen kuuliaisuusvelvollisuus eli velvollisuus noudattaa virkatoimissa oikeusjärjestystä, hyvä hallintotapaa sekä oikeusjärjestyksen mukaisia työnjohdellisia määräyksiä. Uskollisuusvelvollisuus edellyttää, että vältetään kaikkea sellaista, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden ja viranhaltijalle kohtuudella vaadittavan menettelyn kanssa taikka on kunnan edun vastaista. Lisäksi tähän voidaan lukea taloudellisen ja tarkoituksenmukaisen käyttäytymisen vaatimus kunnan asioiden hoitamisessa.

Erityiset velvollisuudet puolestaan ovat virkakohtaisia ja määräytyvät kunnan johtosäännöillä sekä työnjohdellisilla määräyksillä. Näitä velvollisuksia kunta voi yksipuolisesti muuttaa. Merkittävin tällainen tehtävä on esittelijän tehtävä jossakin kunnallisessa toimielimessä (ei kuitenkaan valtuustossa).
Työntekijän velvollisuutena on tehdä ne työsuoritukset, joita hänen solmimansa työssopimus edellyttää. Lisäksi hän on velvollinen noudattamaan esimiesasemassa olevan henkilön työnjohdollisia määräyksiä.

Kaikilla kunnan toimihenkilöillä on vaitiolovelvollisuus niiden asioiden ja asiakirjojen osalta, jotka on lailla salaisiksi määrätty. Tämä velvollisuus säilyy toimen päättymisen jälkeenkin.

Edellä esitetyn lisäksi kunnan viranhaltijoilla ja työntekijöillä on velvollisuus osallistua terveystarkastukseen, joka työhön sijoitettaessa tai työn kestäessä on välttämätön hänen terveydentilansa selvittämiseksi (työterveyshuoltolaki 1383/2001, 13 §).

Vastuu

Kun puhumme vastuusta, voimme tarkoittaa oikeudellisen normin synnyttämää vastuuta, joka saattaa toteutua tuomioistuimen langettamana tuomiona; moraalista vastuuta, joka saattaa toteutua sosiaalisena paheksumisena; poliittista vastuuta, jonka kuvitellaan toteutuvan uudelleenvalintatilanteessa taikka erilaisia muita tarkoituksenmukaisuusvastuun muotoja. Ehkä kaikkein oleellisinta on erottaa vastuun olemassaolo ja sen toteutuminen. Oikeudellinen vastuu toteutuu tuomioistuimen tuomiona, muu vastuu muilla tavoin. Tämä muodostaakin perinteisenä pidettävän jaon, mutta nykyisin sitä voidaan pitää vain lähtökohtana tai eräänlainen kehyksenä, sillä muihinkin vastuun muotoihin saattaa liittyä oikeudellisia näkökohtia. Oikeudellinen vastuu voidaan jakaa (1) hallinto-oikeudelliseen, (2) rikosoikeudelliseen ja (3) vahingonkorvausoikeudelliseen.

Hallinto-oikeudellinen vastuu on monitahoinen. Se on lisäksi luottamushenkilöillä erilainen kuin viranhaltijoilla. Viranhaltijoiden hallinto-oikeudellisen vastuun perusta ilmenee perustuslain 118 §:stä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia
tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisölta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksen merkitys on virkatoimen lainmukaisuuden vaatimuksen korostamisen lisäksi siinä, että julkista tehtävää hoitava henkilö voidaan saattaa vastuuseen ilman lainvalvojan tai virallisien syyttäjän toimenpiteitä.

Selostettu perustuslain 118 § sisältää säännöksen yleisestä virkavastuusta, joka on tavallista oikeudellista vastuuta laajempi muun muassa siinä suhteessa, että vastuun kynnys on matalampi ja vastuu on ankarampi. Jo vähänäinen virhe voi tulla arvioiduksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkarikos voi lisäksi olla teko, josta yksittäistä yksilöä ei rangaista. Perustuslain 2.3 §:ssä edellytetään tarkkaa lain noudattamista kaikessa julkisessa toiminnassa. Lain noudattamisen vaatimus on ankarampi kuin mitä se on yksityiselämänä. Juuri tämä muodostaa yleisen virkavastuun ytimen.

Yleinen virkavastuu edellyttää, että jo virkatoimeen ryhtymiselle tulee olla pätevä oikeudellinen peruste. Tämän jälkeen virkatoimessa on meneteltävä oikeusjärjestysten mukaan (muodollinen oikeus) sekä saatettava kulloinkin virkatoimen kohteena oleva asia oikeusjärjestysten mukaiseen lopputulokseen (aineellinen oikeus).

Viran tarpeellisuutta ja samalla sen erikoislaatuisuutta perustellaan kirjallisuudessa usein sillä, että virkaan liittyy erityinen virkavastuu, mikä takaa kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukaisen hoidon ja oikeussuojan. Todennäköisesti kunnallishallinnossa yleisen virkavastuun laji koskee yksin viranhaltijoita.

Erityinen hallinto-oikeudellisen vastuun laji on viranhaltijaesittelijän kohdistuvu esittelijänvastuu. Viranhaltijaesittelijällä on esittelystä päätettäessä kahdenlainen vastuu. Ensiksikin hänellä on yleinen virkavastuu esittelemänsä asian valmistelusta. Tämä koskee vastuuta siitä, että asian valmistelussa on otettu huomioon asianmukaiset oikeuslahteet ja tarpeelliset tosiasiatiedot sekä että mahdollinen tarkoi-tuksenmukaisuusharkintakin on suoritettu objektiivisesti. Tämän lisäksi esittelijällä on erityinen esittelijänvastuu, jonka sisältö on se, että esittelijä vastaa (omasta ehdotuksestaan riippumatta) siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty (perustuslaki 118.2 §, KuntaL 61 §).
Jos päätös poikkeaa esittelijän päättösehdotuksesta, esittelijällä on mahdollisuus vapauttaa itsensä esittelijänvastuusta eriävän mielipiteen ilmoittamisen kautta. Tämä on tehtävä heti, kun päätös on tehty (perustuslaki 118.2 §, kuntalaki 61 §). On huomattava, ettei esittelijä voi vapauttaa itsään yleisestä virkavastuusta, vaan ainoastaan esittelijänvastuusta.

Vastuu päätöksestä on esittelijällä sekä päätöksentekijällä. Milloin päätös on monijäsenisen toimielimen tekemä, kaikki päätöksen osallistuneet ovat vastuussa. Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei kuitenkaan ole vastuussa päätöksestä. Eriävän mielipiteen voi toimielimen jäsen ilmoittaa, mikäli hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan (KuntaL 61 §).

Oma hallinto-oikeudellinen vastuu liittyy asiakirjan allekirjoittamiseen ja varmentamiseen. Näiden osalta katsotaan, että allekirjoittaja vastaa siitä, että kysymyksessä oleva asiakirja ilmaisee tarkoitetun asian. Varmentaja puolestaan vastaa siitä, että asiakirja on oikea, eli että sen sisältö oikein ilmaisee sen, mikä on tarkoitus ilmaista.

Kuntalain 75 §:n mukaan jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Saman lainkohdan mukaan tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet (eivät kuitenkaan valtuutetut) sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtava viranhaltija.

Ennen vahingonkorvauslain (412/1974) voimaan tuloa tilimuistutusvastuu esitettiin erillisenä vastuunlajina. Sanotun lain seurauksena tilanne on muuttunut niin, ettei edellä selostetulla kuntalain 75 §:n säännöksellä ole itsenäistä oikeudellista merkitystä, vaan tilimuistutusvastuu sisältyy vahingonkorvausoikeudellisen vastuun alaan.

Poliittinen vastuu voi toteutua luottamushenkilöiden osalta uudelleenvalintatilanteessa sekä myös kesken toimikauden tapahtuvalla erottamisella. Valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien
yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Valtuusto voi menetellä samoin myös pormestarina tai apulaispormestarina, mutta ei kunnanjohtajan eikä muunkaan kunnan viranhaltijan osalta. (KuntaL 21 §)


Hyvän hallinnon vaatimus korostaa laillisuuden lisäksi hallinnon laadullisuutta. Nään ollen on selvää, että sihiä liittyvää myös tarkoituksemukaisuusvastuun. On kuitenkin epäselvää, voidaanko kunnan luottamushenkilöhallinto asettaa tämän vastuun alaiseksi.

**Tulosvastuu** on luettava erääksi tarkoituksemukaisuusvastuun lajiksi. Se liittyy hallintoon tulleeseen tavoitteellisuuteen, joka on saanut ilmauksia myös säädetyssä laissa. Erityisen selvästi se tulee esille kunnallishallinnollisessä lainsäädännössä sekä yleisemmin budjettioikeudellisessa sääntelyssä. Kunnan talousarvion osalta laki edellyttää, että tavoitteet määritellään siinä (KuntaL 65.2 §). Näyttää siltä, etteivät kunnan luottamushenkilöt ole tulosvastuun alaisia eikä heitä voida siihen saattaa. Muu tarkoituksemukaisuusvastuu koskee luonnollisesti heitäkin. Tämä ei voi kuitenkaan toteuttaa oikeudellisin keinoin.

**Rikosoikeudellinen virkamieskäsite** ei siisou muodolliseen virkaan, vaan tehtäviin. Tämä ilmenee rikoslain 40:11:sta, jonka mukaan rikosoikeudessa virkamiehellä tarkoitetaan muun muassa (1) henkilöä, joka on virka- tai sihiä rinnastetavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan, kuntayhtymään tai muuhun kuntien yhteistoimintaelimeen, kunnalliseen eläkelaitokseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.
sekä (2) kunnanvaltuutettua samoin kuin 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä.

Rikoslain 40 luku ulottaa virkarikoksen koskemaan myös julkisyhteisön työntekijää lahjusrikoksissa ja laihjusrikkomuksissa sekä virkasalaisuuden rikkomisessa, mutta ei virkavelvollisuuden rikkomisessa eikä virka-aseman väärinkäytämisessä.


Viraltapano tulee virkamiehen ja luottamushenkilon (mutta ei työntekijän) osalta kysymykseen lisärangaistuksena myös muissa kuin virkarikoksissa. Ehdottomana lisärangaistuksena se liittyy elinkautiseen vankeusrangaistukseen koskien tällöin tuomitun tuomitun tuomitseminisheitkellä hoitamia kaikkia julkisia tehtäviä sekä harkinnanvaraisena muuhun vankeusrangaistukseen. Tämä ei koske kunnanvaltuutettua (rikoslaki 2:10).
Virantoimituksen ulkopuolella tehty rikos saattaa johtaa tutkimuksen ja syytteen aikaiseen virasta pidättämiseen (KuntaL 40 §, viranhaltijalaki 47 §).

_Vahingonkorvausoikeudessa_ ei tehdä eroa kunnan eri toimihenkilöiden välillä. Näin ollen luottamushenkilön, viranhaltijan ja työntekijän vastuu on yhtäläinen.


Kunta on siis velvollinen korvaamaan työssä sattuneen vahingon, mutta sillä on niin sanottu regressioikeus vahingon aiheuttajaa kohtaan. Vahingon aiheuttaja on velvollinen korvaamaan kunnalle määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärssineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos vahingon aiheuttajan viaksi jää vain lievä tuottamus, ei häntä voida saattaa korvausvelvolliseksi. Toisaalta hänet on velvoitettava täyteen korvaukseen, jos vahinko on aiheuttettu tahallisella teolla, jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta (vahingonkorvauslaki 4:1).

_Erityisasemassa_ on vahinko, joka on sattunut virheen tai laiminlyönnin johdosta _julkista valtaa käytettäessä_. Tällöin kunalla on vahingosta vastuu vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen suorittamisesta asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Jos kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärssineen on pätevätä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän olisi hakemalla muutosta voinut vältyä (vahingonkorvauslaki 2:2 – 4). Korvausvastuun syntyminen kynnys on siten korkeampi kuin mitä se on työssä aiheutetun vahingon korvaamisen osalta.
Toimihenkilöiden oikeudet

Luottamushenkilöiden oikeutena on hoitaa luottamustoimia sen ajan, joksi hänet on valittu, mikäli häntä ei eroteta joko rikosoikeudellisesta syystä tai luottamuspulan vuoksi. Lisäksi on niin, että jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa kesken toimikauden, seurauksena on myös luottamustoimen lakkaaminen (KuntaL 37 §).

Luottamustoimi on sivutoimen luonteinen. Luottamushenkilölle maksetaan kuitenkin valtuuston määrämiä perusteiden mukaan kokouspalkkiota, korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita luottamustoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä sekä matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Luottamushenkilölle voidaan myös mak-saa palkkiota määräajalta sekä muita erillispalkkioita (KuntaL 42 §). Käytännön kunnallishallinnossa varsinkin suurempien kaupunkien johtavat luottamushenkilöt ovat tosiasiallisesti päätoimisia. Selvimmin tämä on tunnustettu Turussa, jossa kunnanhallituksen puheenjohtaja on päätoiminen.

Kunnan luottamushenkilöllä on oikeus saada vapaata työstään kunnan toimielimen kokoukseen osallistumista varten, jos vapaasta sovitaan työnantajan kanssa. Työnantaja ei voi ilman työhön liittyvää painavaa syytä kieltäytyä sopimasta tästä. (KuntaL 32 b §)

Luottamushenkilöllä on puheoikeus sen toimielimen kokouksissa, johon hänet on valittu. Hänellä on siellä myös oikeus ehdotuksen tekemiseen. Lisäksi hänellä on oikeus tietojen saamiseen kaikista niistä asioista, jotka ovat tarpeen luottamustoimen hoitamiseksi.

Kunnan asukkaalla on yleinen aloiteoikeus kunnan toiminta koskevissa asioissa (KuntaL 28 §). Tämä oikeus koskee luonnollisesti myös luottamushenkilöitä. Käytännössä tunnetaan myös valtuutettujen tekemät valtuustoaloitteet, joiden käsittelystä saataa olla määräyksiä valtuuston työjärjestelyssä.

Luottamushenkilöt kuuluvat kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin (kunnallinen eläkelaki 3 §).
**Viranhaltijoiden** palvelussuhteen tärkeimmät oikeudet sovitaan *virkaehtosopimuksella*. Näistä mainittakoon palkkaus, vuosiloma, virkavapaudet, työpaikka-aterian hinta sekä matka- ja muiden kulujen korvaus.

Kuntaa ja kunnan viranhaltijoita sitovan virkaehtosopimuksen tekee Kunnallinen työmarkkinalaitos yhdessä kunnan viranhaltijoita edustavan tai edustavien yhdistysten kanssa. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suostumuksella virkaehtosopimuksen tekeminen on mahdollista myös paikallisesti (kunnallinen virkaehtosopimuslaki 669/1970, 3 §).

Virkaehtosopimus on yleensä niin minimi- kuin maksimisopimuskin. Kunta ei voi alittaa mutta ei myöskäänylöttää sitä. Se sallii kuitenkin kunnille harkintavaltaa ainakin johtavien viranhaltijoiden palkkauksen suurudeasta päätättämisessä.


Viranhaltijoilla on lisäksi neuvottelu- ja koottumisoikeus, yhdistymisoikeus, oikeus asianmukaiseen kohteluun, työterveyshuoltoon, yksityisyysen suojaan, työyhteisön ilmapiirin kehittämiseen.


Virkasuhde päättyy itsestään, irtisanomisen perusteella, virkasuhteen purkamisella tai rikosoikeudellisen viraltapanon seurauksena. Kolmesta ensiksi mainitusta on säädetty viranhaltijalain 34–46 §:ssä.

Virkasuhde voidaan päätättää irtisanomisella. Viranhaltijalla itsellään on irtisanomisoikeus, johon ei vaadita perusteita. Laissa määrättyä irtisanomisaikaa on noudatettava (viranhaltijalaki 40 §). Jos irtisanominen tapahtuu työnantajan toimesta, sihien vaaditaan erityiset perusteet.

Työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhtetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava. Tällaisena syyynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteen olennessa vaiikkutavien velvoitteiden vakavasta rikkomisesta tai lainmilyöntiä sekä sellaisten viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaisista muuttumisista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selvitymään tehtävään. Syy asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olojärjestelmä ja virhan olosuhteet kokonaisuudessaan. Irtisanomisaika on laissa säädetty (viranhaltijalaki 40 §).

Edellä tarkoitettu syy ei ole ainakaan:
1) viranhaltijan sairaus, vamma tai tapaturma, ellei viranhaltijan työkyky ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista;
2) osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemanaa työtäistelutoimenpiteeseen;
3) viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan; eikä
4) turvautuminen viranhaltijan käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

Virkasuhde voidaan irtisanoa myös taloudellisin ja tuotannonlassin perustein. Ne ovat olemassa silloin, kun viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyn vuoksi tai muista niinhin verrattavista syistä. irtisanominen edellyttää lisäksi, ettei viranhaltijaa voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai ottaa sellaisen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä, tai kouluttaa uusiin tehtäviin.

Edellä tarkoitetusta perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun:

1) irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä työnantajan toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia; tai
2) irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosisiallisesti vähennä työnantajalla tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua.

Viranhaltijalin 38 § myöntää eräissä tapauksissa erityisen irtisanomis- missuojan.

Työnantajalla on oikeus lomauttaa viranhaltija määräajaksi, milloin taloudelliset ja tuotannonliset irtisanomisperusteet ovat olemassa (viranhaltijalaki 30 §).

Työnantaja saa purkaa viranhaltijan virkasuhteen noudatettavasta irtisanomisajasta tai määräajan pituudesta riippumatta päättuvaksi heti vain erittäin painavasta syystä. Tällaisena syynä voidaan pitää laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien
velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa.

_Työsuhteen_ päättymisestä (ja lomauttamisesta) on säädetty työso- pimuslain (55/2001) 5 ja 6 luvussa. Ne eivät poikkea oleellisesti siitä, mitä viranhaltijan osalta on säädetty.

**Työnantajan velvollisuudet**

Työnantajan velvollisuudet ovat yleisiä ja erityisiä. Yleisvelvoitteena on huolehtia siitä, että viranhaltijalle ja työntekijälle annetaan virka- ja työsuhteesta johtuvat etuudet ja oikeudet sellaisina kuin ne viranhaltijalle ja työntekijälle kuuluvat (viranhaltijalaki 11 §, ks. työso- pimuslaki 2:1). Nämä ovat viranhaltijan ja työntekijän subjektiivisia oikeuksia.


Syrjintäkiellossa on kysymys siitä, ettei kunta saa virkaa täytettäessä eikä myöskään virkasuhteen tai työsuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa viranhakijaa tai viranhaltijaa epäedulliseen asemaan rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan perusteella; ei myöskään uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella. Sama koskee työsuhteita.

Oikeastaan syrjintäkieltoon sisältyy myös suosintakielto, joka tulee kysymykseen silloin, jos suosinnasta seuraa jollekin taholle asiallisesti aiheutuvaa syrjintää.

Lisäksi viranhaltijoiden ja työntekijöiden yksityisyysta on suo- jattava siten kuin laki yksityisyysen suojasta työelämässä (759/2004) säätää.
5.15. Organisaation järjestäminen

Järjestämisen välineet

Kunnan hallinto järjestetään lain lisäksi valtuuston hyväksymillä johtosäännöillä ja muilla normipäätöksillä.

Johtosääntö sisältää määräyksiä kunnan organisaation asettamisesta, kokoonpanosta, kompetenssista ja menettelytavoista. Sen määräykset kohdistuvat vain kunnan hallinnon sisäisiin suhteisiin. Johtosääntö muistuttaa lakia siinä, että sen noudattamatta jättämisен seurauksena toimi on muodollisesti virheellinen sekä siinä, että se on tarkoitettu sovellettavaksi ennalta rajoittomaan määrään yksittäistapauksia, jotka on määritelty vain yleisin tuntomerkein.

Lailla ja johtosäännöllä on myös eroavaisuuksia. Tärkeintä on se, että johtosääntö voidaan antaa antaa vain asiasta, josta lain mukaan on mahdollista määrtää johtosäännöllä sekä se, että johtosääntö ei saa olla ristiriidassa lain kanssa. Johtosäännön normihierarkkinen taso tulee perustuslain, lain ja asetuksen jälkeen.


Kuntalain mukaan pakollisia johtosääntöjä ovat valtuuston työjärjestys (15 §) ja hallintosääntö (50 $).

Valtuuston työjärjestysessä annetaan määräyksiä valtuuston toiminnasta, varavaltuutetun kutsumisesta valtuutetun tilalle, valtuutetun aloitteen käsitellystä ja valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä.
**Hallintosäännöllä**, joka voi jakaantua useaksi johtosäännöksi, annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:
1) toimielinten kokoontumisesta;
2) varajäsenten kutsumisesta;
3) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;
4) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;
5) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan läsnäolosta ja puhe-oikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;
6) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;
7) esittelystä;
8) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja nähtävänä pitämisestä;
9) asiakirjojen allekirjoittamisesta;
10) asiakirjoista perittävää lunastuksesta;
11) tiedottamisesta;
12) menettelystä otetta asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi;
13) kunnan taloudenhoidosta sekä
14) hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Kunnan hallinnon järjestämiseen voidaan lukea myös virkojen perustaminen, työopimusten solmiminen, erityislakien mukaisten toimivaltaisten toimielimien määrääminen, kunnan liikelaitosten perustaminen sekä kuntien väliseen yhteistoimintaan ryhtyminen ja kunnan toiminnan yksityistäminen.

**Kunnan hallinnon järjestämisen sisältö**

Suomen perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (121 §). Tätä periaatetta toteuttavat kaikki kunnan tehtävien suorittajat, mutta aivan erikoisesti se kohdistuu valtuustoon, joka on ainoa kunnan asukkaiden suoraan valitsema orgaani.
Valtuustolla on lain mukaan yleinen toimivalta kunnan päättösvallan käyttämiseen. Tämä valta on kelpoisuus muodostaa kunnan tahto. Perinteisen käsityksen mukaan siihen luetaan (1) kunnallinen säädösva
lta, (2) kunnan hallinnon järjestäminen, (3) kunnan taloudellinen vallankäyttö, (4) kunnan mielipiteen ilmiaminen ja (5) toimielinten miehittäminen ja viranhaltijoiden valinta. Nykyisessä kunnallishallinnossa kunnan päättösvaltaan voidaan rinnastaa valtuuston suorittama kunnan toiminnan ohjaus ja valvonta.

Kunnan hallinnon järjestämisen merkittävin sisällöllinen kysymys on, järjestetäänkö kunnan päättösvallan käyttämistä valtuustoa alemmanasteisille viranomaisille. Valtuusto voi itse siirtää eli delegoida toimivaltaansa (kunnan päättövaltaa) (1) kunnan muulle toimielimelle, (2) luottamushenkilölle ja (3) viranhaltijalle. Tämä on tehtävä johtosäännöllä. Kunnan päättövaltaa ei kuitenkaan voida delegoida asiassa, josta valtuuston on laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Toimivaltaa sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle. (KuntaL 14 §)


Kuntalain 13 § muodostaa rajan, jota pitemmälle valtuuston valtaa ei voida delegoida. Tämän säännöksen mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Sen tulee:

• päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista
• päättää hallinnon järjestämisen perusteista
• päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio
• päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleistä perusteista

250 | KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Valtuustolla on lain mukaan yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen. Tämä valta on kelpoisuus muodostaa kunnan tahto. Perinteisen käsityksen mukaan siihen luetaan (1) kunnallinen säädösvallta, (2) kunnan hallinnon järjestäminen, (3) kunnan taloudellinen vallankäyttö, (4) kunnan mielipiteen ilmaiseminen ja (5) toimielinten miehittäminen ja viranhaltijoiden valinta. Nykyisessä kunnallishallinnossa kunnan päätösvaltaan voidaan rinnastaa valtuuston suorittama kunnan toiminnan ohjaus ja valvonta.

Kunnan hallinnon järjestämisen merkittävin sisällöllinen kysymys on, järjestetäänkö kunnan päätösvallan käyttämistä valtuustoa alemmanasteisille viranomaisille. Valtuusto voi itse siirtää eli delegoida toimivaltaansa (kunnan päätösvaltaa) (1) kunnan muulle toimielimelle, (2) luottamushenkilölle ja (3) viranhaltijalle. Tämä on tehtävä johtosäännöllä. Kunnan päätösvaltaa ei kuitenkaan voida delegoida asiassa, josta valtuuston on laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. T oimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakkoa käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle. (KuntaL 14 §)

Kuntalain jälkeen säädetyistä erityislaeista saattaa johtua, että viranhaltijalle voidaan siirtää myös toimivaltaa käyttää hallinnollista pakkoa (esim. elintarvikelaki 23/2006, 32 §).

Valtuusto voi sallia siirretyn päätösvallan edelleen siirtämisen eli subdelegoinnin. Oikeus tähän on annettava johtosäännöllä.

Kuntalain 13 § muodostaa rajan, jota pitemmälle valtuuston valtaa ei voida delegoida. Tämän säännöksen mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Sen tulee:

- päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista
- päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta
- valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei toisin säädetä
- päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista
- valita tilintarkastajat
- hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvaludeudesta sekä
- päättää muista valtuuston päättettäväksi säädetystä asiosta.

Lisäksi erityislauessa on määryksiä siitä, että jokin asia on kunnan-valtuuston päättettävä. Näistä merkittävin koskee rakennusjärjestyksen sekä alueen käyttöä koskevien kaavojen (asemakaava, yleiskaava) hyväksymistä (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 15 §, 37 § ja 52 §).

Toinen kunnan hallinnon järjestämisen sisällöllinen kysymys liittyy muiden viranomaistehtävien ja kolmas muiden tehtävien hoitamisen järjestelyyn. Tällöin tulee esille kunnanhallituksen keskeinen asema. Kun valtuustolla on yleinen kelpoisuus kunnan päättösvallan käyttämiseen, kunnanhallituksella on yleinen kelpoisuus valtuuston asioiden valmistelun sekä täytäntöönpanoon.

Lain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päättösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. (Kuntalaki 23 §) Tästä seuraa, että kunnanhallituksen keskeinen asema tulee säilyttää myös kunnan hallintoa järjestettäessä.

Kolmantena keskeisenä toimijana on kunnanjohtaja tai pormestari, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (KuntaL 24 §). Sekä kunnanjohtajan että pormestarín toimivallan tarkempi yksilöinti tehdään johtosäännöllä. Tällöin ei voida mitätöidä edellä selostettua lain perusvaatimusta.

Kunnallinen liikelaitos


Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallinen liikelaitos on yleisnimi, joka yksilöidään kunnan liikelaitokseksi silloin, kun perustajana on kunta, kuntayhtymän liikelaitokseksi silloin, kun perustajana on kuntayhtymä sekä liikelaitoksun komitean määräämä liikelaitoksen yleisnimen mukaan perustajana on kunta ja kuntayhtymä yhdessä. Jokaisen nimesä tulee olla liikelaitos.

Kunnan liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää valtuuston päätöstä sekä johtosääntöä, jossa liikelaitoksen tehtävistä määrätään. Perustamistoimiin kuuluu myös peruspääoman osoittaminen perustetulle liikelaitokselle.

Kunnan liikelaitos voidaan perustaa lain mukaan liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten.
Tällä voidaan katsoa tarkoitettavan tehtävää, joka liikelaitoksen näkökulmasta on kannattava siten, että varsinaisen toimintaa ja investoinnit voidaan rahoittaa ainakin pitkällä aikavälillä liikelaitoksen tuloarhoituksella. Lisäksi ulkoinen suoritusten myynti muille kuin kunnan omille tehtäväyksiköille tulisi olla merkittävä. Toiminnan tulisi olla markkinaehdoista niin, että asiakassuhde on sopimusperusteista ja asiakkaalla tilaajana on harkintavaltaa. Kunnan toimialaana kuulumatonta tehtävää varten kunnallista liikelaitosta ei voida perustaa.

Kunnan liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan kunnan organisaation osa. Kuitenkin sen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidossa.


Johtokunnan lakisääteisenä tehtävänä on:
1) päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä valtuuston asettamien toiminallisten ja taloudellisten tavoitteiden rajoissa sekä seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida siitä;
2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma;
3) valita ja irtisanoa liikelaitoksen johtaja, jollei johtosäännössä toisin määrätä;
4) päättää liikelaitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista, jollei johtosäännössä toisin määrätä;
5) päättää liikelaitoksen nimen kirjoittamiseen oikeutetuista; ja
6) valvoa liikelaitoksen etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa liikelaitoksen tehtäväaluella.

Johtokunnan muista tehtävistä määrätään johtosäännössä. Sillä asetetaan myös lainanoton rajat.
Kunnan liikelaitoksessa on johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan. Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen hallinnosta sekä taloudenhoidon ja sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Johtajan on huolehdittava johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta ja annettava johtokunnalle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista. Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei johtosäännössä toisin määrätyt.

Kuntayhtymän liikelaitos muistuttaa kunnan liikelaitosta. Erona on oikeastaan vain se, että kunta-sanan ja sen johdannaisten tilalla on kuntayhtymä-sana.

Liikelaitokuntayhtymä on siis kysymyksessä silloin, kun perustajana on kunta ja kuntayhtymä. Se on oikeudelliselta muodoltaan kuntayhtymä. Merkittävin ero muihin kunnallisii liikelaitokiin on siinä, että liikelaitokuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, johon kuntayhtymän jäsenkunnat ja -kuntayhtymät valitsevat edustajansa kuhunkin kokoukseen erikseen.

Yhtymäkokouksen tehtävänä on:

1) päättää liikelaitokuntayhtymän keskeisistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;
2) hyväksyä liikelaitokuntayhtymän johtosääntö;
3) valita liikelaitokuntayhtymän johtokunta, tarkastuslautakunta ja muut toimielimet, joiden valintaa ei ole johtosäännössä siirretty johtokunnalle;
4) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
5) valita tilintarkastajat; sekä
6) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta.
Kunnan toiminnan yksityistäminen

Laajasti ymmärrettynä kunnan toiminnan yksityistämistä on jo yksityissektorin toimintaperiaatteiden omaksuminen. Yleensä yksityistämisensä käsitteellä tarkoitetaan kuitenkin (1) toiminnan organisaatiomuodon muuttamista julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi, (2) kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen hankkimista yksityiseltä sektorilta sekä ennen kaikkea (3) julkista tehtävää palvelevan kunnan omaisuuden luovuttamista yksityisoikeudelliseen omistukseen, jolloin myös omaisuuteen kytkettyä tehtävä siirtyy kunnan ulkopuoliselle taholle.

Viimeisten vuosien aikana kunnan toiminnassa on omaksuttu suhteellisen runsaasti yksityissektorin toimintaperiaatteita. Toiminnan tehostamisen tavoitteessa on harjoitettu myös muita yksityistäminen muotoja. Tällä on kuitenkin rajoituksensa. Suomen perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotohterä voidaan antaa antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Julkista hallintotohterää ei siten voida yksin kunnallisintä siirtää kunnan ulkopuoliselle taholle (yksityistää).

Kirjallisuutta

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiski kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006).
Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä (Helsinki, Edita 2001).
Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen (Tampere, Tampereen yliopisto 2000).
Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto (Helsinki, Edita 2006).
Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa Jyväskylä, (Kauppakaari 1997).
6. KUNNAN TOIMINTA

6.1. Periaatteet

Kunnan toiminnassa tulee noudattaa lakia sekä julkiselle hallinnolle ominaisia periaatteita, jotka johtuvat oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta.


Demokratiaperiaatteesta seuraa, että kunnan asukkaiden suoraan valitsemalla valtuustolla tulee olla ylin päätös- ja ohjausvalta kunnassa sekä luottamushenkilöistä koostuvilla muilla toimielimillä keskeinen asema. Kunnallishallinnon voidaan sanoa rakentuvan edustukselle demokratiaperiaatteelle, jota täydennetään suoralla demokratialla kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien muodossa.

Niin käytännön kuin lainsäädännönkin tie on vahvistanut kunnallisten viranhaltijoiden asemaa. Tämä on joskus haluttu nähdä demokratiaperiaatteen vastaisena kehityksenä. Näin asia ei välttämättä ole. Täytyy muistaa, että kunnalliset viranhaltijat ovat kunnan omia ja he toimivat luottamushenkilöistä koostuvien toimielinten ohjauksen ja valvonnan alaisena. Hekin toteuttavat kunnan asukkaille kuuluvaa itsehallintoa erityisen virkavastuun alaisena.

Legaliteetiperiaatteen mukaan hallinto on lakiin sidottu. Tällöin lain käsite on ymmärrettävä laajana eli niin, että se tarkoittaa koko oikeusjärjestystä (laki, oikeusperiaatteet, oikeudelliset käsitteet, tapa tulkita lakia).
Periaate vaatii, että (1) hallinnon on toimittava lain säättämää muotoja noudattaen ja että (2) hallinnossa tehtävien ratkaisujen on oltava oikeusjärjestyksen mukaisia.

*Objektiiviteettiperiaate* kielletää mielivallan käyttämisestä. Niinpä sekä hallinnolliseen toimeen ryhtymisen että hallinnossa tehtävän ratkaisun tulee olla objektiivisesti perusteltavissa.

Tämän lisäksi periaate vaatii puolueettomuutta. Tätä on kahta lajia: (1) subjektiivista puolueettomuutta ja (2) objektiivista puolueettomuutta. Subjektiivinen puolueettomuus toteutuu silloin, kun toimittaa ilman halua edistää jonkin tahon etua tai aiheuttaa jollekin taholle haittaa eli ilman vaikutteellavaa ennakkosennetta. Objektiivinen puolueettomuus toteutuu, jos hallinnon toimijalla ei ole sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka ulkopuolisen silmin ja yleisen elämänkokemuksen valossa arvioiden vaarantaisi puolueettomuuden.


*Yhdenvertaisuusperiaate* on johdettavissa oikeusvaltion perimmäisestä olemuksesta. Sen mukaan kaikkia kunnan asukkaita ja muitakin tahoja on kohdeltava keskenään samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla, saman kaavan mukaan, antamatta kenellekään etuoikeutta. Tästä seuraa eräänlaisena rinnakkaisperiaatteena *johdonmukaisuusperiaate*, joka tulee esille vertailuprinsiipinä; keskenään olennaisesti samanlaisissa asioissa tehtävien ratkaisujen tulee olla jatkuvassa sarjassa esiintyessään olennaisesti katsoen samanlaisia. Toimintalinjaa voidaan toki muuttaa, mutta muutoksen tulee olla johdonmukainen ja se on perusteltava.
Toisena rinnakkaisperiaatteena tulee kysymykseen syrjintäkielto sekä naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen, jotka kummatkin perustuvat säädettyyn lakiin.

**Julkisus- ja salaisuusperiaatteet** lähtökohtana on se, että hallinnossa käsiteltävät asiat ovat julkiisia. Tämä toteutuu pääasiassa asiakirjajulkiisuuden kautta.

Välttämättömien syiden vuoksi lailla voidaan säättää asioita ja asiakirjoja salaisiksi. Tällaisia säännöksiä on useita. Niistä merkittävimmät kohdistuvat yksityisyyden sekä liike- ja ammattisalaisuuden suojaan.

**Tarkoituksenmukaisuusperiaate** vaatii, että (1) hallinnon toiminta on järjestettävä tarkoituksenmukaisesti sekä että (2) hallinnossa tehtävien ratkaisujen tulee olla tarkoituksenmukaisia.

**Tarkoitusdiannonsuuden periaate** sisältää sen, ettei hallintoviranomainen saa ryhtyä edistämään muita tarkoitusperiaatöitä kuin niitä, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäväpiiriin ja jotka sisältyvät sovellettavan lain tai muun säädöksen tavoitteisiin. Kysymys on siitä, ettei hallintoviranomainen saa muodollista toimivaltaansa ylittämättäkään tehdä päätöstä tai ryhtyä toimenpiteeseen, jonka *motiivi* on oikeusjärjestyksen vastainen.

On myönnettävä, että periaatteet ymmärtäminen on vaikeaa. Samoin on myös sen rikkomisen toteennäyttäminen. Periaate on ranskalaisen oikeus- tiete teen kehittämä (détournement de pouvoir -oppi), joka ei perustu lakiin, mutta joka silitä muodostaa hyvän hallinnon kulmakiven.

**Menettelymuodon väärinkäyttömisden kielto** pyrkii estämään sairaan byrokratin. Se kielletää käyttämää tarpeettomia menettelymuotoja ja tähtää asioiden viivytyksettömaan ja asianmukaiseen käsittelyyn.

**Suhteellisuusperiaate** liittyy hallinnollisen toimen ankaruuteen. Sen mukaan hallinnon ankaruusten tulee sopeutua toimen laatuun ja kulloinkin kysymysessä olevan intressin tärkeyteen.

**Luottamuksensuosojaperaate** sisältää hallinnon legaliteettipresumpti- on tunnustamisen. Sen mukaan hallinnon toimenpiteisiin tulee voida
luottaa. Tämä koskee erityisesti edun ja oikeuden suoria hallinnollisia päättöksiä.


Suomen perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa lain säännösten soveltamisessa on annettava etusija perustuslain säännöksille. Tämä periaate soveltuu myös hallintoon. Tällöin esille nousevat erityisesti perustuslain perusoikeussäännökset (2 luku), jotka koskevat yhdenvertaisuutta, oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, liikkumisvapautta, yksityiselämän suojaa, uskonnon ja omantunnon vapautta, sanaanvapautta ja julkisuutta, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta, valti- ja osallistumisoikeutta, omaisuuden suojaa, sivistysellisiä oikeuksia, oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeutta työhön ja elinkeinovapautta, oikeutta sosiaaliturvaan sekä vastuuta ympäristöstä.

### 6.2. Toimiala, toimivalta, tehtävät

**Toimiala**

Kunta on julkisoikeudellisena oikeushenkilönä oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäinen. Sen toiminnan tulee kuitenkin rajoittua oikeusjärjestyksen mukaisen _kunnan toimialan_ muodostamaan tehtäväpiiriin. Kunnan toimialan käsitteellä tarkoitetaankin juuri kunnan tehtäväpiirin kokonaisuutta. Perinteisesti tämä jaetaan (1) _yleiseen toimialaan_ ja (2) _erityistoimialaan_.

---

KUNNAN TOIMINTA | 259
Tämä ilmenee kuntalain 2 §:stä, jonka mukaan kunta hoitaa itsenäisesti itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Itsenäisesti kunnallista otetut tehtävät muodostavat kunnan yleisen toimialan kun taas erityistoimiala muodostuu laissa kunnalle säädetyistä tehtävistä.

Oikeusteoreettisesti voidaan kiistellä tämän jaon mielekkyydestä. Toisaalta viimeaikainen lainsäädäntö on hämärrettänyt tätä jakaoa. Sillä on kuitenkin yhä edelleen merkitystä, erityisesti käytännössä kunnallishallintoa ajatellen, minkä lisäksi sillä on huomattava historiallinen ulottuvuus. Merkitystä on myös sillä, että valtiota lukuun ottamatta millään muulla oikeushenkilöllä ei ole yleistä toimialaa. Jaon tekeminen on siis edelleen perusteltua.

Edellä sanottu koskee kunnan julkisoikeudellista toimialaa. Kunta ei voi kuitenkaan hoitaa tehtäviään yksinomaan julkisoikeudellisesti, vaan lisäksi tarvitaan yksityisoikeudellisaa toimintaa, joita tehdessään kunta toimii yksityisen henkilön tavoin ja yksityisoikeudellisten säännösten säännösten alaisena. Niinpä kunnan toimialaa voidaan jakaa myös (1) julkisoikeudelliseen ja (2) yksityisoikeudelliseen toimialaan (yksityisaatunnaisuus). Näistä viimeksi mainittu ei tunne edes periaatteellista eroa yleisen toimialan ja erityistoimialan välillä, mutta se on alistettu julkisoikeudelliseen toimialalle. Yksityisoikeudelliset toimet ovat mahdollisia vain sikäli kuin ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä.

Kunnan julkisoikeudelliset toimet tapahtuvat hallintopäätösten eli hallintotoimien muodossa ja niiden kautta. Yksityisoikeudelliset toimet ovat oikeustoimia; yleensä sopimuksiin, joita tehdessään kunta on tasavertainen kumppani toisen sopijapuolen kanssa. Tyyppillisimmin kunnan julkisoikeudellisia toimia ilmenee täytäntöönpanossa sekä sopimus-, esine- ja vahingonkorvausoikeudellisina oikeussuhteina.

Kunnan julkisoikeudellisen toimialan yleisyys on itsenäistymisen kannalta merkittävä. Lailla ei säädellä, mitä siihen kuuluu tai mitä siihen ei kuulu. Tämä toimiala ei ole kuitenkaan rajaton. Oikeuden yleistyminen ja oikeusideologian kannalta voidaan esittää eräästä kunnan yleisen toimialan rajotusperiaatteista. Niistä ensimmäinen ja

Kunnan ja yksityisen sektorin osalta rajankäynti kulkee siinä, ettei kunta voi ryhtyä hoitamaan eikä hoitaa spekulatiivista liiketoimintaa eli pelkästään taloudelliseen voittoon tähtäävää toimintaa. Kunnilla voi tosin olla liiketoimintaa (energialaitos, vesilaitos jne.), mutta toiminnan perusmotiivin tulee olla muissa kuin taloudellisen voiton tavoittelussa eli jossakin itsenäisillollisuissa näkökohdassa.

Edellä sanottujen lisäksi yhdenvertaisuusperiaate on hyvin merkittävä. Kunta ei voi ryhtyä toimeen, joka loukkaa tätä periaatetta ellei siihen ole perusteltua syytä. Tällaisena syyä voi tulla kysymykseen esimerkiksi pyrkimys työllisyyden edistämiseen, kunnan elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja asunto-olojen parantamiseen.

**Toimivalta**

Toimivalta eli *kompetenssi* tarkoittaa sitä oikeudellista kelpoisuutta, mikä jollakin toimijalla on jonkin tehtävän tai toimen suorittamiseen. Tämä voidaan ymmärtää sekä julkisoikeudellisessa että yksityisoikeudellisessa merkityksessä. Tällöin ratkaisevaksi eroksi tulee se, että kun yksityisoikeuden säätemällä alueella vallitsee toimintavapaus, joka sallii täysivaltaiselle periaatteessa kaiken sellaisen toiminnan, mitä ei ole lailla kielletty tai saatettu luvanvaraiseksi, julkisoikeuden alueella toimivallan on perustuttava johonkin oikeusnormiin tai normipäätöksen. Erikyisen ankarana tämä vaatimus kohdistuu kunnan päätösvallan käyttämiseen ja viranomaistehtäviin.

Kuntalain 16 § edellyttää, että viranomaisten toiminta, toimivallan jako ja tehtävät määritään johtosäännöllä. Tällöin toimivallalla tarkoitetaan pääsääntöisesti myös yksityisoikeudellista kompetenssia. Kunnallishallinnon kokonaisuuden huomioon ottaen myös muut...
normipäätökset tulevat kysymykseen samoin kuin valtuutus yksityis- ja prosessioikeudellisissa asioissa.

Jos tehtävä erotetaan toimivallasta omaksi kokonaisuudekseen, normipäätöstä ei kuitenkaan voida asettaa niiden osalta ehdottomaksi vaatimuksiksi. Niitä voidaan asettaa valtuustoa alemmalla tasolla monin eri tavoin kuten toimenkuvien, työnjohdollisin määräyksin, yksittäisin päätöksin ja myös asetetuin tavoittein sekä työsuhdeisten osalta työsopeuksin.


Kunnan päätösvallan käyttämisen ja viranomaistehtävien osalta valtuutusta ei voida käyttää kompetenssin luojana. Myöskään toimielin tai viranhaltija ei voi käyttää valtuutusta omien tehtäviensä siirtämiseksi muulle taholle. Ainoa poikkeus tästä on se, että kunnanjohtajalla ja pormestarilla on katsottava olevan oikeus valtuuttaa toinen edustamaan kuntaa erilaisissa yhteyksissä.

Lailla tai kunnallisella normipäätöksellä luotu toimivalta on kunnallishallinnossa niin kuin julkisessa hallinnossa yleensäkin rajoitetaan jäykä. Toinen viranomainen tai muu taho ei voi puuttua toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin ilman siihen oikeutettavaa normia. Ainoastaan työnjohdolliset määräykset (virkakäskyt) ovat mahdollisia. Näillä ei voida perustaa eikä poistaa toimivaltaa eikä puuttua siihen, minkä sisältöisiä ratkaisuja on tehtävä.

Edellä sanotusta on kunnallishallinnossa eräs merkittävä poikkeus, joka kulkee otto-oikeuden nimellä.

Asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi eli otto-oikeus on kunnallishallinnon erikoisuus, joka murtaa jäykiksi luonnehdittuja viranomaisen toimivallan rajoja. Se korostaa luottamushenkilöistä
koostuvien toimielinten, eritoten kunnanhallituksen asemaa. Asiasta on säädetty kuntalain 51 §:ssä.

Sääntöönä on se, että kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on kuntalain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Jollei päätöstä ole näin siirretty kunnanhallitukselle, lautakunta, sen puheenjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voi ottaa asianomainen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirrettyssä asiassa tekemän päätöksen lautakunnan käsiteltäväksi.

Johtosäännöllä voidaan määrätä, että johtokunnalla tai sen puheenjohtajalla sekä kunnan viranhaltijalla on oikeus ottaa johtokunnan käsiteltäväksi asia, joka on kuntalain nojalla siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Tällöin asiaa ei voida ottaa sen lautakunnan käsiteltäväksi, jonka alainen johtokunta on, mutta jos asia on päättetty ottaa sekä johtokunnan että kunnanhallituksen käsiteltäväksi, asia käsitellään kunnanhallituksessa.

Korostettakoon, ettäotto-oikeus koskee kunnanhallitusta alempien toimielinten ja myös viranhaltijoiden päätöksiä.

Otto-oikeuden käyttäminen ja samasta asiasta tehdyyn oikaisuvaatimuksen käsittely liittyvät toisiinsa. Niinpä otto-oikeusasia ja oikaisuvaatimus on käsitetävä samassa toimiimessa. Jos asia on otettu kunnanhallituksen käsiteltäväksi, myös oikaisuvaatimus on käsitetäväsiinä (kuntalaki 89.3 §). Lisäksi säädettään, että asia on otettava ylemmän toimiimisen käsitetäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa kuntalain mukainen oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä eli 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (KuntaL 89 ja 93 §). Johtosäännöllä voidaan määrätä tätä lyhyempi määräaika.

Otto-oikeutta on kuitenkin rajoitettu niin, ettei sitä voida käyttää (1) lain tai asetuksen mukaisissa lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa, (2) yksilöön kohdistuvissa

Lisäksi oikeuskäytäntöön on omaksunut kiellon siitä, että jos lautakunta tekee oikaisuvaatimuksen johdosta aikaisemmasta päätöksestä poikkeavan uuden päätöksen, se ei enää ole otto-oikeuden alainen (KHO 1999 T 4172 ja KHO 1998 T 501).

Huomaamme, että tarkasteltavana oleva säännöstö on sisäisesti ristiriitainen. Toisaalta puhutaan kuntalain mukaan siirretyistä asioista, toisaalta otto-oikeuden rajoittussäännökset koskevat asioita, joissa toimivalta määritetty erityislain mukaan. Kuntalainen puolestaan säättää vain valtuustolle kuuluvan asian siirtämisestä (delegoinnista).

Kunnallisoikeuden kehyksen ja sen systematiikan kannalta näyttää siltä, että otto-oikeuden ulottuvuutta on tulkittava laajasti eli niin, että kaikki edellä kerrottu kerrotuista rajoituksista vapaat, kunnanhallitusta alempien viranomaisten päätökset ovat käytännössä otto-oikeuden alaisia.

Laajennettu tulkinta tulee ilmi myös siinä, että oikeuskäytännön mukaan valmistelupäätös on kelvollinen otto-oikeuden kohteeksi (KHO 2003 T 1361).

Otto-oikeuden käytännössä on kaksi vaihetta. Ensimmäinen käsittelee ratkaisun siitä, että tietty asia otetaan ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Toinen vaihe on otetun asian käsitteley. Tällöin otto-oikeuden alainen päätös voidaan kumota ja poistaa (asettamatta mitään kumotun päätöksen tilalle), kumota ja palauttaa asia päätöksen tehneelle uudelleen käsiteltäväksi, kumota ja korvata päätös uudella päätöksellä taikka pitää käsiteltäväksi otettu päätös voimassa.
Julkinen valta

Kaikkeen julkisoikeudelliseen toimintaan liittyvän julkisen vallan käsite. Suomen perustuslain 2.3 §:n mukaan sen käyttämisén tulee aina perustua lakiin. Emme voi kuitenkaan yksiselitteisen selvästi määritellä, mitä se on. Kun edellä käsiteltiin viranomaistehtäviä ja kunnallista virkaa, pyrittiin julkisen vallan käsite määrittelemään. Yleisemmässä merkityksessä julkista valtaa voidaan kuitenkin kuvailla monitahoisemmaksi, moniulotteisemmaksi ja epämääräisemmäksi sekä sanoa, että sen sisältö on eri yhteyksissä osittain erilainen.

Vaikka julkisen vallan käsite ei ole yleisesti määriteltävissä, voidaan sen ilmentymissä erottaa eräitä jokseenkin selväpiirteisiä lohkoja, joiden osalta määrittely käy mahdolliseksi. Kunnallishallinnon kannalta näitä lohkoja on lähinnä neljä:


Velvoittavan julkisen vallan käyttämisen erääksi osa-alueeksi voidaan lukea *kunnallinen säädösvalta*, jonka käyttäminen perustuu lakiin. Tämä valta ilmenee normipäätöksinä jakaantuen kahteen erilliseen kokonaisuuteen sen mukaan, kohdistuuko vallankäyttö ensisijaisesti vain kunnan hallinnon sisäisiin suhteisiin tai onko kohteena kunnan organisaation ulkopuolinen taho.

Kunnan hallinnon sisäisiin suhteisiin vaikuttavista normipäätöksistä tärkeimmän ryhmän muodostavat *johtosäännöt*. Niihin on rinnastettava virkojen perustamispäätökset, joissa saatetaan määrätä virkojen kelpoisuusyhteydet, tehtävistä ja palkkakustoa. Edelleen kysymykseen tulevat sellaiset valtuuston päätökset, joilla järjestetään erityislain kunnalle antamien tehtävien hoito. Tämä voidaan tehdä johtosäännöllä, mutta aina se ei ole tarpeen.
Kunnan organisaation ulkopuoliseen tahoon oikeusvaikutuksia kohdistavista normipäätöksistä merkittävimpää ovat kunnallisveroprosentin määrääminen sekä kiinteistöveroprosentin ja koiraveron suuruudesta päätäminen. Tähän voidaan lisätä julkisoikeudellisia maksuja koskevat taksat ja muut näiden maksujen määräytymistä koskevat päätökset. Lähellä näitä ovat yksityisoikeudellisten maksujen tariffit ja muut niihin rinnastettavat päätökset.

Taloudellisia velvoitteita luovien normipäätösten jälkeen on syytä mainita alueiden käyttöä säättelevät kaavat (asemakaava ja yleiskaava), asemakaavaan liittyvä tonttijako sekä erilaiset lakeja muistuttavat säännöt. Kaikista näistä koostuu kunnan säädösvallan ydin.

2) Edun tai oikeuden suominen jollekin taholle yhdenvertaisuusperiaatetta taikka oikeusjärjestykseen sisältyvää yleistä kieltoa noudattamatta muodostaa yhdenvertaisuuden. Viimeksi mainittu tulee kysymykseen erityisesti lakiin perustuvien hallintolupien myöntämisessä (esim. rakennuslupa) samoin kuin eräissä normipäätöksissä (esim. asemakaava).

3) Palveleva julkinen valta järjestää kunnan asukaille erilaisia yhteiskunnallisia palveluja, jotka ovat joko täysin ilmaisia, osittain maksuttomia tai täysin maksullisia. Tähän luettava toiminta on yleensä kunnan erityistoimialaa, mutta sitä voi esiintyä myös kunnan yleisen toimialan puitteissa. Tämä julkisoikeuden lohko on usein vaikeasti yksilöitavissa. Usein ainoastaan se, että asiaa koskeva säätely luetaan julkisoikeuteen, osoittaa toiminnan taikka tehtävän julkisoikeudellisuuden.

4) Virkaan ja viranomaisehtäviin liittyvä julkinen valta. Tämä asia on käsitelty jo edellä kunnallista virkaa selviteltäessä. Rikosoikeudessa julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetetaan rikoslain 40:11 mukaan sitä, jonka tehtävänä lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edustaa, oikeudesta tai velvolisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävää toimia toisen edustaa, oikeudesta, sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a) kohdassa tarkoitetun päätökseen valmisteluun tekemällä päättöesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, otta- malla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.
6.3. Toiminnan jaottelu

Kunnallishallinnon dualistisen periaatteen mukaan kunnan päätomin-
tumuodot jaetaan perinteisesti (1) kunnan päätösvalan käyttämiseen
ja (2) hallintoon. Hallinto puolestaan jaetaan (a) valmisteluun ja (b)
täytäntöönpanoon.

Nykyaikaisen kunnallishallinnon toiminta on perusteltua jakaa
toisinkin. Jos on kysymys hallintotehtävistä, siinä voidaan erottaa neljä
toiminnallista kokonaisuutta: (1) ohjaus, (2) hallintomenettely, (3)
täytäntöönpano ja (4) valvonta. Seuraavassa esityksessä noudatetaan
tätä jakoa.

6.4. Ohjaus

Kunnan hallinnon ohjausta, joka suuntautuu aina tulevaisuuteen, ta-
pahtuu monelta taholta ja monin eri tavoin. Kunnalliset toimielimet
ovat ohjauksen suorittamisessa hyvin keskeisellä sijalla. Ohjausmuhteet
voivat kulkea valtuustosta ja muusta luottamushenkilöhallinnosta
cunnan asukkaisiin ja päinvastoin. Kunnan johtavilla viranhaltijoilla
on tosiasiallista ohjausvaltaa samoin kuin erilaisilla sidosryhmillä ja
julkisella sanalla. Myös valtio ohjaa. Sen mahdollisuudet rajoittuvat
muodollisesti pelkästään lailla tapahtuvaan ohjaukseen. Jokainen la-
ki, joka koskee kunnallishallintoa, on itse asiassa ohjausta. Kunnan
hallinnon ohjaus voi siis olla kunnan organisaation ulkoa tulevaa ja
cunnan hallinnon sisäistä.

Julkisen hallinnon organisoimista tutkineet teoreetikot ovat pu-
huneet poliittisen päätöksentekijän ohjausmuodoista kuten käsly-
ohjauksesta, jossa hallinto-orgaanille suunnataan yksittäistapausta
koskeva toimintakäsyy; sääntöohjauksesta, jossa asetetaan sääntö, jota
on noudatettava; tavoiteohjauksesta, jossa asetetaan tavoite osoittamatta
keinosta sen saavuttamiseksi; ohjelmaohjauksesta, jossa tavoitteen lisäksi
asetetaan keinot tavoitteen saavuttamiseksi; muoto-ohjauksesta, jossa
säädellään hallinto-organisaation rakennetta, menettelytapoja ja hen-
kilösuhteita; *määäräraahojauksesta*, jossa hallintokoneiston toimintaan pyritään vaikuttamaan taloudellisia resursseja myöntämällä taikka myöntämättä sekä *informaatio-ohjauksesta*, jossa säädellään hallintokoneiston käytössä olevaa informaatioperustaa.


Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista samoin kuin kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista tavoitteista. Saman lain 65 § säättää, että valtuusto hyväksyy kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa ja taloussuunnitelmassa. Säännöstö ei ole tyhjentävä, sillä valtuusto voi asettaa tavoitteita muullakin tavalla. Se voi tapahtua hyvinkin vapaamuotoisesti kuten esimerkiksi valtuusto-seminaareissa tai valtakunnan valtuustossa.

Valtuusto päättää lain mukaan muun muassa maankäyttöä ohjaavista kaavoista (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 37 § ja 52 §). Lisäksi kunnalla saattaa olla mitä moninaisimpia muita valtuuston hyväksymiä ohjelmia, joilla ei kuitenkaan ole normatiivista vaikutusta niin kuin asemakaavalla. Yleensä niiden tarkoituksena on ohjata asioiden valmistelua.

Ohjaaja voikin asettaa tavoitteen sekä valmistelulle, hallintomenettelylle että myös täytäntöönpanolle. Ohjauksen osalta eri toiminnallis-
ten kokonaisuuksien ja eri viranomaisten toimivallan rajoilla ei siis ole ainakaan samaa jäykkyyttä kuin tapauskohtaisissa toimenpiteissä on.

Vaikka kunnanhallitus ei yleensä päättää ohjelmista eikä sen tu-le lain mukaan asettaa tavoitteita, tosiasiallisesti sen ohjausvalta on huomattava. Sama on sanottava kunnanjohtajasta, pormestarista ja kunnan johtavista viranhaltijoista. Myös kunnanhallitusta alemmat toimielimet on mainittava. Niiden mahdollisuudet ohjaukseen liittyvät suurelta osin täytäntöönpanoon, valmisteluun sekä viranhaltijoiden ja työntekijöiden esimiesasemaan. Ohjauksen muodot ovat yleensä vapaa.


Sanotun lain velvoittamina kunnat ovat laantineet selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman kuntarakenteen vahvistamisesta, palveluverkon kattavuudesta, kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstövoimavarojen riittävyydestä ja kehittämisestä. Jos kunnan talous on alijäämäinen, tässä suunnitelmassa on lisäksi osoitettu, miten rahoitustarvet saadaan.

Pääkaupunkiseudun ja maakuntien keskuskaupunkien seutujen kunnat ovat laantineet lisäksi suunnitelman siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan.

Jos kunta on lailla ja asetuksella määriteltyllä tavalla erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa, sen tulee yhdessä valtion kanssa selvittää palvelujen edellytysten turvaaminen.
6.5. Hallintomenettely

Yleiskuva

Viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu on hallintopäätös. Tämä
syntyy hallintomenettelyssä, joka on määämuotoinen prosessi.

Julkisessa hallinnossa tehdään muitakin kuin varsinaisia hallintopäätöksiä. Nämä
syntyy hallintomenettelyssä, joka on määrämuotoinen prosessi. Lisäksi hallintopäätöksen täytäntöönpäätös on luettava omaksi erilliseksi
järjestyksessä. Näilläalueilla ei suoriteta hallintomenettelyä.

Hallintomenettelyä koskevan yleissäännöstön muodostaa hallintolaki
(434/2003). Siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa
noudatettavasta menettelyestä. Kunnallishallinnossa kysymyksen
uluu myös kuntalaki sekä asianomaisen kunnan johtosäännöt. Sää
dösten ja määräysten normihierarkkinen rakenne on se, että kuntalaki
menee hallintolain edelle. Johtosäännöt tulevat sovellettaviksi näiden
jälkeen.

Hallintomenettelyn tarkoitus on (1) taata päätöksenteon varmuus
sekä (2) taata kansalaisille kuuluvan oikeussuojan toteutuminen. Sen
funktio on siis yhtäällä hallinnossa itsessään sekä toisaalta kansalaisten
oikeussuojassa. Se on ankaran määrämuotoista. Jos sitä koskevia norme-
ja ei seurata, tehty päätös on muodolliselta sisällöltään oikeudellisesti
arvioiden virheellinen. Tämä virhe on olemassa siitä riippumatta, missä
asian käsittelyvaiheessa se on syntynyt. Laissa tämä ilmaistaan yleensä
puhumalla siitä, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Hallintomenettelyn ydinalue koostuu hallintoon välttämättä sisältyvästä
terveestä byrokratiasta. Siihen kuuluu pysyvä sääntöjen sitoma organisaatio,
tarkasti määrätty toimivalta ja työnjako, virkahierarkia sekä asiakirjojen,
päätösten ja sääntöjen kirjallinen tallentaminen.
Byrokratia ei saa kuitenkaan muodostua itsetarkoitukseksi vaan sen tulee sopeutua hyväksi hallintoon. Tähän liittyen on todettava, että kansalaisen asema suhteessa julkiseen hallintoon on ratkaisevästi muuttunut. Hän ei enää ole hallintoalamainen, vaan yhteiskunnallisia palveluja käyttävä asiakas, yhteiskunnassa elävä yksilö. Tätä muutosta ilmentävinä voidaan mainita seuraavat hallintolain kohdat:

Neuvonta (hallintolaki 8 §): Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalle tarpeen mukaan hallintosian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin.

Asiakirjan siirto (hallintolaki 21 §): Viranomaisen, jolle on erehdyskessä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsitteljemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsottavalle viranomaiselle.

Asiakirjan täydentäminen (hallintolaki 22 §): Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa.

Käsittelyn viivytyksetömyys (hallintolaki 23 §): Asia on käsiteltävä ilman aineettomaa viivyttystä.

Asian vireillepano ja vireille tulo

Hallintomenettelyllä on aina ajallinen kestonsa. Se alkaa siitä, kun asia tulee vireille ja päättyy lopullisen päätöksen tekemiseen eli ratkaisuun, jonka voimaan saattaminen ei enää vaadi muita kuin täytäntöönpanotoimia.

Asian oikeudellisuudesta vaikuttava vireilletulo edellyttää vireilletulovaikutusta, mikä synnyttää asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuuden käsittelä asia ja ratkaista se tai tehdä perusteltu päätös asian käsittelemättä jättämistä. Vireilletulovaikutuksen syntyminen riippuu siitä, myöntääkö oikeusjärjestys vireillepanijalle niin sanotun asiavaltuudten, mikä merkitsee oikeutta saattaa asia vireille vireilletulovaikutuksin.
Vireillepanon muotoja on useita.

**Ilmoitus** perustuu laissa säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen. Tämän velvollisuuden täyttämisestä saattaa viranomaiselle syntyä asian käsittelemisen velvollisuus. Asiavaltuus on vain lain säättämällä ilmoitusvelvollisella.

**Anomus** koskee vireillepanijan etua tai oikeutta. Asian vireillepanija anoo jonkin edun tai oikeuden saamista. Asiavaltuus on katsottava olevan jokaisella kunnan asukkaalla ja vain poikkeuksellisesti muilla.

**Vaatimuksessa** vireillepanija vaatii jonkin todellisen taikka kuvitellun edun tai oikeuden toteuttamista. Asiavaltuus on myönnettävä asuinpaikasta riippumatta periaatteessa jokaiselle henkilölle, jolla on oikeus puhevallan käyttämiseen omassa asiassaan. Asiavaltuus ei rajoitu yksin kunnan asukkaisiin.

**Tarloja** koskee sopimuksen tekemistä. Tarjoaja tarjoaa siis jotakin, joka edellyttää sopimuksen tekemistä. Asiavaltuus on täysin riippuvainen siitä, onko kunta antanut kehotuksen taikka esittänyt pyynnön tarjouksen tekemiseen (julistanut viran haettavaksi, esittänyt urakkatarjouspyynnön jne.). Asiavaltuus ei rajoitu yksin kunnan asukkaisiin.

**Aloite** on erotettava jyrkimmin kaikista muista vireillepanon muodoista ensinnäkin siksi, että sen tekemistä koskeva asiavaltuus on suhteellisen laaja ja toisaalta siksi, että aloitteen tekijästä ei tule asianosaista niin kuin muissa vireillepanon muodoissa. Aloitteen tekijä sen paremmin kuin muu ei voi disponoida kunnan viranomaisen kompetenssista. Toinen jyrkiä ero jyrkköön aloitteen tekijä sen paremmin kuin muu voi disponoida kunnan viranomaisen kompetenssista. Toisin sanoen vireillepanija ei voi määätä siitä, minkä viranomaisen tulee ratkaista vireille pantu asia. Niinpä se, mille taholle anomus, vaatimus, tarjous tai aloite on osoitettu, ei luo osoitetulle taholle asian käsittelyvelvollisuutta, vaan velvollisuus määryytyy kulloinkin voimassa olevien toimivaltasäännösten ja -määrysten mukaan.
Yleisin vireillepanon muoto on aloite. Useimmiten sen tekijänä on joku kunnan viranhaltija, joka toimii niin aloitevaltansa kuin aloitteen tekemisen velvollisuutensakin puitteissa.


### Valmistelu


Joskus valmistelu nähdään erillisenä toiminnan muotona. Oikeudellisessa mielessä se on kuitenkin kiinteästi hallintotehtävään liittyvä, vaikka itse päätöksenteko voidaakin muodollisesti erottaa siitä. Asiakirjasta eroa ei kuitenkaan ole, sillä hallintomenettelyn päätävä päättös saa yleensä aina merkittävimmän muodollisen sisältönsä valmistelussa. Usein sama on sanottava myös aineellisesta sisällöstä.

Jo valmistelun kannalta on merkittävää, onko kysymyksessä asianosaisasia vai ei. Asianosaisen käsite on hallintomenettelyoikeudessa keskeinen. Sillä tarkoitetaan henkilöä, jonka etua, oikeutta tai velvolissuutta asia koskee. Tällaisen asian valmistelussa on otettava huomioon
hallintolain mukainen asianosaissuojaa, jonka keskeisin sisältö liittyy asianosaisen kuulemiseen.

Valmisteluun kuuluu asian ratkaisemiseen liittyvän oikeudellisen ja tosiasiallisen tiedon hankkiminen sekä päätösharkinta, joka ilmaistaan päätösehdotuksen muodossa.

Tieto, johon asian ratkaisemisen tulee perustua ja joka näin ollen muodostaa ratkaisun perustelu (premissit), koostuu oikeusohjeista (normipremissit) ja tosiasioista (faktapremissit). Perustuslain 2.3 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tällöin lain käsitys esiintyy mahdollisimman laajana tarkoittaen koko oikeusjärjestystä. Oikeusjärjestysten noudattaminen on kunnallisshallinnossa viranhaltijoiden vastuulla. Asian esittelijän vastuu on ensisijainen.


Kaikki hallintomenettelyssä käsiteltävät asiat on valmisteltava edellä selostettujen vaatimusten mukaan siihen asti, mistä tarkoituksenmukaisuusharkinta voi alkaa.

Valmisteluun tulee kuitenkin pääsäännön mukaan edetä myös tarkoituksenmukaisuusharkinnan alueelle. Tällöin valmistelu huipentuu asian ratkaisuehdotuksen (päätösehdotuksen) tekemiseen. Näin on meneteltävä ainakin valtuuston käsiteltävissä asioissa sekä asioissa, jotka on johtosäännön mukaan päätettävä viranhaltijan esittelystä.

Voidaan siis sanoa, että kunnallisen toimielimen käsiteltävät asiat ovat pääsääntöisesti valmistelupakon alaisia. Valtuuston osalta tämä
perustuu lakiin, muiden osalta kunnan johtosääntöön. Lisäksi valtuu-
ton kokouskutsussa on mainittava käsiteltäväksi tulevat asiat.

Kunnan toimielinten asioiden valmistelupakosta voidaan esittää seuraavat
poikkeukset:

1) jos asia on kiireellinen, valtuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväksi,
vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu,
päätos asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti, mutta
itse ratkaisu tehdään yksinkertaisella enemmistöllä. Asian kiireellisyys
voi yleensä olla käsitellä vain, jos käsittelyn jääminen seuraavaan koko-
ukseen saattaisi kaiken todennäköisyyden mukaan aiheuttaa kunnalle
merkittävää oikeudellista tai taloudellista haittaa tai vahinkoa;
2) sisäiset järjestelyasiat kuten pöytäkirjan tarkastajien valinta ja työ-
järjestysten hyväksyminen ovat valmistelupakosta vapaat kaikissa
toimielimissä;
3) luottamushenkilöin, viranhaltijan ja työntekijän vaali voidaan käy-
tännössä omaksutun menetelmän mukaan vapauttaa valmistelupakosta
päätösehdotuksen osalta; sekä
4) kunnanhallituksella ei ole valmistelupakkoa eikä valmistelutoimekutta
tarkastuslautakunnan ja tilapäisen valiokunnan valmistelemiin asi-
oihin.

Valmistelu on viranhaltijoiden asiana. Luottamushenkilöillä ei ole
velvollisuutta selvittää asian premissejä. Sen sijaan viimekätinen tar-
koituksenmukaisuusharkinta kuuluu heille. Kun kunnanhallituksen
tulee valmistella valtuuston käsiteltävät asiat (hallinnon ja talouden
tarkastusta koskevia asioita sekä tilapäisen valiokunnan valmistelemia
asioita lukuun ottamatta), tämä tarkoittaa sitä, että asian päätoseh-
dotuksen tulee olla kunnanhallituksen tekemä. Kunnanhallituksen
cäsittelyyn asti asia valmistellaan niin kuin muutkin asiat.

Asianosaasioiden valmistelu on omien säännösten alainen. Muun muassa
perinteisen prosessioikeuden johtava kontradiktorinen oikeusperiaate eli
*audiatur et altera pars* -sääntö tulee noudatettavaksi. Sen mukaan asianosaista
on kuultava muiden tekemien vaatimusten ja asiassa saatujen selvitysten Johdosta. Tämä ei kuitenkaan koske valmistelussa suoritettua päättösharkintaa. Päättösehdotus ei siten ole kuulemisvelvollisuuden alainen. Sitä ei myöskään ole palvelussuhteeseen ottamista koskeva asia.

Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asiansaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoa asian käsittelyyn lähtökohtaiden ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian virruilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteuttamisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeettomina. (Hallintolaki 41 §)

Edellä selostettu säännös ei siis koske asiansaistia, joiden osalta on suoritettava kuuleminen. Säännöksen noudattaminen edellyttää vaikutusmahdollisuuksien varaan oman valmistelusta, rotoneiden käyttöoikeuksista tai muista esineiden kysymyksistä riippumatta, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin vaikuttavan asian ratkaisun saattaa vaikuttaa.

Ilmoittamistapa on vapaamuotoinen. On huomattava, että se ei korvaa laissa erikseen säädettyä ilmoittamis-, kuuluttamis- tai kuulemisvelvollisuutta. Itse asiassa vaikutusmahdollisuuksien varaan on kunnan tiedotustoiminnan eräs ilmenemismuoto.

Jo valmistelussa on otettava huomioon myös se, että tehtävän päättöksen sisältöön kohdistuva oikeudellisia vaatimuksia. Ensiksi sen tulee selvästi ilmaista, mitä on päätetty. Toiseksi päättö tulee päätöisesti perustella ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mitä oikeushojeita on sovellettu. Päättöksen perustelut voidaan kuitenkin jättää esittämättä, jos

1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päättöksen välitöntä antamista;
2) päättös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
3) päättös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen osallistumista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioinniin;
4) päättöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päättöksen muutosta; taikka
5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä tarpeetonta.

On kuitenkin huomattava, että jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön, se on aina perusteltava (hallintolaki 45 §).

**Päätöksenteko**

Kunnallishallinnossa päätöksenteko tapahtuu ylivoimaisesti useimmin toimielinten kokouksissa. Mikään toimielin ei voi kuitenkaan tehdä päätöstä, mikäli sitä ei ole kutsuttu koolle oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla ja mikäli saapuvilla ei ole oikeusjärjestyksen edellyttämää määrää toimielimen jäseniä.

Ankarin muotosäännöstö kohdistuu tässä suhteessa valtuustoon. Ensiksikin valtuuston kutsuu ensimmäisen kerran vaalien jälkeen koolle kunnanhallituksen puheenjohtaja, sen jälkeen valtuuston puheenjohtaja. Toiseksi kokouskutsu on lähetettävä kullekin valtuutetulle vähintään neljä päivää ennen kokousta ja siinä on ilmoitettava käsiteltävät asiat. Jotta valtuusto olisi päätösvaltainen, saapuvilla tulee olla vähintään kaksi kolmasosaa valtuutetuista. (KuntaL 54 § ja 58 §)

Muiden toimielimien osalta säännöstö on lievempi. Kokouskutsusta, jonka antaminen on puheenjohtajan asiana, määritään yleensä johtosäännöllä. Päätösvaltaisuuden edellytys on lailla säädetty: muu toimielin kuin valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on läsnä (KuntaL 58 §).

Jos toimielimen jäsenellä on este tai hän on esteellinen (jäävi), hänen tilalleen on kutsuttava varajäsen.

Valtuustossa käsittelyn pohjana on edellä sanotuin poikkeuksin kunnanhallituksen ehdotus. Muissa toimielimissä päätökset tehdään yleensä viranhaltijan esittelystä, jolloin esittelijän ehdotus on käsittelyn pohjana.
Sen jälkeen, kun puheenjohtaja on todennut kokouksen päätösvaltaiseksi ja kun pöytäkirjan tarkastajat on valittu, alkaa varsinaisten asioiden käsitteily. Siinä erotetaan (1) esittely, (2) keskustelu, (3) äänestys tai vaali, mikäli käsittelyn perustana olevaa ehdotusta ei hyväksytä yksimielisesti, sekä (4) päätöksen toteaminen, minkä tekee puheenjohtaja.

Kun toimielimen kokousta varten on kullekin osallistujalle yleensä jaettu esityslista etukäteen, ei varsinaisen esittely kokoustapahtumana ole tarpeen. Yleensä esittely rajoittuu kokouksessa vain sen toteamiseen, mikä esityslistan asia otetaan käsiteltäväksi.

Puheenjohtajan todettua keskustelun alkaneeksi kullakin toimielimen jäsenellä on rajoittamaton puheen- ja ehdotusviiko-oikeus. Valtuuston osalta kuntalain 15 a § sisältää poikkeusäännöksen, jonka mukaan johtosäännössä voidaan antaa kokouksen kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa.


Vaali on kysymyksessä silloin, kun valitaan henkilö tai henkilöitä johonkin tehtävään (luottamustehtävään, virkaan, työopimussuhteeseen). Jos kysymyksessä on toimielimen jäsenten valinta, kaikki valittavat jäsenet ja myös varajäsenten on valittava samassa vaalissa.

Pääsääntöisesti asia ratkeaa enemmistöperiaatteena mukana. Eniten aäninä saanut tai saaneet tulevat valituiksi. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa. Kunnallisoikeudessa monijäsenisen luottamushenkilöorganin (ja vain sen) vaalissa on noudatettava suhteellista vaalia, jos sitä vaatii läsnä olevista toimielimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä li-
sättynä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylempään kokonaislukuun. Yksinkertaisemmin sanottuna suhteellista vaalia voi tehokkaasti vaatia se määrä toimielimen jäsenistä, joka saisi suhteellisessa vaalissa yhden henkilön valituksi. (KuntaL 60 §)

Suhteellisen vaalin toimittamisesta on määräyksiä kunnon johtosäännöissä. Yleisenä piirteenä voidaan todeta, että se muistuttaa kunnallisvaalia pieneskoolossa toimitetun. Eroavuutena on niin sanottujen ”pitkien listojen” käyttäminen, mikä tarkoittaa sitä, että yhtä useampaa ehdottava taho esittää valittalvaksi ehdottamansa henkilöt järjestyksessä, joka määrä ehdokkaiden vertausluvun; ensimmäinen saa vertausluvukseen koko listan saaman äänimäärän, toinen puolet siitä, kolmas kolmasosan ja niin edespäin. Valinta suoritetaan vertauslukujen osoittamassa suuruusjärjestyksessä.

Kunnanjohtajan ja pormestarin vaalista on erityissäännöös (KuntaL 24 §): jollei kukaan saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa tulee valituksi eniten ääniä saanut.

Kaikki vaalit on toimitettava suljettuna eli salaisena vaalina, jos yksikin vaaliin osallistuva toimielimen jäsen sitä vaatii. 

Äänestys tulee kysymykseen asiaratkaisussa silloin, kun käsittelyn pohjana olevasta päätösehdotuksesta on esitetty kannatettu, poikkeava ehdotus. Se on käytävänä aina avoinesti.

Kunnallishallinnossa noudatetaan yksinomaan parlamentaarista äänestystapaa. Siinä kaksi toisistaan poikkeavaa ehdotusta asetetaan vastakkain kunnes saadaan selville ehdotus, joka asetetaan viimeksi asian käsittelyn pohjana olevaa ehdotusta vastaan. Vasta tässä äänestyksessä selviää toimielimen päättös; se on viimeksi toimitetun äänestyksen voittanut ehdotus. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni. (KuntaL 59 §)

Toimielin itse hyväksyy puheenjohtajan ehdotuksesta äänestystavan ja äänestysjärjestyksen. Yleisin äänestystapa on nimenhuutoäänestys. Suurimmissa kunnissa käytetään äänestyskonetta. Äänestysjärjestys
puolestaan tarkoittaa sitä järjestystä, jota noudattaen eri ehdotukset
asetetaan toisiaan vastaan.

Asian siirtämisestä on äänestettävä erikseen ja ennen muita äänestyksiä. Määrärahoja
myönnettäessä äänestettäväksi voidaan asettaa ehdotukset määrärahojen
suuruusjärjestyksessä.

Asiakysymyksissäkin päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä. Poikkeuksellisesti
laissa (tai kuntayhtymän perussopimuksessa) saatetaan vaatia jonkin asian osalta
määrenemmistöä. Kun talain
mukaan tällä
vaatimus kohdistuu
kunnanjohtajan
irtisanomiseen
tai siirtämiseen muuhin
tehtäviin (25 §).

Hallintomenettely päättyy siihen kun asia on lopullisesti ratkaistu
taikka päätetty, ettei sitä oteta käsiteltäväksi, mikä on
kunnallishallinnossa harvinaista. Tällöin
asian vireillä
hallintomenettelyssä
päättyy.

**Esityslista**

Esityslista on kunnallisen kokouskäytännön oleellinen väline. Se ei
perustu lakiin vaan on syntynyt käytännön perusteella päätöksenteon
varmuuden takaamiseksi.

Esityslista on kirjalliseen muotoon laadittu asiallista käsiteltävästä
asioista sekä näiden asioiden ja valmistelun selostus. Valtuuston esi-
tylistalla olevan asian selostus päättyy kunnanhallituksen päätösehdotukseen.
Muiden toimielinten esityslistasta tulee ilmetä esittelevän
viranhaltijan päätösehdotus. Selostusosa käsittelee selvityksen asian
valmistelusta, siinä esiin tuleista normiperusteista (normipremissit)
ja tosiaskioista (faktapremissit). Ollakseen täydellinen
päätösehdotuksessa
siti itse päätösehdotus niin myös sen perustelut.

Johtosäännössä saattaa olla määräyksiä siitä, missä ajassa esityslista
on toimitettava kokouksen osanottajille. Hyvään hallintoon kuuluu,
etta toimittaminen tapahtuu niin aikaisin, että kokouksen osanottajilla
on kohtuullinen aika perhehtyä esityslistan asioihin.
Pöytäkirja

Lain mukaan jokaisesta toimielimen kokouksesta on pidettävä pöytäkirjaa (KuntaL 62 §). Yleensä toimielinten pöytäkirjan pito määrätään johtosäännöllä jonkun viranhaltijan tehtäväksi.


Toimielimen pöytäkirjassa tulisi mainita:
1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
2) kuka on toiminut puheenjohtajana, kuka esittelijänä, kuka pöytäkirjan pitäjänä ja miten pöytäkirja tarkastetaan;
3) miten toimielin on kutsuttu koolle ja miten sen päätösvaltaisuus on todettu;
4) asian valmistelun keskeisin tulos ja päätösehdotus;
5) päätös perusteluineen;
6) ketkä ovat osallistuneet päätöksen tekoon. Niinkään olisi ilmaistava, onko päätös syntynyt yksimielisesti vai onko se äänestyksen tai vaalin tulos. Äänestyksen kysymyksessä olisi olisi ilmoitettava, miten on äänestetty ja mitä ehdotusta kukin on kannattanut.

Hallintolain 44 §:ssä on asianosaisasioita koskeva säännös. Sen mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:
1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Pöytäkirja on allekirjoitettava ja varmennettava sekä varustettava tarkastamismerkinnällä. Allekirjoittaminen on puheenjohtajan tehtävä, varmentaminen kuuluu pöytäkirjan pitäjälle. Vakiintunut käsitys on se, että viimekäädessä puheenjohtaja määrä pöytäkirjan sisällön.

Johtosäännössä saattaa olla määräys pöytäkirjan tarkastamisesta. Jos sitä ei ole, toimielin itse päättää tarkastamismenettelystä. Yleistä on, että toimielin valitsee kussakin kokouksessa keskuudestaan kaksi pöytäkirjan tarkastajaa.


Pöytäkirja on valmis kun se on allekirjoitettu, varmennettu ja tarkastettu.

Valmistuneella pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus, mikä tarkoittaa, että pöytäkirja pidetään oikeana ellei sitä tuomioistuin virheelliseksi tuomitse.

Kunnan toimielinten pöytäkirjat ovat pysyvästi säilytettyviä asiakirjoja. Ne on arkistoitava ja säilytetävät niin, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä (arkistolaki 831/1994 12 §).
6.6. Esteellisyys- eli jääviyssäännökset

Yleistä

Hyvän hallinnon periaate edellyttää hallinnolliselta päätöksenteolta objektiivisuutta. Sitä edellyttää myös laki, mikä on pyritty takaamaan esteellisyys eli jääviyssäännöksen. Niitä on kuntalain 52 §:ssä sekä hallintolain 27–30 §:ssä.

Esteellinen eli jäävi henkilö ei saa osallistua hallintomenettelyyn sen missään vaiheessa (vain aivan selvät rutininoisaita tehtävät ovat mahdollisia). Jos hän tämän tekee, päätöksen muodollinen sisältö muodostuu oikeusjärjestyksen vastaiseksi. Tämä ilmaistaan laissa ja oikeuskäytännössä sanomalla, että päätös on syntynyt virheellissä järjestysessä.

Mitä tämä esteellisyys (jääviys) sitten on? Se ei ole fyysinen tilanne eli tosiasiallinen este, vaan se on juridinen olosuhde, jonka vallitessa henkilön objektiivisuuden katsotaan vaarantuneen sen vuoksi, että asioiden ratkaisuun saattavat vaikuttaa käsittelijöiden sellaiset mieltymykset ja edut, joiden laatu ylittää pelkän näkemyksen tason. Vaatimus kohdistuu kuitenkin vain yksittäiseen henkilölöön, ei toimielimeen kokonaisuudessaan, joten niin sanottua funktionaalista jääviytä ei hallinnossa tunneta.

Jääviyssäännöstössä puhutaan vain virkamiehestä. Nämä tehdään seuraavassa esityksessäkin, mutta virkamiehellä tarkoitetaan tällöin kaikkia toimihenkilöitä (luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja työntekijöitä). Hallintolain säännöstö on systematisoitavissa seuraaviin perustekononaisuuksiin: (1) osallisuusjäävi, (2) edustajanjäävi, (3) intressijäävi, (4) palvelussuhdejäävi, (5) yhteisöjäävi ja (6) muusta syystä johtuva jäävi.

Osallisuusjäävi

Osallisuusjäävi on esteellisyden yksinkertaisin muoto. Siinä virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen. Toisin sanoen käsiteltävää asiaa koskee tai voi koskea virkamiehen tai hänen läheisensä henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta.

Läheisillä tarkoitetaan:

1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheisiä henkilöitä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa (perhepiiri);
2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä
3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisukulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomyissä olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Ensimmäiseen ryhmään eli perhepiirin kuuluvien henkilöiden osalta säännöstö on ehdoton. Toisen ja kolmannen ryhmän osalta esteellisyysarviointi sen sijaan saattaa olla eräiltä osin harkinnanvaraaista (erityisesti jäljempänä selostettavan yhteisöjäävin soveltamisessa). Voimme siis erittäin luokitella perhepiirin ja täätä laajemman lähipiirin. Lähipiiriin kuuluvat edellä kohdissa 2) ja 3) tarkoitetut henkilöt. Perhepiiriin ja lähipiiriin kuuluva on läheinen.

Edustajanjäävä

Edustajanjäävästä on kysymys silloin, kun virkamies tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianomaisesta sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Edustajanjäävä rajoittuu yleensä edustuksen kohteena olevaan asiaan, mutta jos kysymyksessä on kokonaisvaltainen edustus kuten määräysenvarainen holhous eli edunvalvojan tehtävä, myös jääviys on kokonaisvaltaista.
Intressijäävi

Jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä taloudellista taitka oikeudellista hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen perhepiiriinsä kuuluvalle vaikka kukaan heistä ei olekaan asianosainen, virkamies on esteellinen.

Intressijäävissä kysymys on virkamiehen erityisestä suhteesta asiaan, ei asianosaisiin.

Hyötyä tai vahinkoa ei tällöin arvioida määrän, vaan intressin voimakkuuden mukaan. Huomattakoon, että tässä jääviyden lajissa virkamiehen kaikki läheiset eivät tule kysymykseen, vaan piiri rajoittuu kaikkein läheisimpiin henkilöihin eli perhepiiriin.

Tämä jääviysperuste on osittain päällekkäinen jäljempänä esille tulevan yhteisöjäävin kanssa, mutta eroaa siitä intressin voimakkuuden perusteella.

Intressijäävi on kysymyksessä muun muassa silloin, kun asianosaisena on osakeyhtiö, jonka osakepääomasta arvioinnin kohteena oleva henkilö omistaa huomattavan osan. Osakkus arvioinlessa yhtiössä synnyttää aina intressijäävin. Samoin on asian laita kommandiittiyhtiön vastuunalaisen yhtiömiehen ja todennäköisesti myös äänettömän yhtiömiehen suhteen. Myös se, että henkilö on asianosaisen takaaja tai velkoja, synnyttää estellisyynyden ainakin, jos on kysymys taloudellisesta edusta tai vahingosta.

Palvelussuhdejäävi

Palvelussuhdejäävissä virkamiehen puolueettomuuden katsotaan vaurtauksien, jos hän on palvelussuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Toisin sanoen virkamies on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa sellaiseen luonnolliseen tai oikeushenkilöön, joka olisi hänen asemassaan joko osallisuusjäävin taikka intressijäävin rasittama.
Tämä peruste edellyttää voimassa olevaa palvelussuhdetta. Palvelussuhteen laadulla ei ole merkitystä. Se voi siis olla virkasuhde, työsoimussuhde tai toimeksiantosuhde. Huomautettakoon, että asian ratkaisemiseen osallistuvan läheisillä ei ole tässä jääviyden lajissa merkitystä.

**Yhteisöjäävi**

Yhteisöjäävi syntyy oikeushenkilön tai valtion liikelaitoksen kautta. Oikeushenkilöinä tulevat kysymykseen yleensä kaikki yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt, jotka eivät synnytä intressijääviä, kuten osakeyhtiöt, säätöjärjestelmät, osuuskunnat, rekisteröityt yhdistykset ja niin edespäin sekä myös julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten seurakunnat ja kuntayhtymät.

Yhteisöjäävin syntyminen edellyttää virkamiehen tai hänen perhepiiriinsä kuuluvan henkilön edustavaa taikka määriävä asemaa oikeushenkilön tai valtion liikelaitoksen toiminnassa. Ratkaisevana tekijänä on se, voiko arvioinnin kohteena oleva henkilö osallistua oikeushenkilön johtamiseen ja sen tahdonmuodostukseen. Toisin sanoen, jos virkamies tai hänen perhepiiriinsä kuuluva on yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön hallituksen, hallintoneuvoston tai niin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, esteellisyys on olemassa.

Muutama huomautus on paikallaan. Ensiksikin virkamiehen läheisen henkilön toimiminen edellä tarkoitetussa asemassa rajoittuu vain perhepiirin kuuluvien henkilöihin. Toiseksi virkamiehellä ei tarvitse olla odotettavissa minkäänlaista henkilökohtaista etua tai haittaa.
Yleislausekejäävi

Muusta syystä johtuva eli yleislausekejäävi tulee kysymykseen silloin, kun virkamiehen puolueettomuus muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tämä säännös on yleislauseke, jolle ei ole lainsäädäntötilanteessa annettu selvää sisältöä. Muodolliselta kannalta katsottuna tähän perusteeseen voidaan vedota melkein minkä tahansa asian yhteydessä. Säännöksen asiain muoli näyttää keskittyvän kuitenkin pääasiassa hallinnon legitimiteettiin (hyväksyvävyteen). Jos asian käsittelyyn osallistuvan tasapuolisuus saattaa ulkopuolisen tahtoon arvioinnin mukaan vaarantua, perusteen soveltamista on syytä harkita.

Arvioitavaksi saattaa tulla muun muassa toisen asteen jääviys, jolla tarkoitetaan virkamiehen osallistumista asian aikaisempana käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Tähän on rinnastettavissa se, että virkamies on antanut toiselle viranomaiselle asiassa lausunnon tai esittänyt mielipiteen. Toinen arvioitavaksi tuleva asiakokonaisuus muodostuu niin sanotun esimiesjääviyden mahdollisuudesta. Virkamiehen puolueettomuus saattaa joissakin tapauksissa vaarantua hänen esimiehensä esteellisyyden vuoksi.

Kuntalaissa säädettyt poikkeukset

Kunnallishallintoa koskevasta yleisenä poikkeuksena on se, ettei yhteisöjäavisaänköksi sovelleta kunnan luottomushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi yhteisöjäavisaänköön tarkoittamassa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserrnin kuuluvassa yhteisössä tai säätössä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan ja liikelaitoksen, kuntayhtymän, yhteisön tai säätöön edut ovat ristiriidassa keskenään, tai mikä asiin tasapuolinen käsitteillä edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Toisena poikkeuksena on se, ettei yhteisöjäavisaänköön tule sovellettavaksi kunnan viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen
rinnastettavaan toimielimeen kuulumisesta silloin, kun asia liittyy
tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen.

Kolmas poikkeus kohdistuu kunnanvaltuutettuihin. Valtuutettu
on valtuustossa (mutta e muu yhteydessä) esteellinen käsittelemään
asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen läheistään.
Kysymykseen tulee siis vain osallisuusjäävi ja intressijäävi.

Näidenkin soveltamisessa on saattanut olla joustavuutta valtuutetun
hyväksyä erityisesti punnittaessa valtuutetuun henkilökohtaisista
intressiä ja hänen tehtäväensä kunnan asukkaiden edustajana (esim.
KHO 1998 T 2646).

Neljäs poikkeus on siinä, ettei palvelussuhde kuntaan tee luotto-
tamushenkilöä, viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa
kunta on asianosainen, mutta jos luottamushenkilö on palvelussuhte-
tensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asian,
hän on kuitenkin esteellinen (tämä on erittäin harvinaista).

Estellisyyden ratkaiseminen

Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyystä. Jos monijä-
senisen toimielimen jäsen tai esittelijä ei ole esteellisyystapauksessa
jäävännyt itseään, esteellisyystä päättää toimielin. Jäsen tai esittelijä
saa osallistua esteellisyystään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimi-
elin ei olisi ilman häntä päättövaltain eikä hänen tilalleen ole ilman
huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Kuntalaki velvoittaa monijäsenisen toimielimen jäsenen ilmoitt-
tamaan omasta esteellisyystä. Luottamushenkilö on lisäksi vel-
vollinen asianomaisen toimielimen pyynnöstä esittämään selvityksen
seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyystensä arvioinnissa
(Kuntal. 32.2 § ja 52.4 §).
Asian käsittelyn jatkaminen

Esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määättävä esteeton virkamies, mutta jollei tämä ole mahdollista, virkamies saa käsittelä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Luottamushenkilön tilalle voidaan kutsua varajäsen.

Esteellisyyn vaikutus


Varsin vähälle huomiolle on jäänyt se, että esteellisyysäännösten rikkoja tekee itsensä syytä virkavirheeseen. Näin on asian laita kaikkien henkilöiden osalta, olivatko he luottamushenkilötä, viranhaltijoita, tilintarkastajia tai työntekijöitä. Tästä seuraa, että rikkojaan voidaan kohdistaa erikseen moite tästä siinäkin tapauksessa, että tehty päätös jää voimaan.

6.7. Erityiset tehtävät ja menettelyt


Jos näiden tehtävälalueiden asioita käsitellään toimielimessä, kysymys on hallintotehtävästä, jolloin hallintomenettely tulee kysymykseen. Kuitenkin huomattava määrä tällaisista asioista on yksittäisviranomaisina toimivien viranhaltijoiden suoritettavana ja päätettävänä. Erityisesti saateta olla tehtäväkohtaisia säännöksiä, mutta jos niitä ei ole, hallintolaki tulee yleensä noudatettavaksi paitsi järjestysenpito- ja suojelutehtävissä. Toisaalta hallintomenettelyn muotosäännökset saattavat syrjäytyä.

Erityinen kunnallisoikeuden alue koostuu julkisia hankintoja koskevasta normistosta. Kunnallistalouden yhteydessä käsitellään tästä asiaa. Menettelyoikeus on tällä alueella niin laaja ja ongelmallinen, että se jää tässä esityksessä pelkän maininnan varaan.

6.8. Kunnan viranomaisen päätöksen sitovuus

Hallinnollisen viranomaisen päätös ei saavuta samaa sitovuutta kuin mitä tuomioistuimen päätös saavuttaa eikä se ole auktoritatiivinen kannanotto siihan, mikä on oikeusjärjestysten mukaista ja mikä ei. Silti siihan kohdistuu niin sanottu legaliteettipresumptio eli olettamus siitä, että se on oikeusjärjestysten mukainen.

Yleensä tarvitaan jokin peruste, jonka avulla hallinnollinen päätös voidaan muuttaa tai kumota. Hallinnollinenkin päätös siis saavuttaa oikeudellisessa mielessä tietyn pysyvyyden, mitä hallintoon kohdistuva luottamuksenhuipjaperiaatekin korostaa. Miten vahva tämä pysyvyys on,
riippuu päätöksen saavuttamasta oikeudellisesta sitovuustasosta. Kysymyksen tulee päätöksen (1) muodollinen lainvoima, (2) aineellinen lainvoima sekä (3) oikeusvoimavaikutus.

**Muodollinen lainvoima** on sitä, mitä laissa yleensä tarkoitetaan puhuttaessa päätöksen lainvoimasta. Päätös saa muodollisen lainvoiman kun säännönmukainen muutoksenhakuika sen osalta on kulunut umpeen.

Puheena olevan muutoksenhauun aika alkaa asianosaisen osalta päätöksen tiedoksisaamisesta ja kunnan jäsenen osalta pöytäkirjan nähtäville asettamisesta. Se päättyy, kun laissa säädetty muutoksenhakuika on kulunut umpeen.

Joskus on kiistelty siitä, mitkä päätökset saavuttavat lainvoiman ja mitkä eivät. Tähän on sanottava, että kaikki kunnalliset päätökset saavuttavat muodollisen lainvoiman, mikäli muutoksenhakuajan voidaan katsoa edellä mainituin perustein alkaneen ja kuluneen loppuun.

Muodollisen lainvoiman sitovuus ilmenee siten, että sen saavuttaneeseen päätökseen ei voida enää tehokkaasti puuttua oikaisuvaatimuksin, hallinotovalituksin tai kunnallisvalituksin eli säännönmukaisin muutoksenhakukeinoine.

**Aineellinen lainvoima** tulee muodollisen lainvoiman lisäksi sääädöissä ja kunnallisissa normipäätöksissä kuten johtosäännöille, maankäyttöä säätäneille kaavoille ja virkojen perustamispäätöksille. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen tehnyt viranomainen on itsekin sidottu aineellisen lainvoiman saavuttaneeseen päätökseensä niin kauan kun se on voimassa. Jos viranomainen siitä poikkeaa, päätös on muodolliselta sisällöltään virheellinen. Päätöksen tehnyt viranomainen voi kuitenkin muuttaa aineellisen lainvoiman saavuttaneen päätöksensä. Sitä ei kuitenkaan voida tehdä tauannehtivasti.

**Oikeusvoimavaikutus** merkitsee päätöksen ankarinta sitovuuden muotoa. Se syntyy kaikille myönteisille asianosaispäätöksille eli päätöksille, jotka kohdistuvat johonkin henkilöön, hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa. Tämä vaikutus syntyy yleensä välittö-
mästi päätöksenteon tapahduttua. Näin ollen se ei ole riippuvainen muodollisesta lainvoimasta. Tällaiseen päätökseen päätöksentekijä voi puuttua jälkikäteen vain asianosaisen suostumuksella ja rajoitetusti itseoikaisuilla (ks. tästä jäljempänä kohdassa 9.8).

6.9. Täytäntöönpano

Täytäntöönpano eroaa hallintomenettelystä siinä, että se edellyttää aina jonkin toimivaltaisen tahon muodostaman tahdon toteuttamista eli jonkin asian konkreettista saattamista tahdottuun tilaan. Täyttää siis olla jotakin, joka täytäntöönpanolla toteutetaan. Kysymykseen tulee lain säännös ja hallintopäätös.

Täytäntöönpanoa ei suoriteta läheskään aina määrämuodoin. Kuitenkin hallintolaki tulee yleensä sovellettavaksi lukuun ottamatta jääviyssäännöksiä, mikäli ei laissa toisin säädetä.

Kun kunnallinen palvelutuotanto on laajentunut, palvelutehtävät on joissakin yhteyksissä kategorisoitu omaksi tehtäväalueekseen. Tämä ei ole siinä mielessä perusteltua, että niissä konkretisoidaan aina jotakin; lain säännöksiä tai hallintopäätöksiä. Näin ollen ne ovat täytäntöönpanon aluetta.

Seuraavassa keskitytään tarkastelemaan kunnan viranomaisen päätöksen täytäntöönpanoa, jonka alkutapahtumiin kuuluu päätöksen tiedoksianto. Pöytäkirjan nähtävällä pitäminen ja päätöksen tiedoksianto.

Päätöksen tiedoksianto

Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitussoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti
nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi (kuntalaki 63 §). Salassa pidettävää asioita ei luonnollisestikaan pidetä nähtävillä. Nähtävillä pitämistä koskevan säännöksen funktio ei liity ensisijaisesti asioiden ja asiakirjojen julkisuuteen, vaan muutoksenhakuajan aloittamiseen. Kunnan jäsenen osalta muutoksenhakuaiak alkaa pöytäkirjan nähtävällä pitämisestä.


Muutoksenhakuaiaka alkaa kulua tiedoksiannista. Tavallisessa tiedoksiannossa asianosaisen katsotaan saaneen päättökestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Todisteellisessa tiedoksiannossa tiedoksiannon ajankohta aloittaa muutoksenhakuajan.

**Päättöksen täytäntöönpanokelpoisuus**

Hallinnollisen päättöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta on kaksi säännöstä:

1) Hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n mukaan päättöstä, johon saa hakea muutosta (hallintovalituksin) valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut (muodollisen) lainvoiman eli ennen kuin valitusoikea on kulunut umpeen. Tästä on poikkeutena se, että päättö voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään, tai jos päättö on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, taikka jos päättoksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykkätä.
2) Kuntalain 98 §:n säädös on päinvastainen: päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut (muodollista) lainvoimaa, mutta täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi, tai jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.


Kunnalliselle itsehallinnolle jossain määrin vieraana, mutta perinteisenä elementtinä kuuluu kunnanhallitukselle velvollisuus valvoa valtuuston päättösten laillisuutta (KuntaL 23 § ja 56 §), mikä liittyy valtuuston päättösten täytäntöön pantavuuteen. Jos kunnanhallitus toteaa, että valtuuston päättö on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, tai että valtuusto on ylittänyt toimivaltaansa tai että päättös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päättös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsitetäväksi. Kunnanhallituksen asemaa korostaa tässä suhteessa se, että jos valtuusto pysyy kunnanhallituksen mielestä lainvastaisena, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanon laillisia esteitä (KuntaL 56 §).

Suorittaessaan edellä selostettua tehtävää kunnanhallitus ei ole tuomioistuun vaan hallintoviranomainen. Tästä seuraa, että vaikka kunnanhallitus toteaisi valtuuston päättöksen lainmukaiseksi, se ei suinkaan merkitse sitä, että päättöä on oikeusjärjestysen mukaan pidettävä sellaisena. Tämä johtuu siitä, että vain tuomioistuimen ratkaisulle voidaan antaa tällainen selitys.
Suorittaessaan valtuuston päättösten laillisuusvalvontaa kunnanhallitus yleensä toteaa, että kulloinkin kysymyksessä oleva päättös on täytäntöön pantavissa. Tällä on se merkitys, että se poistaa muilta täytäntöön panijoilta valtuuston päättöksen laillisuutta koskevan seleontovelvollisuuden. Tämä ei kuitenkaan koske rikosoikeudellisia näkökohtia.


Jos kunnallislen viranomaisen päättöksen valitetaan, sillä on yleensä täytäntöönpanoon nähden siirtävä vaikutus. Vaikka tämä ei olisikaan johdettavissa lain säännöksistä, käytännön realiteetit johtavat usein siihen.

Tosiasiallislen täytäntöönpanon muodot vaihtelevat asiasta riippuen. On päättöksiä, jotka eivät vaadi minkäänlaisia täytäntöönpanotoinmia; päättöksen ikään kuin sallitaan toteutuvan. Toisteen päättösten täytäntöönpano puolestaan edellyttää laajoja ja monitahoisia toimintaketjuja.

Yleensä täytäntöönpanon tekeminen on viranhaltijoiden ja työntekijöiden asiana. Luottamushenkilöiden merkitys nousee esille kun siirrytään valvonnan alueelle.

6.10. Valvonta

Valvonnan mielenkiinto kohdistuu jo tapahtuneeseen. Se on siten repressiivistä; oikeastaan repressiivistä ohjausta, sillä siihen sisältyy myös tulevaisuuteen suuntautuva elementti. Paitsi että valvonta on kontrollointia eli sen varmistamista, että asioita on hoidettu oikeusjärjestysken
ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisen edellyttämällä tavalla, sillä halutaan myös parantaa vastaisuudessa tapahtuvaa toimintaa.

Valvonnan tarkoituksena on antaa kuvauksia kunnan toiminnan laillisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta. Tämä on tarpeen sekä kunnan organisaation sisäisenä kysymyksenä että myös kunnan asukkaiden ja valtion intressin kannalta.


Valvonnan suorittajina tulevat kysymyksen valtuusto, kunnan tilintarkastajat, tarkastuslautakunta sekä periaatteessa kaikki johtavassa asennossa olevat tahot, valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtavat viranhaltijat.

Valvonnan on erotettavissa menneisyyteen suuntautuva huumio, jonka osalta voidaan käyttää ulkoisen tarkastuksen käsitettä, sekä reaaliyhteen, taiteen ja läheisyyteen sitä liikkuvaa sisäinen valvonta.


_Sisäinen valvonta_, joka tapahtuu kunnan toimivan johdon alaisena ja joka on eräs hoitamisen väline, on sisäistä tarkkailua, seurantaa ja sisäistä tarkastusta. Kaikki nämä toiminnot liikkuvat reaaliyhteen tai hyvin läheisyyteen sitä.

Sisäinen tarkkailu on jatkuva toimintaan liittyvien eri vaiheiden ja erilaisten toimenpiteiden ja varojen käytön valvonta. Sillä varmis-
tetaan, että tehtävät hoidetaan oikeaan aikaan, hyväksyttävällä tavalla ja tarkoituksen osoitetuilla voimavaroilla. Sitä ei tee mikään erillinen elin, vaan se kuuluu luonnollisena osana järjestelmän muuhun toimintaan ja on pääosin johtavien viranhaltijoiden asiana.

Seuranta suoritetaan suullisten ja kirjallisten raporttien kautta. Tällainen raportti voi olla tietoisesti esimiesasemassa olevalle annettu, mutta se voi olla myös seurannan suorittajan omakohtainen havainno. Sen tarkoituksena on saada tietoa tapahtuneen tai tapahtumassa olevan vertaamiseksi tehtyihin päätöksiin ja asetettuihin tavoitteisiin. Seurannan suorittaminen on johtavien viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden tehtävänä.

Sisäinen tarkastus on tarkastustarkoituksessa tehtyä toimintaa. Sekin tehdään toimivan johdon alaisuudessa. Se voi suuntautua mihin tahansa kunnallishallinnon ja talouden osaan ja käsittää hyvinkin yksityiskohtaista tarkastustoimintaa. Tämä sisäinen valvonnan muoto voi olla sisällöltään hyvinkin lähellä yksityiskohtaista tilintarkastusta. Sen hoitajana saattaa olla päätoiminen sisäinen tarkastaja apulaisineen.

Tarkastuslautakunta vastaa hallinnon ja talouden jälkikäteisen tarkastuksen järjestämisestä. Sen tulee valmistella valtuuston päättävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, ovatko valtuuston asetamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä. (Kuntalaki 71 §).

Tilintarkastajien tulee tarkastaa vuosittain kunnan hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös, erityisesti se, (1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päästöön mukaisesti; (2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavarko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudessa, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista; (3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä (4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti (kuntalaki 73 §).
Tilintarkastajien tulee antaa vuosittain valtuustolle kertomus

tarkastuksen tuloksista. Kertomuksessa on esitettävä, onko

tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielinten jäsenille ja

asianomaisen toimielimen johtaville viranhaltijoille (tilivelvollisille)

myöntää vastuuvapaus (kuntalaki 75 §).

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja
taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päättöksiä eikä

virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on

tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, jota ei kuitenkaan voida

kohdistaa valtuustoon. Valtuuston asiana on päätää, mihin

toimenpiteisiin muistutuksen johdosta on ryhdyttävä.

Virkavastuulla toimivien tilintarkastajien näkökulma ei ole

ysin asianomaisen kunnan tai tuon kunnan valtuuston lähtökohtista

avautuva, vaan tarkastuksen tulee täyttää myös valtion ja erityisesti

valtionosuuksien käyttöön liittyvän intressin vaatimukset.

Kunnallisvalitus, jota käsitellään tuonnempana, luettiin varhemin

myös erääksi valvonnan muodoksi. Nykyisin sitä ei voida pitää

ainakaan järjestelmällisessä mielessä valvontana.

6.11. Julkisuus ja salaisuus

Julkisuuden yleinen toteutuminen

Suomen perustuslain 12 §:n mukaan hallinnon julkisuus kuuluu

perusoikeuksiin, jollei julkisuutta ole välttämättömin syiden vuoksi

lailla erikseen rajoitettu. Kunnan viranomaisella ei ole oikeutta määrätä

mitään asiaa tai asiakirjaa salaiseksi.

Hyvän hallinnon johtaviin periaatteisiin kuuluu toiminnan julkisuus. Kunnallishallinnossa tämä toteutuu (1) asianosaisjulkisuuteen,

(2) asioiden käsitelyn julkisuuteena ja (3) yleisölle tarkoitetuun

muuna julkisuuteena. Normistona on kuntalain ja hallintolain lisäksi

laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, tuonnempana

julkisuuslaki).

Asioiden käsittelyn julkisuus toteutuu kunnallishallinnossa merkittävimmän valtuuston kokousten julkisuuden kautta. Tosin tätä julkisuutta ei ole salassa pidettävien asioiden osalta, minkä lisäksi valtuusto voi painavan syyn vuoksi päätä pitää kokouksensa suljettuna (kuntalaki 57 §). Valtuuston suljettu kokous on kuitenkin äärimmäisen harvinainen eikä salassa pidettäviä asioita valtuustossa juurikaan ole.

Kunnan muiden toimielinten kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päätää (kuntalaki 57 §). Tältä osin käytäntö on päinvastainen valtuuston kokousten julkisuuteen nähden; muiden toimielinten kokousten julkisuus on äärimmäisen harvinainen, mutta käsiteltävien asioiden julkiseksi tulo täyttää näin syntyvän julkisuusvajeen.

Yleisölle tarkoitettun muun julkisuuden toteutumisen muotoja on useita. Merkittävimmät niistä ovat asianoiden vireillä olevasta ilmoittamisesta, kunnon tiedotustoiminnasta sekä ennen kaikkea yleisten asiakirjojen julkisuudesta.

Kunnan toiminnan julkisuudella pyritään toteuttamaan hallinnon avoimuutta sekä antamaan kansalaisille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lisäksi se liittyy julkisen hallinnon hyväksyttävyyteen, legitimiteettiin.
Tiedotustoiminta


Eräs tiedotustoiminnan osa muodostuu katsauksista, joita kunnan on lain mukaan tarvittaessa annettava kunnan palvelujen, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Lisäksi on otettava huomioon, että kunnan asukkaille on tiedotettava, millä tavoin asiasta voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päätäjille (kuntalaki 29 §). Näillä katsauksilla on tiedotustoiminnan ohella merkitystä myös kunnan toiminnan seurannan kannalta.
Asiakirjajulkisuus


Kunnallinen viranomainen on jokainen toimielin ja muu viranomaistehtävä hoitava taho samoin kuin julkisyhteisön määräysvallassa oleva liikelaitos. Lakiin perustumattoman organisaation yksiköt kuten johtoryhmät ja työryhmät eivät ole viranomaisia eivätkä niiden asiakirjat ole julkisia. On kuitenkin huomattava, että jos näistä asiakirjoista muodostuu kunnan toimielimen tai viranomaisen valmisteluaineistoa, ne tulevat julkisiksi viimeistään silloin, kun asian käsittely toimielimessä tai viranomaisessa on päätynyt.

Asiakirja puolestaan on niin kirjallinen ja kuvallinen esitys kuin myös automaattisen tietojenkäsittelyn sekä äänen- ja kuvantoistolaitteiden avulla esille saatavat tiedot. Tiedon tallennuspuhjalla ei tässä yhteydessä ole merkitystä.

Salaisuus


Julkisuuslaissa luetellaan 32 erilaista salassa pidettävää asiaryhmää (24 §), joilla suojataan ulkopoliittisia etuja, yleisen edun toteuttamista rikostutkinnassa ja muussa poliisitoiminnassa, viranomaisten tarkastustoiminnan edellytysten säilymistä, turvajärjestelyjen tarkoitusten toteuttamista, valtion turvallisuutta ja väestönsuojelua, valtion tulo-, finanssi- ja valuuttapolitiikan hoitoa, ra-hoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuutta ja toimivuutta, luottamusta...
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Asiakirjajulkisuus


Kunnallinen viranomainen on jokainen toimielin ja muu viranomaistehtäviä hoitava taho samoin kuin julkisyhteisön määräysvallassa olevan liikelaitos. Lakiin perustumattoman organisaation yksiköt kuten johtoryhmät ja työryhmät eivät ole viranomaisia eivätkä niiden asiakirjat ole julkisia. On kuitenkin huomattava, että jos näistä asiakirjoista muodostuu kunnan toimielimen tai viranomaisen valmisteluaineistoa, ne tulevat julkisiksi viimeistään silloin, kun asian käsittely toimielimessä tai viranomaisessa on päättynyt.

Asiakirja puolestaan on niin kirjallinen ja kuvallinen esitys kuin automaattisen tietojenkäsittelyn sekä äänen- ja kuvantoistolaitteiden avulla esille saatavat tiedot. Tiedon tallennuspohjalla ei tässä yhteydessä ole merkitystä.

Salassa pidettäviin asiakirjoihin liittyvän viranomaisen ja sen palveluksessa olevan vaatiolovelvollisuus sekä salaisen tiedon hyväksikäyttämisen kieltä. Kummattin jatkuu senkin jälkeen, kun kysymyksessä oleva palvelus tai muu suhde on päättynyt. Asianosaisella on eräin poikkeuksin oikeus saada tieto salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä, jos se voi tai on voinut vaikuttaa hänen asianansa käsittelyyn. Samoin jokaisella on eräin rajoituksin oikeus saada häntä itseään koskeva tieto.

Todettakoon, ettei kunnan jäsen pelkästään valitusoikeutensa perusteella voi saada tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta eikä tarjouksen tekijän tarjouksentekijän liike- tai ammattisalaisuudesta.

Viranomaisen asiakirja

Mikä sitten on viranomaisen asiakirja? Ensiksikin edellytetään, että asiakirja on viranomaisen hallussa. Näitä asiakirjat voivat olla (1) viranomaisen tai sen palveluksessa olevan laatimia, (2) viranomaisen antaman toimeksiannon perusteella laadittuja tai (3) viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitetut asiakirjat.
Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta on erilainen eri asiakirjaryhmien osalta. Viranomaisen laatimat asiakirjat tulevat julkisiksi seuraavasti:

1) jatkuvasti ylläpidettävän diaarin tai muun luetteloon merkintä, kun se on tehty;
2) tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntö sekä esitys, ehdotus, aloite, ilmoitus ja hakemus liitteineen, kun se on allekirjoitettu tai varmennettu. Esityslistat on luettava tähän kategoriaan. Merkittävänä poikkeuksena on se, että hankintaa ja urakkaa samoin kuin muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi vasta kun sopimus on tehty;
3) pöytäkirja kun se on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Poikkeus: asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä käyttöä varten laadittu pöytäkirja ei ole julkinen;
4) muu kuin edellä tarkoitetut päätös, lausunto, toimitus- ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu liitteasiakirjoineen, kun asiakirja on allekirjoitettu tai varmennettu.

Viranomaiselle toimitettujen asiakirjojen osalta pääsääntönä on se, että asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Pääsäännöstä on kaksi poikkeusta:

1) hankinta-, urakka- ja muut tarjouskilpailun perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskevat tarjoukset tulevat julkisiksi, kun sopimus on tehty;
2) asianantijalausunnot ja muut sellaiset asiakirjat, jotka on päätetty avata tiettynä ajankohtana tai tietyn määräajan jälkeen, tulevat julkisiksi kun ne avataan.

Vain apuvälineitä käyttäen esille saatava asiakirja tulee edellä sanoitusta poiketen julkiseksi, kun se on viranomaisen tai tämän lukuun työskentelevän saatavissa.

Viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto pyydetyllä tavalla suullisesti tai antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste.
Kopiosta, tulosteesta tai teknisen käyttöyhteyden avulla annetusta tiedosta voidaan peria maksu.

Asioiden julkisuus toteutuu valtaosaltaan juuri asiakirjajulkisuuden kautta. On kuitenkin asioita, joita ei vielä ole saatettu valmiin asiakirjan muotoon. Tällaisia asioita on kolmenlaisia: (1) asioita, joista ei ole laisinkaan laadittu asiakirjaa, (2) keskeneräiset asiakirjat ja (3) valmisteluvaiheen asiakirjat. Nämä liittyvät asiat eivät (vielä) ole julkisia. Kenellään ulkopuolisella ei ole suoranaista oikeutta saada niistä tietoa. Tiedon antaminen on viranomaisen itsensä harkinnan varassa, mutta mikään säädön ei estä tiedon antamista edellyttäen, että kysymyksessä ei ole salassa pidettävä asia.

Käytännön kunnallishallinnossa saattaa nousta esille kysymys siitä, kenellä kunnan toimihenkilöllä on oikeus saada tieto salassa pidettävästä asiasta. Kysymyksen ratkaisun avain on siinä, onko kunnan nimissä esiintyvän henkilön katsottava olevan salassa pidettävän asian nähden sivullinen vai ei. Jos hän on sivullinen, tiedonsaantioikeutta ei ole. Tästä seuraa ensinnäkin, että asiaa valmisteleva tai muuten käsittelevä viranhaltija on aina oikeutettu saamaan tiedon salassa pidettävästä asiasta. Toisaalta valtuutetut, kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja samoin kuin tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnan jäsenet, joiden toimialueena on kunnan koko hallinto, ovat oikeutettuja saamaan tiedon salaisesta asiasta, mikäli se liittyy vireillä olevan asian hoitamiiseen (kuntalaki 24 § ja 74 §). Muita osin on viitattava kuntalain 43 §:n säännöksestä, jonka mukaan luottamuksenkiellöllä on oikeus saada tiedoja asiosta, joita hän toiminnassaan pitää tarpeellisina.

Edellä sanottuun on huomautettava, että salassa pidettävän tiedon saajaan kohdistuu aina salaisuuden säilyttämisen velvoite ja salaisen tiedon hyväksikäyttämisensä kielto.
Asiakirjan antamisesta päätäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päätää pääsääntöisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Toimeksiantotehtäviin liittyvistä asiakirjoista tiedon antaa tehtävän antanut viranomainen. Käytännössä asia on viranomaisen henkilöstöön kuuluvan yksittäisen henkilön asiana.

Jos pyydetyn tiedon antamisesta kieltäytetään, on samalla ilmoitettava syy siihen. Lisäksi on ilmoitettava, että pyytäjällä on oikeus saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Mikäli pyytäjä näin tekee, asia on käsiteltävä mahdollisimman pian.

Todettakoon, että salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden rikkominen on kriminalisoitu. Sen sijaan julkisen asiakirjan sisältämän tiedon antamisesta kieltäytyminen ei ole rangaistava teko.

Kirjallisuutta

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. (7. uudistettu painos, Jyväselä, Talentum 2007)

*Heuru, Kauko:* Kuntalaki käytännössä (Helsinki, Edita 2001)

*Heuru, Kauko:* Hyvä hallinto (Helsinki, Edita 2003)

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet (7. uudistettu painos 2008)

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta (Helsinki Valtion painatuskeskus 1990)


*Ryynänen, Aimo:* Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa (2. uudistettu painos, Tampere, Lakimiesliiton kustannus 1991)

*Ryynänen, Aimo:* Muuttuva kunnallisoikeus (Tampere, Mermerus 1999)

7. KUNTIEN YHTEISTYÖ

7.1. Oikeudellinen perusta

Paikallisen itsenäisillön periaatteeseen kuuluu, että kunnat voivat vapaasti päätä, huolehtivatko ne asioistaan itse, vai ovatko ne jossakin asiassa yhteistyössä toisten kuntien tai muiden ulkopuolisten tahojen kanssa ja millä tavoin. Periaate on kirjattu myös Euroopan paikallisen itsenäisillön peruskirjan 6 artiklaan. Kuntien keskinäisille yhteistyö- järjestelyille on kansallisessa lainsäädännössä lupa asettaa vain sellaisia rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä julkisen hallinnon järjestelmän yhtenäisyyden turvaamiseksi.

Suomen oikeusjärjestys ei aseta periaatteessa esteitä tai kieltoja kuntien keskinäiselle yhteistyölle. Sen sijaan yhteistyöhön saattaa erityisalojen lainsäädännössä olla jossakin asiassa lakimääräinen velvoite. Laissa saattaa olla myös säännöksiä siitä, millaisella oikeudellisella muodolla ja alueellisella perustalla yhteistyötä tietyssä asiassa on harjoitettava. Lainsäädännössä on aikaisemmin saatettu asettaa muitakin yhteistyötä koskevia erityisehtoja ja sisällöllisiä vaatimuksia, mikäli jotakin tehtävää hoidetaan nimenomaan kuntien yhteistyönä.

Jotta nämä säännökset eivät loukkaisi paikallisen itsenäisillön eurooppalaista perusmääräystä ja kuntien vapauutta päätä omasta sisäisestä hallinnollisesta rakenteestaan, on voimassa olevan KuntaL:n 3 §:n 2 momenttiin otettu säännös, joka antaa kunnille vapaa näkökastetaan muiden laikien mahdollisesti sisältämistä toisenlaisista määäräyksistä.

Lakiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (9.2.2007/169) eli niin sanottuun Paras-lakiin on kuitenkin tämän periaatteen vastaisesti sisällytetty (5 §) yksityiskohtaisia määäräyksiä siitä, millainen kuntien yhteistoiminta-alueen tulisi kyseisen lain mukaan olla. Perusterveydenhuollosta ja siihen liittyvästä
sosiaalitoimesta huolehtivalla yhteistoiminta-alueella tulisi sen mukaan olla vähintään 20 000 asukasta. Ammatillisesta koulutuksesta vastaavalta yhteistoiminta-alueelta edellytetään 50 000 asukkaan väestömäärää. Paras -lain 5 §:n 1 momentin ja sen yhteydessä muutetun KjakoL 1 §:n vaatimusta siitä, että kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai vastaavasta toiminnallisesta kokonaisuudesta, on lain perustelujen mukaan tarkoitus soveltaa myös yhteistoiminta-alueisiin (HE 155/2006).


Kunnilla voi keskenään olla *julkisoikeudellista*, viranomaisluonteista ja kunnallishallinnollisten tehtävien suorittamista palvelevaa yhteistoimintaa. Yhteistyö voi olla myös *yksityisoikeudellista* ja perustuu OikTL:n tarkoittamaan sopimukseen.

Kuntien välinen yhteistyö ei aina tarkoita sitä, että asianomaisilla kunnilla aina olisi yhteinen toimielin tai muu yhteistyöorganisaatio. Yhteistyötä tapahtuu myös siten, että kunta käyttää toisen kunnan palveluja hyväkseen ostopalvelujen muodossa.

Rajan vetäminen julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen yhteistyön välille on monessa tapauksessa käytännössä vaikeata. Julkisen hallinnon piiriin kuuluvasta tehtävästä (esim. palotoimi, päivähoito) saatetaan huolehtia yksityisoikeudellisen sopimuksen pohjalta. Toisaalta yksityisoikeudellista tehtävää saatetaan hoitaa myös viranomaismuotoisella kunnallisella laitoksella (esim. vesilaitoskuntayhtymä). Rajanvedolla julkisoikeudellisten ja
Kuntien yhteistyön kohteena voivat olla sekä lakimääráiset tehtävät, mikäli asianomaiset säännökset sen sallivat, että myös kuntien vapaaehtoisesti itselleen ottamat tehtävät.

Kuntien yhteistoimintamuotoja voidaan luokitella eri kategorioihin sen pohjalta, millaista aluetta yhteistoiminta koskee.


Pääosa kuntien valtakunnallisesta yhteistyöstä on kuitenkin *vapaaehtoista*. Tällaista vapaaehtoista yhteistoimintaa tapahtuu erilaisia oikeudellisia vaihtoehtoja hyväksi käyttäen.

Kuntien valtakunnallisen yhteistyön keskeisin forumi Suomen Kuntaliitto on juridiselta muodoltaan *yhdistys*. Myös *osakeyhtiöitä* samoin kuin *säätiöitä* on käytetty yhteistoimintamuotoina erilaisia kuntien yhteisiä valtakunnallisia tarkoitusperia varten.

Suomen Kuntaliiton kokonaan tai pääosin omistamia osakeyhtiöitä ovat *Auditor Oy* (tilintarkastus), *Gustavelund Oy* (kiinteistöhallinto), *Kuntahankinnat Oy* (yhteishankinnat), *KL-kustannus Oy* (lehden- ja kirjankustannus) sekä *Finnish Consulting Group FCG Oy* (suunnittelua ja kansainvälisten

Yleisenä oikeusperiaatteena on vanhastaan pidetty, että *julkisia viranomaistehtäviä* on hoidettava julkinen hallinnon toimielimillä ja virka-vastuulla. Viranomaistehtäviä ei tämän periaatteen mukaisesti voida antaa esimerkiksi osakeyhtiön hoidettavaksi muuten kuin erikseen lailla valtuuttamalla.

Kunnat ovat yksityisoikeudelliselta kannalta oikeusperiaatteita kannalta *oikeushenkilöt*, jotka voivat olla osapuolina periaatteessa missä tahansa yksityisoikeudellisessa sopimuksessa ja muussa oikeustoimimessa. Yksityisoikeudelliset menettelymuodot ovatkin viime vuosina yleistyneet nopeasti kaikessa kunnallisessa ja muussa julkisessa toiminnassa. Vastaavasti on kuntien samoin kuin valtion henkilöstöstä yhä suurempi osa siirtynyt yksityisoikeudellisen työsopimus-suhteeseen pitkä-aikaisiin

Taloudellisen merkityksenä puolesta erittäin tärkeä osa kuntien yhteistyöstä tapahtuu *maakunnallisella* tasolla. Kustannusvaikutus-suhteen merkittävän osan maakuntatason yhteistoiminnasta on nimenomaan *lakimääriä*.

Rahamääriäisesti ylivoimaisesti mittavinta maakunnallista tehtävää *erikoissairaanhoidon* varten (ErikoissairaanhoidonL 1062/89 myöhemmin muutoksineen) Suomi on jaettu, enimmäkseen maakuntajakoa noudattaen, 20 sairaanhoitopiiriin. Niiden alueella olevat kunnat on velvoitettu kuulumaan erikoissairaanhoidon järjestämisestä vasten jäseninä asianomaisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymään.

Osa sairaanhoitopiireistä on viime vuosina laajentunut monialaisiksi kuntayhtymiksi, jotka vastaavat samalla useista muistakin kunnille kuuluvista sosiaali- ja terveysalan tehtävistä. Yleisin tehtävien laajennus on ollut koko terveydenhuollon, siis myös kunnallisten terveyskeskusten siirtäminen yksittäisiltä kunnilta laaja-alaisten kuntayhtymän tehtäväksi. Myös sosiaalipuolen tehtäviä on saatettu siirtää sairaanhoitopiirin kuntayhtymille.
On mahdollista, että osa kunnista kuuluu kyseiseen kuntayhtymään vain pakollisen tehtäväalueen eli erikoissairaanhoidon osalta, mutta ei sen sijaan muiden tehtävien osalta.


Vaikka edellä mainitut kuntien lakisääteiset yhteistoimintamuodot periaatteessa ovat kaikki luonteeltaan maakunnallisia, niiden tosiasialliset alueet poikkeavat erilaisesta syntyhistoriasta ja valtion keskushallinnnon sektoriviranomaisten vaikutuksesta johtuen merkittävästi toisistaan ja varsinaisesta maakuntajaosta.

Lisäksi kuntien maakuntatasoista yhteistoimintaa on syntynyt sopimuspohjaisesti vapaaehtoisella vastuulla monenlaisia tarpeita varten, esimerkiksi oppilaitoksia, kulttuurilaitoksia, matkailuorganisaatioita sekä teknisiä palveluyrityksiä.

Kolmas aluetaso, jolle on muodostunut lisääntyvästi määrin kuntien yhteistoimintaa, ovat seutukunnat. Enimmäkseen seudullisia yhteistoimintajärjestelyjä on tähän asti perustettu erilaisia yksittäisiä tarkoitusperiaatteita varten erikseen. Yhteistyöjärjestelyjä on tarvittu muun muassa
koko seutua palvelevien laitosten ylläpitämiseksi (terveyskeskukset, koulut, vanhainkotit, liikuntalaitokset, katuopäät) taika yhteisen viranhaltijan palkkaamiseksi tehtäviin, joista on katsottu voitavan huolehtia tarkoituksenmukaisemmin koko seudun yhteisenä tehtävänä (elinkeinoasiamies, kulttuuriosoittaja, palopäällikkö, rakennustarkastaja). Kolmas yhteistyötä luova lähtökohta ovat yksittäiset seudulliset kehittämishankkeet, joiden hallinnointi varten tarvitaan yhteistyöelin.

Viime aikoina on ryhdytty perustamaan myös poliittisen esikunnan tyyppisiä seudullisia yhteistyöelimiä. Niissä on usein pyrkimysenä luoda jonkinlainen yhteinen kehittämisstrateginen johto koko seutuunnalle ja samalla yhdistää seudun voimavarat ilman kuntaliitoksia.

Enimmäkseen seudulliset yhteistyöelimet ovat toistaiseksi olleet toimikunta- tai yhdistysmuotoisia. Joitakin on perustettu myös monialaisen kuntayhtymän muodossa. Seudullisia elinkeinojen kehittämistehtäviä ja yritysmaailman kanssa tapahtuvaa yhteistyötä varten on perustettu osakeyhtiömuotoisia seudun kehitysyhtiöitä.

Merkittävän työkohtaan on toimintaa useilla seudullisilla yhteistyöjärjestelyillä ovat vuodesta 1995 alkaen muodostaneet erilaiset EU-hankkeet ja niiden hallinnointi. EU:n rakenneraahastoista tulevat rahoituksesta liittyvät asunton saattaa myös niin sanotun teknisen avun osuus, jolla voidaan kattaa henkilöstö- ja muita hallintokuluja. Varsin monet kuntien yhteistyöjärjestelyjen piirissä työskentelevät saavat käyttöönsä palkkansa EU-hankkeiden kautta.

EU-hankkeiden hallinnointia varten perustetuissa yhteistyöjärjestelyissä voivat kuntien ohella olla mukana myös vapaana sektorin toimijat, esimerkiksi erilaiset kansalaisjärjestöt. Tällaisia laajapohjaisia yhteistyöorganisaatioita ovat esimerkiksi maaseudun kehittämisjärjestöt, LEADER-ohjelma toimeenpano varten perustetut alueelliset kehittämisyhdistykset ja toimintaryhmät. Niissä voi olla kuntien ja muiden yhteisöjen ohella mukana jopa yksittäisiä maaseudun asukkaita.

Seutukuntatasoisten yhteistoimintajärjestelyjen piirissä on sekä laajempiä tehtäviä, joiden järjestelyissä kunnat ovat sidottuja asi-

Merkittävän työkentän ja samalla myös rahoituslähteen useille seudullisille yhteistyöjärjestelyille ovat vuodesta 1995 alkaen muodostaneet erilaiset EU-hankkeet ja niiden hallinnointi. EU:n rakennerahastoista tulevaan rahoitukseen liittyy yleensä myös niin sanotun teknisen avun osuus, jolla voidaan kattaa henkilöstö- ja muita hallintokuluja. Varsin monet kuntien yhteistyöjärjestelyjen piirissä työskentelevät saavat käytännössä palkkansa EU-hankkeiden kautta.

EU-hankkeiden hallinnointia varten perustetuissa yhteistyöjärjestelyissä voivat kuntien ohella olla mukana myös vapaan sektorin toimijat, esimerkiksi erilaiset kansalaisjärjestöt. Tällaisia laajapohjaisia yhteistyöorganisaatioita ovat esimerkiksi maaseudun kehittämiseksi perustetun LEADER-ohjelman toimintaa varten perustetut alueelliset kehittämisyhdistykset ja toimintaryhmät. Niissä voi olla kuntien ja muiden yhteisöjen ohella mukana jopa yksittäisiä maaseudun asukkaita.


Kuntien välinen seutuyhteistyö on käytännössä vähentynyt viime aikoina monesti myös siksi, että aiemmin keskenään yhteistyössä olleet kunnat on Paras-hankkeen yhteydessä liitetyt yhdeksi kunnaksi.

7.2. Kuntalain mukainen yhteistoiminta

Julkisoikeudellinen sopimus

Kunnat voivat järjestää keskinäisen yhteistoimintansa monessa tapauksessa pelkästään sopimalla siitä keskenään ja käyttämällä hyväkseen kunnilla jo ennestään olevia toimielimiä ja henkilökuntaa. Jos tällainen sopimus tehdään KuntaL 76–77 §:ien mukaisessa järjestyksessä kunnal-
listen tehtävien hoitamisesta, kuntien välinen sopimus on oikeudelliselta
luonteeltaan julkisoikeudellinen. Mahdolliset sopimusriidat käsitellään

Periaatteessa kokin kunta vastaa itsenäisesti kaikista kunnalle
kuuluvista tehtävistä omalla alueellaan. Kunnat voivat kuitenkin KuntaL 76 §:n nojalla sopia keskenään siitä, että yksi kunta hoitaa jonkin
tehtävän muidenkin kuntien puolesta. Tehtävä voidaan antaa myös
kuntayhtymän hoidettavaksi. Myös yksittäinen viranhaltija voi toimia
kuntien välisen sopimuksen perusteella virkavastuulla vastaavassa teh-
tävässä samanaikaisesti useammassakin kunnassa.

Kun tehtävä julkisoikeudellisen sopimuksen nojalla siirretään
toisen kunnan tai sen viranhaltijan vastuulle, se pelkistetysti tarkoittaa siitä, että tällainen organi tulee toimivaltaiseksi sopimuskunnassa
aivan kuin kysymyksessä olisi asianomaisen kunnan oma toimielin
ta viranhaltija.

Normaalisti kunnan toimielimiin voidaan valita vain asianomaisessa
kunnassa luottamustehtäviin valikelpoisia henkilöitä. Koska
yhteistoiminnassa hoidettujen tehtävien osalta myös muilla kunnilla
on intressiä saada edustajia kunnan toimielimeen, on KuntaL 77 §:ssä tehty poikkeus edellä
mainitusta periaatteesta. Kunnilla on annettu mahdollisuus sopia siitä,
etta osan toimielimen jäsenistä valitsevat muut sopimusosapuolet.
Vaalikelpoisia ovat tällöin näiden muiden kuntien luottamustehtäviin
kelvolliset henkilöt.

Kuntien väliselle sopimukselle ei laissa ole asetettu muotovaatimuksia.
Sopimus voi siten syntyä joko erikseen laaditulla ja allekirjoitetulla
sopimusasiakirjalla taikka pöytäkirjoista ilmenevällä kuntien päättävien
elinten yhtäpitävällä päätöksillä. Kuntien välisen julkisoikeudellisen
sopimuksen pätevyysen edellytykseksi on katsottava, että päätökset
ovat syntyneet laillisessa järjestelyssä ja ovat asianomaisen kunnallisen
elimen toimivallassa. Sen sijaan yksityisoikeudellinen sopimusvastuu
esimerkiksi ulkopuoliseen kolmanneen tahoon nähden kunnalle voi
syntyä silloinkin, kun kunnallisessa päätösenteossa on menetely

314 | KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet
virheellisesti ja päättös myöhemmmin kumotaan. Sillä sopimuksen pätevyyttä arvioidaan tällöin OikTL:n eikä KuntaL:n mukaan.

**Kuntayhtymä**

Kuntayhtymä on kuntien yhteisten pysyväisluonteisten tehtävien hoidossa yleisimmin käytetty yhteistoimintamuoto. Se on erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on oma hallintonsa ja taloutensa.

Pääosa kuntayhtymistä on syntynyt jo aikaisemman kunnallislain mukaisena kuntainliittona. Vuoden 1993 alussa voimaan tulleilla ja sittemmilla Kuntayhtymä on nyt pääosaltaan samanlaisina sisällytetyllä kuntien yhteistyötä koskevalla säännöksillä kaikki kuntainliitot muuttuivat automaattisesti kuntayhtymiksi. Useiden kohdalla muutos rajoittui vain nimen muuttumiseen, muiden järjestelyjen jäädessä toistaiseksi entiselleen.

Kuntayhtymän ja aikaisemman kuntainliiton välinen oikeudellinen ero on lähinnä siinä, että laki jättää nyt kunnille huomattavasti laajemmat mahdollisuudet päättää kuntayhtymän sisäisen rakenteen ja toiminnan yksityiskohdistaa. Useat sellaisista kysymyksistä, joista aikaisemmin kuntainliitojen osalta säädettiin laissa, on KuntaL:n mukaisissa kuntayhtymissä jätetty paikallisesti ratkaistavaksi kuntayhtymän perussäännössä.

Toinen huomionarvoinen oikeudellinen ero kuntayhtymän ja aikaisemman kuntainliiton välistä on siinä, että edellä mainitusta jäsenkuntien aikaisempaa laajemmasta päätös- ja järjestelyvallasta johtuen kuntayhtymän oma itsenäisyys ja toimintavapaus on heikentynyt. Kysymys on tarkoituksellisesta poliittisesta suunnanmuutoksesta. KuntaL:n perusteluissa on korostettu nimenomaan ”omistajaohjauksen” eli jäsenkuntien vaikutusvallan lisäämiseen tarpeellisuutta muun muassa kuntayhtymien taloudenpidon kontrollin vahvistamiseksi.

Kuntainliittojen itsenäisempää asemaa perusteltiin puolestaan aikanaan sillä, ettei riittävän laajaa alueellista näkökulmaa ja kokonaisvastuuta saada aikaan, ellei kuntainliitto ole tarpeeksi riippumaton yksittäisistä jäsenistään.
Kuntayhtymän perustamiseksi on laadittava perussopimus, jonka kuntien valtuustot hyväksyvät. Laisa on luetteloitu joukko seikkoja, joista perussopimuksessa on aina sovittava. Nimen, jäsenkuntien, kotipaikan ja tehtävämäärittelyn ohella perussäännössä välttämättömästi säännetäviä asioita ovat esimerkiksi kuntayhtymän keskeisimmät toimielimet ja niiden valtuudet, jäsenkuntien keskinäiset taloudelliset suhteet sekä kuntayhtymästä eroaminen samoin kuin yhtymän purkaminen. Muilta osin perussopimuksen mahdollisesti sisällytettävät asiat jäävät kokonaan asianomaisten kuntien harkintaan.

Perussopimusta ei tarvitse alistaa valtion viranomaisten vahvistettavaksi, vaan perustaminen tulee voimaan jo kuntien oman päätöksenteon perusteella. Perustamisesta on kuitenkin ilmoitettava perustamisasiakirjat toimitettava sille aluehallintovirastolle (AVI), jonka alueella yhtymän kotipaikka sijaitsee.

Kun aikaisemmat kuntainliitot muuttuivat kuntayhtymiksi, myös niiden perussäännöt jäävät automaattisesti voimaan uuden lain tarkoittamina perussopimuksina. Yleensä nämä vanhat säännöt eivät ole ristiriidassa KuntaL:n säännösten kanssa, mutta mahdollisten ristiriitojen ratkaisemiseksi lakiin sisältyy myös eräitä siirtymäsäännöksiä (105 §).

Yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti kuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen muuttaminen vaatii kaikkien sopimusosapuolien yksimielisen hyväksymisen. Poikkeuksena ovat niin sanotut pakkokuntayhtymät kuten sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit, joihin kunnat ovat lain perusteella velvoitettua kuulumaan. Tällaisessa kuntayhtymässä perussopimusta voidaan laissa mainitun rajoituksin muuttaa, jos kaksi kolmasosaa jäsenkunnista hyväksyy muutoksen (79 §).

Perussopimus määrittelee myös kunkin kunnan ja sen edustajien äänivallan kuntayhtymän muussa päätöksenteossa. Äänivallan perusteista ei laissa ole tarkempia säännöksiä, vaan ne jäävät kuntien keskenään sovitaviksi.

Kuntayhtymän organisaatiolle on KuntaL:n mukaan käytettävissä kolme perusvaihtoehtoa. Ylimpänä päätöksentekijänä voi kuntainliittojen aikaisempaan tapaan toimia edelleenkin vaalikaudeksi valituista

316 | KUNTA - Kunnallislen itsehallinnon perusteet
edustajista koostuva pysyväisluonteinen liittovaltuusto. Sen sijasta ovat kuitenkin nyt käytettävissä kevyempiä vaihtoehtoina kaksi kerta vuodessa kokoontuva kuntien kulloinkin nimeämien edustajien yhtymäkokous taikka vieläkin supistetumpana mallina eräänlaita hallituksen ja valtuuston yhdistelmälin, joka toimii sekä asioiden valmistelijana ja toimeenpanijana että myös kuntayhtymän ylimpänä päätöksentekijänä.

Perinteinen liittovaltuusto on näistä vaihtoehtoista epäilemättä sopivin laaja-alaisen ja poliittisina kannanottoja edellyttävän kuntayhtymän kuten maakunnan liiton päätöksentekoon. Suppeampa ja teknisluonteesta tehtävääluetta hoitavalle kuntayhtymälle kuten ammattioppilaitokselle riittää omistajakuntien edustajaksi todennäköisesti pelkkä yhtymäkokous. Jos kuntayhtymällä ei ole mainittavaa henkilöstöä eikä omaa taloutta, kuten on asianlaita esimerkiksi uudentyypillisillä strategisilla seudullisilla yhteistyöorganisaatioilla, suppea yhdistetty hallintolain pystyneet hoitamaan kaikki tehtävät kokonaan ilman laajoja vuosikokouksia tai valtuustoja.

KuntaL ei juuri säätele edellä mainittujen organisaatiovaihtoehtojen käytännön muotoa, vaan järjestelmän yksityiskohdat jäävät sovittavaksi kuntien kesken perussopimuksessa. Samoin jää täysin perussäännöstä riippuvaksi, millaisia muita toimielimiä (hallitus, lautakunnat, jaostot) kuntayhtymällä mahdollisesti on.

Perussopimuksessa ratkaistaan myös se, millaisella valintatavalla kuntayhtymän eri toimielinten edustajat valitaan. Poikkeuksena tästä ovat kuitenkin puoluepoliittiset voimasuhteet.

Puolueintressien huomioonottamista valinnoissa ei KuntaL:ia eduskunnassa säädetä aina nähtävästi rohjettu jättää paikallisten ratkaisujen varaan, vaan lakiin palautettiin takaisin vuoden 1993 erillisuudistuksessa jo välillä poistettu määräys siitä, että kuntayhtymän toimielinten tulee kokoonpanoltaan vastata kunnullaisvaltuustoissa edustettujen ryhmien suhteellista ääniosuutta kuntayhtymän alueella (81.4 §). Tämän jo aikaisemminkin soveltamisvaikeuksia aiheuttaneen säännöksen voidaan otaksua johtavan jatkuviin.
Kuntayhtymään kuuluminen saattaa olla lain mukaan pakollista. Ellei laki velvoita jäsenyyteen, kuntayhtymän jäsenkunnalla on aina oikeus *erota* kuntayhtymästä (84 §). Eroamisen yhteydessä noudatettavasta menettelystä on otettava omat tarkemmat säännöksensä perussopimuksen.


Kuntayhtymä on KuntaL:n mukaan toimiva kunnallinen viranomainen. Ellei lainsäädäntöön ole sisältytetty jossakin asiassa kuntayhtymiin sovellettavia erityissäännöksiä, on oikeudellista johdatusta haettava lähinnä yleisistä kunnia koskevista lainsäädännöksistä ja oikeusperiaatteista.
7.3. Muu yhteistoiminta

Erityiskunnat

Voimassaoleva KuntaL ei tunne muita organisaatiomuotoja kuin varsinaisen kunnan sekä kuntien edellä mainitut yhteistyömuodot.

Varsinaisesta kunnasta käytetään kirjallisuudessa usein selyytyvän vuoksi nimitystä ”peruskunta”. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tästä nimitystä tunne. Reino Kuuskoski on vuoden 1948 kunnallislain kommentaarissaan käyttänyt varsinaisesta kunnasta myös nimitystä ”alkeiskunta”.

Ennen vuotta 1977 voimassa olleeseen kunnallislainsäädäntöön sisältyi säännöksiä, jotka tekivät mahdolliseksi eräiden yleisestä kuntajärjestelmästä poikkeavien, kuntaa pienempien erityiskuntien perustamisen ja toiminnan.

Tällaisia Suomen lainsäädännön aiemmin tuntemia erityiskuntia olivat taajaväkiset yhdyskunnat ja kunnallissiirrit sekä manttaalikunnat.


Muut aiemmin lainsäädäntöön periaatteessa sisältyneet mahdollisuudet erityisen kunnanosahallinnon järjestämiseen ovat päätös jääneet käyttämättä. Kunnallissiirreistä ei koskaan annettu niiden käytännön perusta-
misen vaatimia tarkempia säännöksiä. Myöskään vuoden 1977 kunnallislain
10 lukuun sisältyttyä mahdollisuutta kunnanosahallinnon perustamiseen ei
käytetty hyväksi, muutamaa lyhytaikaista kokeilua lukuun ottamatta.

Kun varsinaisten kuntien koko on sekä yleisen yhteiskunnallisena ja
taloudellisen kehityksen että valtakunnallisen politiikan seurauksena jatku-
vasti kasvamassa, lisääntyy samalla tarve perustaa niiden sisälle lähkikuntia
vastaavia pienempiä kokonaisuuksia. On ennustettavissa, että asia nousee
jatkossa nykyistä suuremman huomion kohteeksi poliittisessa keskustelussa,
etenkin suuremmilla kaupunkiseuduilla. Esikuvia ja esimerkkejä tällaisesta
kehityksestä on saatavissa Englannin, Hollannin, Ruotsin ja Norjan itsehall-
linto-olojen uusimmasta kehityksestä.

Eräissä muissa maissa on kuntien yhteistoiminnan sijasta muodostettu
myös kuntaa laajemmalta aluekokonaisuudelle (useimmiten seutukunnan
järjestäytymistä varten) lainsäädännössä kokonaan oma kuntatyypin,
jonka sisällä entiset peruskunnat jatkavat edelleen toimintaansa. Tä-
laisia esimerkiksi Saksa eräissä osavaltioissa (Samtgemeinde) sekä Ranskan eräillä
suurilla kaupunkiseuduilla (communauté urbaine). Mikäli Helsingin seudun hallinto
järjestettäisiin esimerkiksi siihen tapaan kuin esimerkiksi seutuhallintokomitean
mietinnössä (KM 1987:47) on esitetty, tulisi sen seurauksena syntymään myös
vastaavan tapainen erityiskunta.

**Ylemmänasteinen itsehallinto**

Perustuslain 121.4 §:ssä edellytetään lailla säädetäväksi siitä, kuinka
kansalaisten itsehallintoa sovelletaan kuntaa suurempiin hallintoaluei-
siin. Säännös antaa eduskunnalle valtuutuksen maakuntaitsehallinnon
perustamista koskevan lain säätämiseen normaalissa lainsäädäntöjär-
jestystessä. Tällaisa järjestelmä ei Suomessa kuitenkaan ole toistaiseksi
saatu aikaan, vaikka siihen tähtääviä komiteamietintöjä ja muita
esityksiä on valmistunut lukuisasti aina 1880-luvulta lähtien.
Muissa Euroopan maissa sitä vastoin on yleisesti toiminnassa vähintäänkin yhdellä kuntaa laajemmalla aluetasolla sentapainen ylemmänasteisen itsehallinnnon järjestelmä, jota myös Suomen perustuslain 121.4 §:ää ja sen edeltäjää HM 51.2 §:ää säädettäessä on ajateltu. Useimmiten tällainen ylemmänasteinen itsehallinto on syntynyt jo viime vuosisadalla samanaikaisesti asianomaisen maan paikallisen itsehallintojärjestelmän kanssa.

Yhdellä Suomen maakunnalla eli *Ahvenanmaalla* on kuitenkin muusta maasta poiketen laaja itsemääräämisoikeus. Ahvenanmaan poliittishallinnollinen itsenäisyys ei ole pelkästään perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetua ylemmänasteista kunnallista itsehallintoa, vaan *autonomiaa*, joka ulottuu huomattavasti laajemmalle ja sisältää myös laajalti lainsäädäntövaltaa maakunnan sisäisissä asioissa.

Itsehallinnon käsite on tosiasiassa liian suppea kuvaamaan Ahvenanmaan oikeudellista asemaa, vaikka sitä edelleen käytetäänkin suomenkielisessä lakitekstissä (”Ahvenanmaan itsehallintolaki”). Kiellettävänä ja kansainvälistä lakisääteistä syihin pohjautuva Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmä syntyi vuonna 1920 Kansainliiton neuvoston päätöksen vuonna 1920 Kansainliiton neuvoston perusteella. Autonomia on Ahvenanmaalle turvattu Suomen lainsäädäntössä perustuslain tasoisin säännöksin.

Ahvenanmaan keskeiset itsehallintoelimet ovat kansalaisten vaaleilla valitsemaan maapäivät, maakunnan hallinnosta vastaavaa maakuntahallitus sekä sen puheenjohtajana maapäivien valitsema maaneuvos. Ahvenanmaan maakunnan sisällä toimii samanlainen hallinnon itsehallinto kuin muuallakin Suomessa. Suomen valtion alueellinen hallinto on Ahvenanmaalla koottu yhden viraston alaiseksi.

Aluehallintovirastoille (AVI), joita on 6, kuten viime vaiheessa oli lääniinhallituksina, siirrettiin lääniinhallituksille kuuluneet eri alojen lupa-, valvonta-, oikeusturva- ja muut vastaavat viranomaistehtävät ("koppalakktehtävät"). Uudet ELY-keskukset, joita on 15, puolestaan koottiin eri ministeriöiden aiemmasta pitkäaikaisesta TE-keskustasta ja alueellisista ympäristökeskuksesta sekä alueellisista tie- ja muista liikenneviranomaisista. ELY-keskusten toiminta painottuu rahoitukseen, avustuksiin, neuvontaan ja erilaisiin kehittämisluonteisiin tehtäviin. Niille kuuluu myös eri alojen EU-rahoitukseen ja -hallintoon liittyviä tehtäviä.


Perusteena valtion aluehallinnon lakkauttamiseen kokonaan tai sen rajaamiseen enintään varsinaiselle viranomaistehtäväille olisi myös se, että etenkin ELY-keskusten toimialaan kuuluu nykyisellään paljon sellaisia, joista ELY-keskusten toimialaan kuuluu nykyisellään paljon sellaisia, joita eurooppalaisten itsehallintoperiaatteiden mukaan tulisi kuulua maakuntien tai kuntien omaan päätöksvaltaan. Elinkeinojen, ympäristön, liikenteen tai kulttuurin kehittäminen ja niiden keskinäisten rahoitustarpeiden punnitseminen ja valintojen tekeminen erilaisten yhteiskunnallisten toimintojen kesken on poliittista päätöksentekoa, jonka ei länsimaissessa demokratiaassa pitäisi kuulua valtionhallinnon virkamiehille. Niin AVI-virastot kuin ELY-keskukset ovat pelkkä ministeriöiden alaisia valtion virastoja.

HM 121.4 §:n tarkoittamaa ylemmänasteista itsehallintoa eivät vielä myöskään ole maakuntien liitot, vaikka niiden asema onkin EU-asioiden ja valtion aluehallinnon järjestelyjen yhteydessä vahvistunut.

Nykyläisten maakuntien liittojen alueellisena perustana ovat Suomeen nykyikäisen talouselämän ja liikenteen mukana muodostuneet niin sanotut nykymaakunnat. Ne olivat jo 1920-luvulta lähtien alkanneet omatoimisesti


Siten maakuntien liittojen ominaisuudet ainakin jossakin määrin vastaavat alueellisen itsehallinnon yleisiä kriteereitä. Suoralla vaalilla valittujen valtuuston puuttuminen, suppea tehtäväala, omien verotulojen tai valtionosuuden puuttuminen ja suuri riippuvuus lakimääräisten tehtävien osalta valtion keskushallinnosta ja muiden tehtävien osalta jäsenkunnista aiheuttavat kuitenkin sen, ettei niitä silti voida pitää

KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet


Uusien aluehallintoviranomaisten sekava aluejako, epäselvät tehtäväalueet, lukuisien eri ministeriöiden keskenään ristiriitaiset pyrkimykset, hajanaisten yksiköiden johtamisen ja organisaation ongelmat ja lukuisat epäkohtaukset ovat synnyttäneet paljon kritiikkiä uusia järjestelyjä kohtaan. On siten todennäköistä, että valtion aluehallinto on jatkossakin muutosten kohteena. Koko järjestelmän tarpeellisuuskin voi lopulta tulla harkittavaksi.

Perusteena valtion aluehallinnon lakkauttamiseen kokonaan tai sen rajaamiseen enintään varsinaisiin viranomaistehtäviin olisi myös se, että etenkin ELY-keskusten toimialaan kuuluu nykyellä paljon sellaista, jonka eurooppalaisten itsehallintoperiaatteiden mukaan tulisi kuulua maakuntien tai kuntien omaan päätösvaltaan. Elinkeinon, ympäristön, liikenteen tai kulttuurin kehittäminen ja niiden keskinäisten rahoitustarpeiden punnittaminen ja valintojen tekeminen erilaisten yhteiskunnallisten toimintojen kesken on poliittista päätöksentekoa, jonka ei länsimaisessa demokratiassa pitäisi kuulua valtionhallinnon virkamiehille. Niin AVI-virastot kuin ELY-keskuksetkin ovat pelkkiä ministeriöiden alaisia valtion virastoja.
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Maakuntien liitot ovat oikeudelliselta luonteeltaan kuntien yhteistoiminta, eivät varsinaisia kansalaisten itsehallintoelimiä.

Maakuntien liitojen nykyinen oikeudellinen muoto ja asema on todennäköisesti sekin vain välimäärä, koko ajan elävässä kehitysprosessissa, jonka tuloksena maakunnallinen taso Suomessa voi aluekokonaisuuksien, poliittisen järjestelmän, tehtävien ja laainsäädännön osalta vielä muutu suuresti. Vaikka päivän poliittisen tasollan kehityksen kuva voikin näyttää hämärältä ja eri ryhmien pyrkimykset vetävät yhä moneen suuntaan, pedemällää tähtäyksellä on nähtävissä paineita vahvistaa maakunnallisen tason poliittista itsenäisyyttä Suomessa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi tarpeet rationalisoimaan ja koordinoida eri alojen maakunnallisia toimintoja ja laitoksia, pyrkimykset keventää valtion aluehallintoa ja siirtää poliititsluonteisia tehtäviä kansanvaltaisille elimille sekä erityisesti Euroopan unionin jäsenyys ja sen monenlaiset sekä suorat että välilliset vaikutukset “maakuntien Euroopan” vahvistamiseksi.

Toiseen suuntaan kuitenkin vaikuttaa globalisaation ja tietoyhteiskunnan verkostovalouden vaikutus, joka vähentää perinteisten talousmaakuntien merkitystä elinkeinoelämän yhteistyöalueena. Myös kaupunkiseudutujen erillinen järjestäytyminen ja tietynlainen kilpailualuelma maakuntien kanssa heikentävät maakuntatason asemaa.

Pääkaupunkiseudun yhteistyö

Helsingin seudulla on Suomen muista kunnista poikkeavia erityisiä hallinnollisia ongelmia, jotka aiheutuvat suuresta väestömäärästä, monikerroksisesta aluerakenteesta ja liikenneoloista. Sen johdosta siellä on tehty myös erääitä muusta maasta poikkeavia hallinnollisia järjestelyjä.

Seudun eräistä yhteisistä tehtävistä huolehtimista varten toimi vuosina 1970–2009 lakisääteinen erityiselin, pääkaupungin yhteistyövaltuuskunta eli YTV (L pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet
todellisena ylemmänasteisena itsehallintona perustuslain tarkoittamassa
mielessä. Maakuntien liitot ovat oikeudellista luonteeltaan
kuntien yhteistoimintaa, eivät varsinaisia kansalaisten itsehallintoelimiä.
Maakuntien liittojen nykyinen oikeudellinen muoto ja asema on todennäköisesti
vain välivaihe koko ajan elävässä kehitysprosessissa, jonka
tuloksena maakunnallinen taso Suomessa voi aluekokonaisuuden, po-
liittisen järjestelmän, tehtävien ja lainsäädännön osalta vielä muuttua
suuresti. Vaikka päivänpolitiikan tasolla kehityksen kuva voikin näyttä
hämärältä ja eri ryhmien pyrkimykset vetävät yhä moneen suuntaan, pi-
demmällä tähtäyksellä on nähtävissä paineita vahvistaa maakunnallisen
poliittista itsenäisyyttä Suomessa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi
tarpeet rationalisoida ja koordinoida eri alojen maakunnallisia toimintoja
ja laitoksia, pyrkimykset keventää valtion aluehallintoa ja siirtää poli-
titiöntäytykseen kansanvaltaisille elimille sekä erityisesti Euroopan
unionin jäsenyys ja sen monenlaiset sekä suorat että välilliset vaikutukset
"maakuntien Euroopan" vahvistamiseksi.

Toiseen suuntaan kuitenkin vaikuttaa globalisaation ja tietoyh-tekstikunnan verkostovaldon vaikutus, joka vähentää perinteisten talousma-
akkuntien merkitystä elinkeinon yhteistyöalueena. Myös kaupunkise-
tujen erillinen järjestäytyminen ja tietynlainen kilpailuasetelma maakuntien
kanssa heikentävät maakuntatason asemaa.

Helsingin kaupunkiseudun kasvu ja yhteisiä järjestelyjä kaipaavan aluekoko-
naisuuden laajeneminen on pitänyt jatkuvasti vireillä pyrkimyksiä vahvistaa
seutukunnan yhteistä hallintoa. Nykyistä selvästi vahvempaa seutuhallintoa
ovat esittäneet esimerkiksi kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotoen
YTV:n lakimääräinen työkentänä oli huolehtia pääkaupunkiseudun kuntien yhteisten asioiden hoitamista palvelevasta selvitys-,
tutkimus-, suunnittelut- ja valmistelutyöystä ja tehdä aloitteita yhteis-
työasioissa. YTV oli myös vastuussa eräistä lähinnä yhdyuskuntateknii-
kan, liikenteen ja ympäristönsuojelun aloihin liittyvien konkreettisten
tehtävien hoitamisesta koko pääkaupunkiseudullta kuntien sijasta. Se
hoiti kuntien jätehuollon, huolehti tietyistä ilmansuojeluun liittyvistä
tehtävistä sekä suunnitteli ja organisoi seudullisen joukkoliikenteen ja
päättii siihen liittyvistä taksoista ja liikenneluvista.

YTV:n toiminta lakkautettiin vuoden 2009 lopussa. Sen tehtävät
siirrettiin perustetuille kahdelle kuntayhtymälle, Helsingin seudun
liikenne (HSL) ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY). Näiden
kuntayhtymien asema ja tehtäviä ei ole enää säädetty laissa, vaan ne
ovat jääneet kuntien päätettäväksi.
Keskinäisiä epäluuloja eri tahojen todellisista tarkoitusperistä on jatkuvasti esiintynyt myös Helsingin kaupungin ja seudun muiden kuntien välillä. Tämänkään johdosta pyrkimykset seutuhallinnon aikaansaamiseksi Helsingin seudulle eivät toistaiseksi ole edenneet.


**Kainuun hallintokokeilu**


Kainuun maakunta toimii kokeilulakia toimeenpannessaan maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, josta on voimassa, mitä KuntaL:ssa tai muussa laissa säädetään kuntaryhmästä.

Kokeilun tarkoituksena ilmoitetaan olevan saada kokemusta maakunnallisena itsehallinnon vahvistamisesta, sen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan.

Kokeilun aikana maakunta vastaa Kainuun terveydenhuollosta kokonaisuudessaan ja sosiaalihuollosta osittain. Opetustoimessa maakunta toimii lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Keskinäisiä epäluuloja eri tahojen todellisista tarkoitusperistä on jatkuvasti esiintynyt myös Helsingin kaupungin ja seudun muiden kuntien välillä. Tämänkään johdosta pyrkimykset seutuhallinnon aikaansaamiseksi Helsingin seudulle eivät toistaiseksi ole edenneet.


Poliittisten puolueiden kesken vallitsee erimielisyysä siitä, tulisiko Kainuun kokeilua jatkaa vielä vuoden 2012 jälkeen. Hallituksen piirissä on periaatteessa sovittu neljän vuoden jatkoajasta. Tuleeko järjestelmä vakiinaistumaan ja leviääkö se mahdollisesti muulle maahan, on vielä täysin avoinna.

Yksityisoikeudelliset yhteistoimintamuodot

Koska kunta on yksityisoikeudellisessa mielessä oikeustoomikelpoinen juridinen henkilö, kaikki yleisen lain tarjoamat yhteistoimintamuodot ovat periaatteessa kuntienkin käytettävissä. Mahdolliset rajoitukset esimerkiksi osakeyhtiön perustamiseen kuntien yhteistoiminnan välineeksi eivät aiheuduken yhtiömuodosta sinänsä, vaan perustettavan osakeyhtiön toiminnan luonteesta ja laadusta.

KUNTIEN YHTEISTYÖ | 327
Yhtiön tai muun yksityisoikeudellisen toimintamallin käyttäminen on kunnalle mahdollista vain silloin, jos itse toiminta kuuluu kunnan toimialaan. Esimerkiksi liikevoiton tavoittelu tai spekulatiivinen sijoitustoiminta eivät ole kunnalle sallittuja. Myös lainsäädäntö voi edellyttää, että tietty toiminta harjoitetaan viranomaismuodossa.


Yksityisoikeudellisia yhteisöjä eivät myöskään koske asiakirjojen julkisuudesta annetun lain säännökset. Niiden toimielinten kokoukset eivät ole avoimia, eikä yleisöllä ole mahdollisuutta päästä lukemaan niiden pöytäkirjoja. Näin muun muassa tiedotusvälineiden mahdollisuus seurata asioita on rajoitettu. Kunnanvaltuuston mahdollisuutta kontrolloida kunnallisten yhtiöiden ja merkittävien osakkusyyhtioiden toimintaa on KuntaL:ssa pyrittä parantamaan säättiä, että tällaista määramisvaltaa toisissa yhteisöissä omaaville kuntille velvollisuus konsernitaseen laatimiseen (68.3 §).

Kunnalliset yhtiöt voivat olla ongelmallisia myös kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta. Niillä voi omistajautuistaan johtuen olla erityisetuja rahoitukseen, toimitilojen, markkina-aseman, verotukseen ja muiden yritysten tasaveroisen kohtelun kannalta keskeisten kilpailutekijöiden osalta.

Myös yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen omasta näkökulmasta kunnan osakkuus voi aiheuttaa erityisiä oikeudellisia ongelmia. Esimerkiksi kuntien edustajien valtuudet ja vastuu yhtiön päättökohteen vahvistamisessa voivat jäädä epäselviksi.

Toisaalta yhtiöittämisellä tai muusta yksityisoikeudellisella toimintamuodolla nähdään monesti saavutettavan kunnalliseen toimintaan
nähden huomattavia etuja joustavamman ja nopeamman toiminnan, vapaamman organisaation ja henkilöstöpolitiikan ja selkeämmän tulosvastuun muodossa.

Esimerkiksi yhdistyslain mukaisen rekisteröidyn yhdistyksen perustaminen on monesti sekä oikeudellisesti että taloudellisesti helppo ja nopea tapa synnyttää yhteistyöorganisaatio kuntien välille. Yksityisoikeudelliset toimintamallit ovat yhä useammin välttämättömiä myös siksi, että yhteistoiminnan osapuolena on sekä kuntia että yksityisen sektorin yhteisöä. Siksi on ilmeistä, että yksityisoikeudellisten yhteistyömuotojen hyväksikäyttö tulee vastaisuudessa lisääntymään kunnalliselämässä. Oikeudellisia ongelmia sisältää kuitenkin erityisesti osakeyhtiön käyttämiseen kuntien yhteistyössä ja muussa kunnallisessa toiminnassa.

Kirjallisuutta

*Bernard-Gelabert, Marie-Christine: L’intercommunalité (1996)*
*Haveri, Arto – Majoinen, Kaija: Seudullisen yhteistyön johtaminen (1997)*
*Heinz, Werner: Stadt & Region – Kooperation oder Koordination (Kohlhammer 2000)*
*Mennola, Erkki: Eurooppalaisen suurtaajaman hallinto (YTV 1991)*
*Mennola, Erkki: Eurooppalainen suurkaupunkiseutu 2000 (YTV 1998)*
*Mäkinen, Pirjo: Kuntarakenneselvitys: esiselvitys kuntajaotuksen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta (1992)*
*Paananen, Eero: Maakunnilla viimeinen sana. Raportti Seutusuunnittelun keskusliiton, Maakuntaliittojen keskusliiton ja Suomen maakuntien liiton taipaleelta (1994)*
*Roslin, Bertil: Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006*
*Rytkölä, Olavi: Kuntien yhteistoiminta (1952)*
Maakuntaliittojen keskusliiton ja Suomen maakuntien liiton taipaleelta (1994)
*Kunnallishallintokomitean mietintö (KM 1973:60)*
*Seutuhallintokomitean mietintö (KM 1987:47)*
*Kuntayhtymän periaatteet (KM 1990:53)*
*Uudistuva lääninhallinto (KM 1996:7)*
8. KUNNAN TALOUS

8.1. Kunnallistalouden perusluonne

Kunnallistalouden perusluonteena on tasapainotalous, jonka mukaan tulojen ja menojen tulee olla ainakin pitkällä aikavälillä tasapainossa. Tulojen enemmyyttä ei suoranaisesti tavoitella, joskin sitä pidetään terveen kunnallistalouden esikuvana.

Kunnan talous ja sen kassa muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden niin, että tiettyjä tuloja ei sidota tiettyjen menojen suorittamiseen (**nonaffektaatioperiaate**). Kaikki tulot ovat kunnan tuloja ja kaikki menot kunnan menojen siitä riippumatta, minkä hallinnon alana, laitoksen tai yksikön taloudesta kulloinkin on kysymys.

Kunnallistalous on osa julkista taloutta. Tästä huolimatta jokainen kunta muodostaa itsenäisen taloudellisen yksikön, josta viime kädessä valtuusto on vastuu. Tämä muodostaa kunnan toiminnan keskeisimmän edellytyksen. Kunnan mahdollisuudet määrtää omistaa menoista ja tuloistaan muodostavat **kunnallisen budjettivallan ulottuvuuden**. Sen rajat määräyvät kunnallisesta verotusoikeudesta, valtionosuusoikeudesta, kunnan oikeudesta määrittää ja kantaa erilaisia maksuja ja muita suorituksia sekä oikeudesta päätää omista menoistaan.

8.2. Tulotalous

Kunnan verotusoikeus

Talous on oikeudellisessa mielessä julkista taloutta vain, jos ainakin osa menojen katteeksi tarvittavista varoista voidaan kerätä pakkosuorituksin. Verottaminen on tyypillisesti tällaista. Kunnalla ei kuitenkaan

Kunnallinen verotusoikeus ilmenee täydellisimmin kunnallisverossa. Kunnan tehtävänä on veroprosentin määrittäminen. Valtuuston on määrittävä se viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä (KuntaL 66 §). Kunnallisveron määräytyminen muilta osin säädetään lailla.

Kunnallinen verotusoikeus ilmenee tuolloin kunnallisverossa. Vero on julkisoikeudellinen pakkosuoritus, johon ei liity mitään vastasuoritusvaatimuksia. Vero on julkisessa taloudessa osittain perustuksellinen. Kunnalla ei kuitenkaan ole itsellään vertaishakemusta, vaan se perustuu Suomen perustuslaissa (121.3 §).

Esimerkiksi yleinen kiinteistöveroprosentti on 0,60–1,35, vakituisten asuinrakennuksen 0,32–0,75 ja rakentamattoman rakennuspaikan 1,00–3,00. Vero lasketaan kiinteistön verotusarvosta.

Kolmanneksi tulee kysymykseen koiravero, joka tulee sekä yksin kunnalle ja jossa verotuksen toimittaminen ja maksuunpano on kunnan asiana. Valtuusto päätää lain sallimissa rajoissa koiraveron suuruudesta. Useimmat kunnat ovat poistaneet koiraveron kokonaan.

Verotulojen osuus kunnan taloudessa vaihtelee kuntakohtaisesti, mutta jos kaikkien kuntien tulot lasketaan yhteen, verotulojen likimääräinen jakautuma on se, että kunnallisveron tuotto edustaa 40 % kaikista tuloista, yhteisöveron tuotto 4 % ja kiinteistöveron tuotto 2 %.

Valtion rahoitus

Hyvinvointivaltion (tai hyvinvointiyhteiskunnan) ylläpitäminen edellyttää yhteiskunnan järjestävän erilaisia palveluja. Toisaalta kansainvälisten sopimusten ja Suomen perustuslain velvoitusten mukaan jokaiselle on taattava määrätty perusoikeudet, joista ainakin sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttaminen vaatii yhteiskunnallisten palvelujen järjestämistä. Lainsäädännöllä näitä koskeva järjestämisvastuu on siirretty päälleen kunnille (noin 2/3 niistä).

Kunnan lakiasäteiset palvelut tuotetaan kunnan asukkaille (1) ilmaispalveluina, (2) osittain maksullisina tai (3) kokonaan maksullisina. Palvelujen järjestämisestä jää huomattava määrä verovaroin rahoitettavaksi.

Perusoikeuksien toteuttaminen kuuluu Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkiselle vallalle, mutta kansainvälisoikeudellisesti vastuu niistä on yksin valtiolla. Tämän huomioon ottaen on korostettava kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa niin sanotun rahoitusperiaateen osalta. Sen mukaan valtion on varmistettava, että kun-
nille tehtäviä annettaessa huolehditaan myös riittävien taloudellisten edellytysten järjestämisestä näiden tehtävien hoitamiseksi.

Valtion kunnille järjestämä rahoitus liittyy myös kuntien taloudellisen kantokyvyn samoin kuin kuntien asukkaiden veronmaksukyvyn erilaisuuteen. Yhteiskuntapolitiittisesti on merkittävä, kerätäankö verovarat jakoveralla kuten kunnallisvero vai progressiivisella verolla kuten valtion tulovero.


Verotulojen tasaus tulee kysymykseen silloin, jos kunnan kunnallisveron tuotto on asukasta kohti pienempi kuin 91,86 % kaikkien kuntien keskimääräisestä verotuotosta (tasausraja). Tällöin kunta saa verotulojen tasausta, jolla taataan jokaiselle kunnalle mainitun tasauusrajan mukainen veropohja.

Verotulojen tasaus on myös negatiivinen. Jos kunnan kunnallisveron tuotto ylittää edellä mainitun tasauusrajan, kunnan laskennallisesta yleisestä valtionosuudesta vähennetään 37 % tasauusrajan ylittävältä osalta (tasausvähennys).

Yleinen valtionosuuus muodostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Perusosa, jonka valtioneuvosto vuosittain vahvistaa asukaskohtaisin
euromäärin, tulee jokaiselle kunnalle. Tämän lisäksi kunta saattaa saada olosuhdelisää, jollaisena tulee kysymyksen saaristolisää, syrjäisyyslisää, taajamarakennelisää, kielilisää ja asukasluvun muutokseen perustuvaa lisää.

Yleistä valtionosuutta ei myönnetä erikseen nimettyyn toimintaan tai menooneen, vaan se tulee kunnan menojen yleiskatetteeksi.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä* jakaantuu kahtia. Toinen osa koskee valtionosuutta *käyttökustannuksiin*, toinen *perustamiskustannuksiin*.

*Käyttökustannusten* valtionosuuden lähtökohtana on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset jaetaan niin, että kuntien vastuulle tulee niistä 66,12 % ja valtion 33,88 %. Tämä jako tarkistetaan joka neljäs vuosi.

*Perustamiskustannuksilla* tarkoitetaan toiminnallisen kokonaisuuden muodostavaa tilojen rakentamista, hankintaa, peruskorjainta tai muun omaisuuden hankintaa. Kunnan verotulopohjasta riippuen arviolta vähintään 300 000 euroa maksaviin hankkeisiin myönnetään valtionosuutta 25–50 %.

*Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä* koskee perusopetusta, lukiota, ammatillista koulutusta, ammattikorkeakoulutusta, kansalaisopistoa, musiikkioppilaitoksia, kunnallisia kirjastoja, kunnallista kulttuuririohda, kunnallista liikuntatointa, nuorisotyötä, museoita sekä teattereita ja orkesteja. Kysymyksen tulee nytkin valtionosuuksien jakaa käyttökustannuksiin ja perustamiskustannuksiin.

*Käyttökustannuksiin* saatava valtionosuus määräytyy valtion viranomaisten vuosittain määrittelemien yksikkökäntäntöjen mukaisesti. Se määräytyy oppilas- tai opiskelijamäärän, opintoaihetten, opetustieteen, kunnan asukasluvun tai laskennallisten henkilötyövuosien mukaan.

*Perustamiskustannuksiin*, joilla tarkoitetaan tilojen rakentamista, hankintaa ja peruskorjainta sekä myös näihin liittyvän irtaimiston hankintaa, myönnettävän valtionosuuuden asteikko on 25%:n ja 50 %:n välillisä hankkeen laskennallisista kustannuksista. Enimmäismäärä eli 50 % on mahdollisuus saada, jos kunnan tasattu verotulo on yleisen
valtionosuusjärjestelmän mukaisella *tasausrajalla*. Jos verotulot ylittävät tämän, alenee valtionosuusprosentti asteittain ollen alimmillaan 25 %. Valtionosuus lasketaan kaikissa tapauksissa valtionosuusviranomaisen vahvistamasta yksikköhinnasta. Valtionosuuden saaminen edellyttää valtionosuusviranomaisen vahvistamaa hankesuunnitelmaa, johon perustuen valtionosuusviranomainen vahvistaa hankkeen laajuuden.

**Valtionavustukset.** Valtionosuuksien lisäksi valtio voi osallistua kuntien kustannuksiin tapauskohtaissilla valtionavustuksilla. Myös EU:n myöntämät tapauskohtaiset avustukset ovat mahdollisia. Tässä yhteydessä käsitellään valtion myöntämistä avustuksista rahoitusavustusta, yhdistymisavustusta ja veikkausvoitotvaroista myönnettäviä avustuksia.

Rahoitusavustus on *harkinnanvaraista*. Sitä voidaan myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisäby valtionosuusviranoman vahvistanu. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisratkaisut. Ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamisesta toteutettavista toimenpiteistä. (Kuntien valtionosuuslaki 13 §)


**Veikkausvoitotvaroista** voidaan myöntää kunnille avustusta urheilu- ja liikuntapaikkakojen rakentamiseen. Avustus on harkinnanvaraistavasta.

Käyttötalouden valtionavustusten osuus kuntien tulotaloudessa on noin 17 %. Kuntakohtaisia eroja luonnollisesti.

**Muut tulot**

Verotulojen, valtionosuuksien ja valtionavustusten lisäksi kunnat rahoittavat toimintaansa erilaisin toimintatuloihin, pääomatuloihin ja maksuihin. Näiden osalta ei voida esittää oikeudellisesti yhteneväisesti ja
kaikkia kuntia koskevia perusteita. Tilanne vaihtelee kunnittain. Se kuitenkin on todettava, että maksut ovat sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia.

**Yksityisoikeudellisen maksun perusteet** perusteen tulee määrytyä kunnan ja maksuun liittyvän vastasuorituksen saajan välisen sopimuksen mukaan. Sen perustana on yleensä kunnan toimivaltaisen viranomaisen vahvistama tarifit tai sitä vastaava maksun suuruuden määrittelevä päätös, jonka noudattamiseen maksuvelvollinen sopimusteitse sitoutuu. Toinen yksityisoikeudellinen tunnusmerkki liittyy maksun perittävyyteen. Yksityisoikeudellista maksua ei voida periä periä pakkotoimina ilman erillistä tuomiota.

Kunnan liiketoiminta on kilpailulainsäädännön alaista. Niinpä on mahdollista, että kunta syyllistyy esimerkiksi määrävän markkina-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÄMISEEN. Määrävä markkina-asema kunnalla on silloin, kun sen harjoittamalla liiketoiminnalla on tietyllä alueella ja tietyillä hyödykemarkkinoilla yksinomainen oikeus tai muu sellainen määrävä asema. Tämän aseman väärinkäyttämisestä on muun ohella kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnonmuutosten tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnonmuutosten tai kilpailun rajoittamista. Vahingolliseksi katsotaan kilpailun kannalta haitalliseen hinnanmuodostukseen johtava toiminta.

Arkikielellä sanottuna kunta voi syyllistää määrävän markkina-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÄMISEEN, jos sen tassää asemassa oleva liiketoiminta tuottaa jotakuihinkin säännöllisesti "kohtuutonta" voittoa, jolloin puhutaan "piiloverottamisesta".

**Julkisoikeudellinen maksu** perustuu lakiin ja lain nojalla valtuuston vahvistamaan taksaan. Se on vastasuoritus jostakin lailla kunnalle säädetystä palvelusta. Tällainen maksu voidaan periä pakkotoimin ilman tuomiota aivan niin kuin vero.

Erityistoimialalla kunnan tehtävät määräytyvät lakisääteisesti. Niissä on lähtökohtana ilmaisperiaate, jonka mukaan kunnan lakisääteisesti järjestämä palvelu on maksuton, mikäli lailla ei nimenomaisesti toisin säädetä.
Erityistoimialan palveluista perittävistä maksuista on usein säädettä lailla. Tällöin kysymyksessä on yleensä julkisoikeudellinen maku. Kunnan mahdollisuus päätä tällaisen maksun suuruudesta on yleensä lailla rajattu.

Finanssioikeudellinen kiistakysymys on se, voiko tällainen maku missään olosuhteessa ylittää vastasuorituksen aiheuttamia kustannuksia eli voiko julkisoikeudellinen maksu olla niin sanotusti voittoa tuottava. Tähän kiistään ei voida antaa selvä vastausta. Vallitsevan hyvinvointivaltiollisen ideologian perusteella voitaneen kuitenkin sanoa, ettei julkisoikeudellinen maksu saa olla ainakaan olennaisesti eikä pääsääntöisesti voittoa tuottava.

Kuntien tulorahoituksen jakaantuminen

Kokoavasti sanottuna koko maan tasolla kuntien tulorahoitus jakaantuu likimäärin seuraavasti:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tulotuotteen osuus</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Verotulot</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>Käyttötalous-valtionosuudet</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>Toimintatulot</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>Lainanotto</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Muut tulot</td>
<td>4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

8.3. Menotalous

Kunnan oikeus määrätä menoistaan

Varhemi kameralainen käsitys julkisesta taloudesta näki menotalouden kulkevan tulotalouden edellä, jolloin julkisoikeudellisen oikeushenkilön menot määräisivät tulojen suuruuden. Nykyisin tästä näkemyksestä on luovuttu ja siirrytty fiskaaliseen suunnittelualouteen, jossa menot pyritään asettamaan tulojen mukaan.

Oikeudellisesti sidottu menotalous muodostuu niistä menoista, jotka kunta on normatiivisesti velvoitettu suorittamaan. Kysymys on yleensä sellaisten subjektiivisten oikeuksien toteuttamisesta, joissa kunta on velvoitettuna osapuolena.

Subjektiivisessa oikeudessa on kysymys toisen osapuolen oikeudesta ja toisen velvollisuudesta. Tällaiset oikeudet ja niihin liittyvät velvollisuudet voivat syntyä lailla, virkaehtosopimuksilla, työehtosopimuksilla, kunnan tekemillä myönteisillä asianosaispäätöksillä sekä kunnan solmimilla sopimuksilla.

Tällaisten menojen osalta kunnalla ei ole harkintavaltaa. Ne eivät siis ole kunnan budjettivallan piirissä. Erääntynyt suoritus on tehtävä määärärahasta riippumatta ja toisaalta tiedossa olevat sidotut menot on otettava talousarvioon.

Toisen asteen sidonnaisuus, jota joskus kutsutaan kunnallistalouden ”harmaaksi alueeksi”, ei muodostu subjektiivisten oikeuksien, vaan muiden seikkojen perusteella. Voidaan puhua tosiasiallisesta sidonnaisuudesta, joka saattaa syntyä perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteista. Kadut on pidettävä kunnossa, huoneistot on valaistava, lämmittettävä ja siivottava. Rikkoutunut vesi- ja viemärijohto on korjattava, koulu- ja laitosruokailu on pidettävä tietyllä tasolla ja niin edelleen.

Harkinnanvarainen menotalous on valtuuston budjettivallassa. Tähän valtaan kuuluu määärärahojen suuruudesta, niiden myöntämisestä ja myöntämättä jättämisestä päättäminen.
8.4. Kuntien menorakenne

Kuntien keskimääräinen menorakenne on menolajeittain suunnilleen seuraava:

- Palkat 41 %
- Sosiaalivakuutusmaksut 13 %
- Materiaalin ostot 10 %
- Palvelusten ostot 16 %
- Avustukset 6 %
- Lainanhoito 3 %
- Investoinnit 9 %
- Muut menot 2 %

Jos menot jaetaan hallinnonaloittain, saadaan seuraavat likimääräiset prosenttiluvut:

- Sosiaali- ja terveyestoimi 51 %
- Opetus- ja kulttuuritoimi 26 %
- Muut tehtävät 19 %
- Muut menot 4 %

8.5. Budjettitalous

Budjettitalouden luonne

Kunnallistalous on budjettitaloutta. Tämä ilmenee kuntalain 65 §:stä, jonka mukaan kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Sen hyväksy ja siihen tehtävä muutoksista päätää valtuusto. Talousarvio on itse asiassa kunnan koko talouden ja toiminnan kattava suunnitelma.

Talousarviolta vaaditaan täydellisyytä: siihen on otettava toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Siinä osoitetaan myös, miten rahoitustarve katetaan (KuntaL 65.3 §). Tätä kutsutaan *täydellisyysperiaatteeksi*. 
Budjettitaloudessa ei varsinaisesti tavoitella talouden ylijäämää (voittoa) vaan menojen ja tulojen tasapainoa. Tämä ilmaistaan tasa-painoisuusperiaatteen käsittellä. Tähän palataan kohta tarkemmin. Todettakoon kuitenkin jo tässä, ettei vuotuisen talousarvion tarvitse olla tasapainossa.

Kunnallisen budjettitalouden kokonaisuus muodostuu (1) talous-suunnitelmasta, (2) talousarviosta ja (3) laskentatoimesta.

**Taloussuunnitelma**

Valtuuston on kunkin kalenterivuoden loppuun mennessä hyväksyttävä talousarvion hyväksymisen yhteydessä kolmea tai useampaa tulevaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarvio on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. (KuntaL 65 §) Kunnan liikelaitoksen taloussuunnitelma on kunnan taloussuunnitelman erillinen osa.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päättetävä yksilöidystä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).

Taloussuunnitelman ja talousarvion samoin kuin tilinpäätöksen muodollinen rakenne on sama. Se koostuu neljästä osasta: (1) käyttötalousosasta, (2) tuloslaskentaosasta, (3) investointiosasta ja (4) rahoitusosasta. Tätä käsittellään tarkemmin talousarviota selostettaessa.

Lainvalmisteluaineiston mukaan taloussuunnitelman tarkoituksena on kunnan toimintaa ohjaavien arvojen asettaminen ja sen pohjalta tapahtuma tavoitteiden ja strategioiden määrittely. Sillä ei ole kuitenkaan oikeudellista sitouutta eikä velvoittavuutta. Se on tyypillisesti muu kuin normatiivinen kunnan toiminnan ohjaamisen väline, jonka tavoitteena on osaltaan turvata kunnan talouden tasapaino yhtä talous-
arviovuotta pitemmällä aikavälillä sekä antaa informaatiota kunnan taloudellisesta asemasta.

Vaikka taloussuunnitelma onkin oikeudelliselta luonteeltaan periaatepäättösten luokkaan luettava päätös, sen tosiasiallista ohjausvaikutusta ei voida kiistää. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa se, että jos taloussuunnittelma joudutaan poikkeamaan (esim. seuraavan talousarvion valmistelun yhteydessä), syy tähän on tuotava esille. Poikkeaminen taloussuunnitelmasta olisi siis perusteltava.

**Talousarvio**

Talousarvio on kunnan kokonaistalouden finaalinen suunnitelma, jonka tarkoituksena on ohjata kunnan hallintokoneistoa osoittamalla toimintaan tarvittavat varat ja asettamalla toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Kunnan liikelaitoksen talousarvio on kunnan talousarvion erillinen osa.

Kunnan talousarvion *rakennus* on yleensä seuraavanlainen. Siinä on (1) *yleisperustelut*, joiden tarkoituksena on antaa informaatiota kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä talousarvion laadintaperusteista, rahoitusvaihtoehtoista, kunnallistalouden kehitysnäkymistä ja niin edelleen. Tämän jälkeen esitetään (2) *talousarvion rakenteen kehikko*, joka käsittää käyttötalous- ja tuloslaskelmaosan sekä investointi- ja rahoitusosan. Menotalous jaetaan määrärahoihin ja tulotalous tuloroihin, joihin liitetään numerotunnus, nimike, rahamäärä sekä mahdollisesti sitovat tai sitomattomat perustelut. Lisäksi talousarviossa saattaa olla (3) *informatiivisia liitteitä*.

Kunnan toiminnan kannalta merkittävin on talousarvion rakenteen kehikko, jonka sisältö on päätösperää seuraava:

*Käyttötalousosa* asetetaan toimielin- ja tehtäväkohtaisesti toiminnalliset tavoitteet sekä osoitetaan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloraviot. Kunnan toiminta ajatellen käyttötalousosa on
talousarvion laajan ja merkittävin osakonaisuus. Sen näkökulma avautuu kunnan käyttötalouteen.

*Talouslaskelmaosa* osoittaa tulorahoituksen riittävyyden palvelutoiminnan menoihin, korkoihin sekä suunnitelmanmukaisiin käyttöomaisuuden poistoihin. Tämän osan näkökulma on kokonaistalousdellinen.

*Investointiosa* on talousarviovuoden hankekohtainen investointisuunnitelma määrärahoineen ja tuloarvioineen. Sen näkökulma on pääomataloudellinen.

*Rahoitusosa* osoittaa, kuinka paljon tarvitaan tulorahoituksen lisäksi pääomarahoitusta investointeihin ja lainojen lyhennyksiin. Lisäksi se osoittaa sen, miten rahoitustarve katetaan ja kuinka suuri on mahdollinen rahoitusalijäämä ja kuinka se katetaan. Rahoitusoisan näkökulma on kokonaistalousdellinen.


Laissa ei ole säädetty siitä, mikä on määräraha ja mikä tuloerä. Näiden käsitteiden sisältö riippuu valtuuston päätöksestä ja talousarvion sisällöstä. Myös numerotunnukset, nimikkeet ja sitovat perustelut jäävät kuntakohtaisesti ratkaistaviksi.
Talousarvion **oikeudellinen luonne** on erilainen suhteessa kunnan organisaation ulkopuoliseen tahoon kuin kunnan organisaation sisällä. Ensiksi mainitun osalta on niin, ettei kunnan talousarviolla ole oikeuksia luovaa eikä niitä poistavaa vaikutusta.


Talousarviolla tulisi olla kunnan hallintokoneistoa sitova vaikutus. Tämä sitovuus on sekä laadullista että määrällistä. Laadullinen sitovuus vaatii, ettei talousarviossa myönnettyjä varoja saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin niitä on myönnetty eikä kunnan budjetitataloudessa saa olla menoja, joihin ei ole talousarviossa varauduttu.


Toiseksi valtuusto voi tehdä **budjettinormin.** Se merkitsee talousarvion jollekin yksityiskohtalle luotua ehdotonta sitoumusta taikka velvoittavuutta. Se voi olla kielto käyttää johonkin tarkoitukseen
enempää kuin mitä normissa on sanottu. Velvoittavana tämä normi tarkoittaa sitä, että jokin yksittäinen toimi on suoritettava.

Budjettinormi on yleinen menotalouden osalta, mutta se voidaan tehdä myös tulotaloudesta. Todettakoon, ettei budjettinormilla ole mitään tekenmistä oikeusnormin sen paremmin kuin normipäätöksenään kanssa. Se ei saa aineellista lainvoimaa eikä se luo oikeusvaikutusta kunnan hallinnon ulkopuoliseen tahoon.

**Talouden tasapainoisuusvaatimus**


Ylijäämä voidaan rahastoida tai siirtää varaaviini tai muuhun vapaaaseen omaan päälleen. Se voidaan myöös jakaa kaikkiin näihin. Jos ylijäämä tai osa siitä siirretään vapaaaseen omaan päälleen sen kohdetta yksilöimättä, siirretty summa esiintyy taseessa nimikkeellä ”Edellisten tilikausien ylijäämä”, jolloin siihen sisältyy julkilausumattomanakin tietynlainen varaus ylijäämän käyttämisestä tulevien vuosien alijäämän kattamiseen.
Jos tilinpäätös osoittaa alijäämää, se siirryy taseeseen nimikkeellä ”Edellisten vuosien alijäämä”. Tosiasiallisesti tämä merkitsee alijäämän kattamisvelvollisuuden syntymistä. Tämän velvollisuuden toteuttaminen siirryy tuleville vuosille.


Kunnallistalouden tasapainottaminen on usein vaikea siksi, että kunnallistalous on sidottua taloutta. Kunta itse ei voi – toisin kuin yleisesti luullaan – vapaasti päättää omista menoistaan ja tuloistaan.
Kunnan budjettivalta ei ulotu kaikkiin kunnan menoihin ja tuloihin. Kunnallistalouden riippuvuus valtiovallan toimipiteistä on huomattava.

**Talousarvion, taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman keskinäiset suhteet**


Talousarvio ja taloussuunnitelman välisestä suhteesta on sanottava, että talousarvio kulkee taloussuunnitelman edellä, mutta parhaimmillaan taloussuunnitelma ohjaa talousarvion valmistelua. Tästä seuraa hyvän hallinnon vaatimuksena se, että taloussuunnitelmasta poikkeaminen on perusteltava.

Kuntalain 65.2 §:n mukaan niin talousarviossa kuin taloussuunnitelmassakin hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kumpikin on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Näin on ollut aikaisemminkin, mutta kuntalain muutoksen systematiikan valossa taloussuunnitelman tosiasiallinen merkitys on siirtyynyt kohti kunnan talouden tasapainoisuuden turvaamista.

Muutetun kuntalain 65 §:n mukaista toimenpideohjelmaa on luonnehdittava kriisitilanteen ohjelmaksi, jonka laatiminen ajankohdastaistuu, jos taseen alijäämä ei ole saatu katetuksi muilla toimenpiteillä. Tähän nähden toimenpideohjelmaa on pidettävä samoin kuin talousarvion ja taloussuunnitelman laatimista velvoittavana ohjelmana. Tosin sekään ei saavuta aineellista lainvoimaa, joten valtuusto ei ole oikeudellisesti sidottu siihen.

Toimenpideohjelma kulkee talousarvion ja taloussuunnitelman edellä ainakin niin, että sen kanssa ristiriidassa oleva talousarvio ja
Talousarvioprosessi

Talousarvioprosessi alkaa valmistelusta, jota seuraa talousarviosta päätäminen. Myös talousarvion toteuttaminen on luettava talousarvioprosessiin kuuluvaksi.


Kuntakohtaisesta käytännöstä riippuu, missä vaiheessa luottamushenkilöt osallistuvat valmisteluun. Erilaiset seminaarityysyppiset valmistelutilaisuudet, joissa ei vielä tehdä ratkaisuja, ovat jokseenkin yleisiä. Tavallista on, että valtuuston ja kunnanhallituksen osuus kulkee yleisestä erityiseen; ensin keskitytään tavoitteiden asetteluun ja talousarviossa noudatettaviin muihin linjaanvetoihin. Viranhaltijavalmistelun etenemisestä riippuen voivat yksityiskohdat tulla tarkasteluun kohteiksi.

Kunnanhallitus aloittaa valmistelun liittyvän päätöksenteon tavallisesti niin, että se antaa alkuvalmistelun perusteella talousarvion valmisteluohjeet, jotka saatavat sisältää niin sanotut talousarvion raamat. Tämä tarkoittaa joko netto- tai bruttorahamääritään osoitetua hallinto- tai muuta toimialakohtaista rahamääritää rajaa, jonka puutteissa talousarvioehdotus edellytetään tehtävän. Lisäksi ohjeisiin

talousuunnitelma on muutettava toimenpideohjelman mukaiseksi. Sama koskee talousarvion käyttösuunnitelmaa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että toimenpideohjelma eroaa talousarviosta ja talousuunnitelmasta yksityiskohtaisuutensa, konkreettisuutensa ja tosiasiallisen velvoittavuutensa suhteen.
saattaa sisältyä alustavia toiminnallisia tavoitteita. Nämä ohjeet eivät ole kunnan toiminnallisia yksiköitä sitovia, mutta ne osoittavat kunnanhallituksen periaatteellisen kannan tulevan vuoden talousarvion linjasta.


Valtuuston tulee ennen talousarviovuoden alkamista hyväksyää talousarvio ja taloussuunnitelma.

Talousarviprosessi jatkuu vielä valtuuston hyväksymispäättöksen jälkeenkin erilaisin täytäntöönpanotoimin. Niistä merkittävin on talousarvion käyttösuunnitelman vahvistaminen, joka ei ole lakiasäteinen tehtävä, mutta joka kuuluu kunnan johtosäännön määräyksistä riippuen kokonaan tai osittain kunnanhallitukselle, lautakunnille tai viranhaltijoille. Käyttösuunnitelmassa talousarvio saa määrärahakohdaisesti yksilöidytyt määrätarkoituksensa.

### 8.6. Budjettitalouden ulkopuolinen kunnallistalous

#### Rahastot ja varaukset

Kunnallistalouden luonnehtiminen budjettitaloudeksi ei ole täysin kattavaa, sillä tämän päätäntätoimien poikkeuksena esiintyy kunnallistalouden kokonaisuutta ajatellen vähäinen budjettitalouden ulkopuolinen kunnallistalouden osa. Tämän osan muodostavat rahastot ja varaukset.
**Rahastot** voivat olla joko kunnan itsensä perustamia tai lahjoitusrahastoja. Pakollisia rahastoja ei enää ole. Valtuusto voi perustaa kunnalle rahaston jotakin määrätarkoitusta varten. Tällöin tulisi antaa erillinen rahaston sääntö, jossa määritään rahaston kartuttamisesta, minkä tulee tapahtua talousarvion kautta, rahaston käytöstä sekä rahaston varojen käyttämisenn periaatteesta. Tällainen rahasto voi olla joko *yleiskatteellinen*, jolloin sen varat kuuluvat kunnan yleiseen rahitosomaisuuteen ja ovat siten vapaasti käytettävissä kunnan maksuvalmiuden ylläpitämiseen, tai *erityiskatteellisia*, jolloin rahaston varat ovat kunnan muusta rahoitusomaisuudesta erillään. Tästäkin tulee määätä rahaston säännöllä.

**Lahjoitusrahasto** syntyy lahjoituksen tai testamentin perusteella edellyttäen, että valtuusto ottaa lahjan tai testamentin vastaan ja sitoutuu sen ehtoihin. Tähän on rinnastettavissa valtion kunnalle luovuttama *valtion perintö* eli perintö, jolle ei ole laillista sukulasuaisuutta tai testamentinsaajaa ja jonka valtio perinnönsaajana on anomuksesta luovuttanut kunnalle (perintökaari 40/1965 5:2). Nämä rahastot ovat luonteeltaan *erityiskatteisia*. Niitä ei enää säännellä lailla, mutta koska niiden syntyminen edellyttää valtuuston sitoutumista lahjan tai testamentin määrätarkoitukseen, tulee kunta tätä kautta sidotuksia lahjoittajan tai testamentintekijän määräätään tarkoitukseen samoin kuin sen tarkoitukseen toteuttamiseen, mihin valtion perintöä on anotettu.

**Varaus**, joka tehdään tilinpäätöksessä voi olla joko (1) pakollinen tai (2) vapaaehtoinen. Pakollisten varauksen tekeminen johtuu varovaisuusperiaatteen noudattamisesta. Ne koskevat niitä menoa, joiden suorittamiseen kunta on sitoutunut, mutta joista ei todennäköisesti kerry niitä vastaavia, odotettavissa olleita vastaavia tuloja. Lisäksi kysymykseen tulevat ne vastaiset menetykset, joiden toteutumista on pidettävä ilmeisenä. Tällaiset varaukset on luettava tilinpäätöksessä menoiksi, vaikka meno ei olekaan vielä realisoitunut. Toinen pakollinen varaus tulee kysymykseen, jos kunnalla on eläkevastuuta, jotka eivät sisälly kunnalliseen eläkevakuutukseen (ns. vanhat eläkkeet). Pakolliset varaukset on tehtävä tilinpäätöksen osoittamasta taloudellisesta tuloksesta riippumatta. Vapaaehtoisessa varauksessa kysymykseen tulee
varauksen tekeminen tulevia investointeja varten (investointivaraus) kirjaamalla varauksen suuruinen rahamäärä tilinpäätösvuoden menoksi ja osoittamalla se kirjapildossa vastaisten vuosien aikana käytettäväksi. Varaus voidaan tehdä vain, jos tilikauden tulos on ylijäämäinen.

## Julkiset hankinnat


Hyvin oleellista on ensin todeta, mitkä hankinnat ovat kokonaan tämän sääntelyn ulkopuolella. Kunnallishallintoa ajatellen ne ovat ilman arvonlisäveroa:

1) palveluhankinnat, jotka koskevat maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokraamista millä tahansa rahoitumuodemolla taikka näihin liittyviä oikeuksia;
2) työssopimukset; sekä
3) kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat. Kansalliset kynnysarvot ovat (1) tavara- tai palveluhankinnoissa, suunnittelukilpailuissa ja palveluja koskevissa käyttöoikeussopimuksissa 30 000 euroa; (2) eräissä terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa100 000 euroa sekä (3) rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa 150 000 euroa.

Edellä tarkoitetuissa hankinnoissa kukin kunta voi menetellä harkitsemallaan tavalla. Toisin on asian laita kansalliset kynnysarvot ylittävissä samoin kuin **EU-kynnysarvon** ylittävissä hankinnoissa. EU-kynnysarvot ovat:

1) tavara- ja palveluhankinnoissa 211 000 euroa;

---

350 | KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet
2) rakennusurakoissa 5 278 000 euroa; sekä
3) vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen tavarahankinnoissa ja palvelusten hankinnoissa 422 000 euroa sekä mainittujen alojen rakentamisurakoissa 5 278 000 euroa.


Jos avoimessa menettelyssä, rajoitetussa menettelyssä tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ei ole saatu tarjouspyyynnön edellyt-
tämiä tarjouksia tai jos saatuja tarjouksia ei voida hyväksyä, hankinta on mahdollista tehdä *neuvottelumenettelyllä*, jolla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdosta valitseminen toimittajien kanssa. Tätä menettelyä voidaan käyttää myös tavara- ja palveluhankinoissa, joiden ennakkoitu kokonaisarvo on alle 50 000 euroa, sekä rakennusurakoissa, joiden sanotti arvo on alle 500 000 euroa. Lisäksi tämä menettely tulee mahdolliseksi eräissä muissa, laissa säädetystä tapauksissa.

**Suorahankinta** eli hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useita toimittajia, joiden kanssa se neuvottelee sopimuksen ehdosta, on mahdollinen muun muassa lisätoimituksissa, teknisistä, taiteellisista ja yksinoikeuden suojaamiseen liittyvistä syistä samoin kuin silloin, jos ensisijaisesti noudatettavissa menettelyissä ei ole saatu hyväksymislupausta tai jos tavara on saatavissa erityisen edullisesti. Suorahankinta on mahdollistettu myös eräissä muissa tapauksissa.

**Suunnittelukilpailulla** voidaan aina tehdä suorahankinta. Sillä tarkoitetaan menettelyä, jolla hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi kaavoitukseen, kaupunkisuunnittelueloon, arkkitehtuuriseen, tekniseen suunnittelueloon tai tietojenkäsittelyyn suunnitelman, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla. Kilpailussa voidaan antaa palkintoja.

Hankinta on mahdollista tehdä myös dynaamisella hankintajärjestelmällä ja sähköisellä huutokaupalla.

**Dynaamisella hankintajärjestelmällä** tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Hankintamenettely on rajoitetun kestonsa ajan avoin kaikille kelpoisuusehto täyttävälle tarjoajille, jotka ovat esittäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen.

**Sähköinen huutokauppa** on toistuvaa menettelyä, jonka kulueessa uusia alennettuja hintoja tai tarjouksen sisältämiä tekijöitä koskevia uusia arvoja esitetään sähköisesti ja joka toteutetaan sen jälkeen, kun tarjousten arvioointi on saatu kokonaisuudessaan ensimmäisen kerran päätökseen. Se mahdollistaa tarjousten luokittelun automaattisen
arviointimenetelmän pohjalta. Rakennusurakat ja sellaiset palveluhankinnat, joiden sisältönä ovat henkiset suoritukset, eivät voi olla sähköisen huutokaupan kohteena.


8.7. Laskentatoimi

Kirjanpitojärjestelmä


Valtuusto voi antaa kirjanpitoa ja tilinpäätöstöä koskevia erillismääräyksiä hallintosäännössä tai sen osaksi luettavassa taloussäännössä. Käytännössä kunnalla itsellään ei kuitenkaan ole merkittäviä mahdollisuuksia määrätä kirjanpitojärjestelmästään.
Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Tilikaudelta on laadittava tilinpäätös, joka on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. (KuntaL 68 §).

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräystäkään toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisälyttää tilinpäätöksensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Taseen perusteella voidaan arvioida kunnan omavaraisuutta ja velkaisuutta sekä verrata sitä muiden kuntien tasearvoihin. Tuloslaskelma osoittaa, riittääkö kunnan tulorahoitus kattamaan kunnan menot. Talousarvion toteutumisvertailu osoittaa talousarvion toteutumisen eli kunnan varainkäytön tilikauden aikana.

Liisaksi tilinpäätökseen liittyy tuloslaskelman ja taseen liitetietoja, joista merkittävin on rahoituspalkama. Se osoittaa kunnan raha-stäkön ja rahanlähteet tilikaudelta sekä tulorahoituksen riittävyyden investointi-, eli pääoman palautusten kattamiseen sekä rahoitustarpeen, joka on katettava lainanottoa tai vähentämällä rahoitustä ja vaihto-omaisuuteen sitoutuneita varoja.

Kunnan tulee esittää tilinpäätöksessä liitetieto suunnitelman mukaisten poistojen ja keskimääräisten korvauisinvestointien vastaavuudesta, jos niiden määrät poikkeavat olennaisesti toisistaan. Keskimääräinen korvauisinvestointitaso määryy tilinpäätösvuotta edeltävän vuoden, tilinpäätösvuoden ja voimassaolevaan taloussuunnitelmaan otettujen poistonalaisten investointien omahankintamenon keskimäärästä. Investoinnin omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenon ja siihen saadun rahoitusosuuden (investointiavustus) erotusta. Liitetiedon sisällön ja esittämistavan osalta tulee noudatettavaksi kir-
KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Tilikaudelta on laadittava tilinpäätös, joka on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tilikautta seu-ran vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. (KuntaL 68 §).

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätöksen konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Taseen perusteella voidaan arvioida kunnan omavaraisuutta ja velkaisua sekä verrata sitä muiden kuntien tasearvoihin. Tuloslaskelma osoittaa, riitääkö kunnan tulorahoitus kattamaan kunnan menot. Talousarvion toteutumisvertailu osoittaa talousarvion toteutumisen eli kunnan varainkäytön tilikauden aikana.

Lisäksi tilinpäätökseen liittyy tuloslaskelman ja taseen liitetietoja, joista merkittävin on rohlinlaskelma. Se osoittaa kunnan rahankäytön ja rahänlähteet tilikaudelta sekä tulorahoituksen riittävyyden investointeihin ja pääoman palautusten kattamiseen sekä rahoitustarpeen, joka on katettava lainanotolla tai vähentämällä rahoitustarpeen tai sitoutuneita varoja.

Kunnan tulee esittää tilinpäätöksessä liitetieto suunnitelman mukaisen poistojen ja keskimääräisten korvausinvestointien vastaavuudesta, jos niiden määrät poikkeavat olennaisesti toisistaan. Keskimääräinen korvausinvestointitaso määräytyy tilinpäätösvuotta edeltävän vuoden, tilinpäätösvuoden ja voimassaolevan taloussuunnitelmaan otettujen poistonalaisten investointien omahankintamenon keskimäärästä. Investoinnin omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenon ja siihen saadun rahoitusosuuden (investointiavustus) erotusta.

Kirjallisuutta

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä (Helsinki, Edita 2001).
9. OIKEUSTURVA
KUNNALLISHALLINNOSSA

9.1. Lähtökohdat


Hallinnon menettelyä koskevat säännökset, yleiset oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon vaatimus luovat osaltaan oikeusvarmuutta ja myös oikeussuojaa ennakollisesti. Mutta vaikka tämä *preventiivinen* oikeusturva onkin pyritty järjestämään mahdollisimman hyvin, oikeusvaltion periaatteeseen kuuluu myös mahdollisuus saattaa hallinnossa tehdyt ratkaisut riippumattoman tuomioistuimen arvioitaviksi, mikäli oikeusturvaa katsotaan loukatun. Tämä toteutetaan jälkikäteisellä 

Muutoksenhakujärjestelmä jakaantuu useaan osaan. Ensimmäinen päätöksellinen voidaan tehdä erottamalla (1) *säännönmukaiset* muutoksenhakukeinot ja (2) * ylimääräiset* muutoksenhakukeinot, jotka kaikki luetetaan valtiovallan kolmijako-opin mukaiseen lainkäytön kategoriaan.
9.2. Säännönmukaiset muutoksenhakukeinot

Muutoksenhaun muodot

Maamme säännönmukainen muutoksenhakujärjestelmä jakautuu toimivaltansa osalta kahtia: (1) yleinen tuomioistuin (käräjäoikeus, hovioikeus ja korkein oikeus) käsittelee rikosasiat sekä yksityisoikeudelliset riita-asiat ja (2) hallinnollinen tuomioistuin (hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus) käsittelee hallinto-oikeudelliset muutoksenhakuasiat.

Tämä tuomioistuinlaitoksen jako perustuu yksityisoikeuden ja julkisoikeuden erotetteluun sekä eurooppalaiseen traditioon. Omassa oikeushistoriassamme jako liittyy kuninkaan valtaoikeuksiin. Lainsäädännössä viitoittajana oli vuoden 1634 hallitusmuoto ja ennen kaikkea vuoden 1734 laki.

Kysymys oikeudenkäyntifoorumista eli oikeasta oikeudenkäyntipaikasta on eräs prosessioikeuden klassisista kysymyksistä. Kunnallishallinnossa kysymys aktualisoituu lähinnä siihen, onko muutosta haettava yleisessä vai hallinnollisessa tuomioistuimessa. Tähän liittyy myös suhteellisen yleinen harhaluulo siitä, että kunnan viranomaisten päätös on aina saatettavissa tehokkaasti hallinnollisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näin ei asia kuulena ole, joskin pääsäännön mukaan hallinnollinen muutoksenhakutie on vallitseva.

Rikosasiat käsitellään säännönmukaisesti yleisessä tuomioistuimessa. Muiden asioiden osalta voidaan vetää raja yleisen tuomioistuimen ja hallinnollisen tuomioistuimen toimivallan välille seuraavien sääntöjen perusteella:

1. Muutoksensahapirsteen kohdistuessa päätöksen aineelliseen sisältöön oikeudenkäyntitie määräytyy sen mukaan, onko tuo sisältö yksityisoikeudellinen vai hallinto-oikeudellinen. Sisällön ollessa yksityisoikeudellinen (kuten esimerkiksi sopimus-, esine- tai vahingonkorvausoikeudellinen) muutosta on haettava yleisessä tuomioistuimessa. Mikäli
päätöksen aineellinen sisältö on hallinto-oikeudellinen, muutosta on haettava hallinnollisessa tuomioistuimessa.

2. Mikäli muutoksenhaun perusteena on se, että päätöksen *muodollinen sisältö* on oikeusjärjestysken vastainen, toisin sanoen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on *ylittänyt toimivaltansa* tai asia ei kuulu kunnan toimialaan, muutosta on haettava hallinnollisessa tuomioistuimessa.

**Hallintovalitus**

Julkisoikeudellinen muutoksenhakuoikeus perustuu hallintovalitusjärjestelmään. Se jakaantuu kahteen osittain erilaiseen osaan: (1) yleiseen hallintovalitukseen (tuonnempana hallintovalitus) ja (2) kunnallisvalitukseen.


Asia voidaan ilmaista myös niin, että kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen päätökset kuuluvat säännönmukaisesti kunnallisvalituksen piiriin, kun sen sijaan erityislakien mukaisia tehtäviä hoitavien kunnallisten viranomaisten päätökset ovat yleensä hallintovalitusjärjestelmän alaisia.

Itse asiassa kunnallisvalitus on hallintovalituksen alalaji. Hallintovalituksesta säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996) ja kunnallisvalituksesta kuntalaissa (11 luku). Yhteistä on se, että

1. ensimmäinen muutoksenhakuaste on hallinto-oikeus, jonka päätöksistä voidaan tehdä jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen;
2. muutoksenhaku on tehtävä kirjallisesti laissa säädetyn määräajan kuluessa;
3. valittaa voidaan vain toimenpiteestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Yksinomaan päätöksen perustelut eivät ole valituksen kohteeksi kelvollisia. Valmistelutoimenpiteistä ei sinänsä saa valittaa, mutta niiden virheellisyyn voidaan vedota sen jälkeen, kun pääasia on ratkaistu. Tätäntöönpano toimet ovat valitusjärjestelmän ulkopuolella;

4. valitusviranomainen voi kieltää valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon.

Eroavuudet puolestaan ovat pääosin seuraavat:

1. kunnallisvalitusta ei voida perustaa tarkoituksenmukaisuuussyihin. Se on pelkästään laillisuusvalitus. Sen sijaan hallintovalituksesssa (silloin kun kysymyksessä on muun kuin valtioneuvoston tai ministeriön päätös) voidaan esittää myös tehokkaita tarkoituksenmukaisuusreusteita;

2. valitusoikeus on kunnallisvalituksesta laajempi kuin hallintovalituk sessa. Viimeksi mainitussa vain asianosaisella eli sillä, johon päätös on kohdistunut tai jonka oikeuteen, velvol lisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, on valitusoikeus. Sen sijaan kunnallisvalituk sesassa valitusoikeus on asianosaisen lisäksi myös kunnan jäsenellä;


Oikaisuvaatimusmenettely

Oikaisuvaatimusmenettely on muista muutoksenhakuainoiseista sikäli poikkeava, että se ei ole lainkäyttöä, vaan hallintomenettelyä. Erityislaeissa saateta olla säännöksiä erillisestä oikaisuvaatimusmenettelystä. Tämä säännöstö jätetään tässä yhteydessä lähemmin käsittelemättä. Tarkastelu kohdistuu kuntalain 89 §:n sisältämään yleissäännöksen, joka liittyy kunnallisvalituksen silloin, kun valitus tehdään muusta kuin valtuuston päätöksestä. Kunnallisvalitus tällaisesta päätöksestä on mahdollinen vain jos ensin on tehty oikaisuvaatimus.

Kunnanhallituksen, sen jaostojen sekä sen alaisten viranomaisten päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus kunnanhallitukselle; lautakunnan ja sen alaisten viranomaisten päätöksistä oikaisuvaatimus tehdään tälle lautakunnalle. Muut kunnalliset viranomaiset eivät ole oikeutettuja käsittelemään oikaisuvaatimusta.

Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös on kunnallisvalituksen kohteeksi kelvollinen.

Hallintomenettelyyn kuuluva oikaisuvaatimus eroaa lainkäytätömenettelyyn luettavasta kunnallisvalituksesta siinä, että se voidaan tehdä niin laillisuuksin vaikutusperusteineen kuin tarkoituksenmukaisisuuksiperusteineen kun sen sijaan kunnallisvalituksessa ainoastaan laillisuuksiperuste on tehokas.

Oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistunut tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (eli asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Muutoksenhakuaikea

Hallintovalitus ja kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän ja oikaisuvaatimus 14 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Muutoksenhaakuajan alkaminen (ja myös päättyminen) saattaa siten osua eri ajankohtaan asianosaisen ja kunnan jäsenen osalta.

Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon (tiedoksisaanti) siinä päivänä, jolloin (1) viranomainen on antanut päätöksen sisältävän
Oikeusturva kunnallishallinnossa

asiakirjan hänelle tai hänen lähetyksilleen kirjallista todistusta vastaan tai (2) hän on saanut asiakirjan haastetiedoksiantona taikka (3) 7 päivän kuluttua siitä, kun tavallinen tiedoksianto (tavallinen kirje) on postitettu hänelle. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päättös tai sen sisältävä pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Todistustaakka siitä, milloin tiedoksisaanti on tapahtunut, on kunnalla.

Valitusajan alkaminen puolestaan lasketaan niin, että tiedoksisaanlappäivää ei oteta lukuun. Jos muutoksenhakuajan viimeinen päivä osuu pyhäpäivään, itsenäisyyspäivään, vapunpäivään, joulu- tai juhannusaatteen tai arkilauantaiden, saa muutoksenhakukirjelmän jättää muutoksenhakuviranomaiselle seuraavana arkipäivänä. Kaikissa tapauksissa muutoksenhakukirjeen tulee olla perillä viimeisenä määräpäivänä ennen virka-ajan päätymistä.

Muutoksenhakuajalla on merkitystä myös siksi, ettei sen kuluttua umpeen voida esittää uutta valitusperustetta, ei hallintovalituksesta eikä kunnallisvalituksesta. Sen sijaan valitusajan kuluessa esitetyn valitusperusteen tueksi voidaan esittää uutta selvitystä.

**Muutoksenhakusoitos**

Päätökseen, johon voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, on liitettävä muutoksenhakusoitos (valitusosoitus). Tämä tehdään yleensä pöytäkirjan loppuun tai sen liitteenä. Toisaalta päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimustoa, hallintovalitusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta.

Muutoksenhakusoituksessa on mainittava:

1) valitusviranomainen;
2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä
3) valitusajalta ja mistä sen laskeminen alkaa.

OIKEUSTURVA KUNNALLISHALLINNOSSA | 361
Lisäksi siinä on selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja sen perille toimittamisesta. Muutoksenhakuosoitus liitetään päätökseen tai pöytäkirjaan viran puolesta.

Muutoksenhakuosoituksen antamatta jättämisellä tai virheellisellä osoituksella saattaa olla merkittäväkin oikeusvaikutus. Jos osoituksen antaminen laiminlyödään kokonaan, muutoksenhakuaikea ei ala kulua eikä päätös saavuta muodollista lainvoimaa. Näin ollen päätökseen voidaan puuttua säännönmukaisin muutoksenhauhin niin kauan kunnes muutoksenhakuohje on annettu ja säätetty muutoksenhakuaikea on kulunut umpeen.

Mikäli muutoksenhakuosoitus on virheellinen, viranomaisen on muutoksenhakuaikan tehdystä pyynnöstä annettava oikea muutoksenhakuosoitus. Tällöin muutoksenhakuaikea alkaa oikean muutoksenhakuosoituksen antamisesta.

Muutoksenhakuohjeella ei voida poistaa lain mukaista muutoksenhakuoikeyttä. Jos muutoksenhaku on puuttuneen tai virheellisen muutoksenhakuosoituksen vuoksi tehty väärä menettelyä noudattaen, muutoksenhaku ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta. Jos muutoksenhaku on edellä mainitusta syystä syntynyt virheellinen viranomaisissa, tämän on siirrettävä muutoksenhakuukirje oikealle viranomaiselle.

**Muutoksenhakuoikeyden rajoitukset**


362 | KUNTA - Kunnallisen itsenällisyyden perusteet
9.3. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Kun säännönmukaiset muutoksenhakukeinot ovat käytettävissä vain laissa säädetyn muutoksenhakuajan, ylimääräiset muutoksenhakukeinot ovat mahdollisia tämän jälkeen eli muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen muodollisesta lainvoimasta riippumatta. Näitä muutoksenhakukeinoja on kolme: (1) kantelu, (2) menetetyn määräajan palauttaminen ja (3) purku.

*Prosessualisen kantelun* johdosta hallinto-oikeudellinen päätös voidaan poistaa: (1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluki ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan; (2) jos asiaa käsitteläessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai (3) jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Kantelu tehdään sille viranomaiselle, jolle säännönmukainen valitus on tehtävänä.

Huomautettakoon, että edellä puheena ollut prosessualinen kantelu on erotettava jäljempänä puheeksi tulevasta hallintokantelusta. Ne ovat eri asioita.

*Menetetty määräaika voidaan palauttaa* sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa (1) panna vireille lakiin tai asetuksen perustuvaa rahasuuritusta julkisista varoista tarkoittavaa hakemusta; (2) hakea muutosta päätökseen; tai (3) ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai lainkäyttömenettelyssä. Asian käsittelee korkein hallinto-oikeus.

*Purku* merkitsee tehdyn päätöksen mitätöimistä. Sen voi tehdä vain korkein hallinto-oikeus niissä tapauksissa, joissa päätös loukkaa yksityistä oikeutta tai julkisen edun katsotaan vaativan sitä. Lisäksi vaaditaan menettelyvirhettä, ilmeisesti väärrää lain soveltamista tai olennaisesti uuden selvityksen esilletuloa.
9.4. Erityistuomioistuimet

Erityistuomioistuinten toimivalta on yleisen tuomioistuimen ja hallinnollisen tuomioistuimen toimivallan poissulkevaa ainakin ensimmäisenä oikeusasteena. Eräissä asioissa erityistuomioistuimen päätös on lopullinen. Säännöstö niistä on erittäin epäyhtenäinen.


9.5. Välimiesmenettely

Välimiesmenettely koskee pääsääntöisesti sellaisen yksityisoikeudellisen riitakysymyksen sitovaa ratkaisemista, josta voidaan osapuolten kesken sopia. Sopijaosapuolet voivat sopia riidan ratkaisemisesta välimiesmenettelyssä.

Menettely on pääsääntöisesti yksityisoikeudellinen, mutta kuntalain 87 § laajentaa välimiesmenettelyn mahdollisuuden myös hallinto-oikeuden alueelle. Sen mukaan kuntien välistä yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa voidaan määrätä, että sopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelyssä annetussa laissa säädetysä järjestelyssä eli välimiesmenettelyssä.

Välimiesmenettely on pääpiirteittäin seuraavanlainen. Välimiehiä tulee olla kolme, mutta heidän lukumäärää on asianosaisten kesken sovittavissa samoin kuin nimeämistapa. Jollei muuta sovita, kumpikin

9.6. Oikeussuoja muutosta hakematta

Hallintoriita


Hallintoriitaa ei ole muutoksenhakukeino, koska sillä ei voida hakea muutosta mihinkään, vaan se on sananmukaisesti keino ratkaista auktoritatiivisesti ja sitovalla tavalla julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuva velvollisuus ja oikeus.

Laki ei tee täysin selväksi sitä, milloin hallintoriititamenettely on mahdollinen, milloin ei. Tämä ei aina selviä oikeuskirjallisuudestakaan. Näyttää kuitenkin siltä, että kysymyksen tulevat erilaiset perusteet toman edun palautukset sekä korvausasiat, mutta myös subjektiivisten oikeuksien toteuttaminen kunnan ollessa siihen julkisoikeudellisesti velvoitettu.
Hallintokantelu

Hallintokantelun johdosta hallinnollisia päätöksiä ei voida muuttaa eikä kumota eikä päätösten täytäntöönpanoa estää. Se on kuitenkin oikeusturvakine, jota käyttämällä viranomaisen tosiasialliseen toimintaan voidaan aikaansaada muutosta.

Hallintokantelun käyttöala on periaatteessa rajoittamaton. Sen kohteena voi olla sellainenkin toiminta, johon säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin ei voida puuttua (kuten esim. täytäntöönpano). Lisäksi se voidaan tehdä myös syystä, että julkista tehtävää suorittava on laininlyönyt tehtävänsä. Sen tekeminen ei ole sidottu määräaikoihin.

Hallintokantelu voidaan tehdä viranomaisten toimialaa ajatellen kahdelle eri taholle. Toinen taho on laillisuuden valvonnasta huolehtiva, toinen kantelun kohteena olevaa viranomaista ylempi tai tätä ylempi hallinnollinen viranomainen. Laillisuuden valvojina tulevat kysymyksen oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies sekä valtion aluehallintovirasto (entinen lääninhallitus). Kuntalaisissa on nimenomainen säännös siitä, että lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut olevan lakien mukaan (KuntaL § 8.2).


Vahingonkorvausvaade

Jos kunnan toimielin, viranhaltija tai työntekijä aiheuttaa työssä (virka-, työ- tai luottamustehättävän liittyen) sivulliselle vahingon, vahinkoa kärsineellä on mahdollisuus hakea yksityisoikeudellisella kanteella

Erityisasemassa on vahinko, joka on sattunut virheen tai laiminlyönnin johdosta julkista valtaa käytettäessä. Tällöin kunnalla on vahingosta vastuu vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Jos kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa käräinyt on pätevä syyttää jättänyt hakanetta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä. (Vahingonkorvauslaki 412/1774 2:24)

9.7. Eurooppaoikeudellinen oikeusturva

Järjestelmän rakenne

Eurooppaoikeudellisen tuomioistuinlaitoksen ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, että Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia sekä yhteisöjen toimielinten antamia säännöksiä tulkitaan ja sovelletaan oikein ja yhdenmukaisesti.

Järjestelmä perustuu yhteisöjen omien tuomioistuinten sekä kunkin jäsenmaan tuomioistuimen toimintaan. Jokaisen jäsenvaltion tuomioistuimet ovat siten myös yhteisön tuomioistuimia, sillä niillä on toimivalta tutkia yhteisön oikeuden hallinnollista toimeenpanoa, joka on annettu pääasiällisesti jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tehtäväksi. Useissa perustamissopimusten määräyksissä ja johdetun oikeuden eli asetusten, direktiivien ja päätösten säännöksissä luodaan jäsenvaltioiden kansalaisille välittömiä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (Court of Justice of the European Communities – Cour de Justice des Communautés européennes), Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (Court of First Instance of the European Communities – Tribunal de première instance des Communautés européennes) ja tilintarkastus tuomioistuin (Court of Auditors – La Cour des comptes européennes) ovat Euroopan yhteisöjen omia lainkäyttöelimiä. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä käsitellä vain Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta (European Court of Human Rights – Cour Européenne des Droits de l’Homme).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamien oikeuksien loukkaaminen voidaan tietyin edellytyksin saattaa yksityisen henkilön ja muun oikeussubjektin toimesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kun kotimaiset muutoksenhakutiet on tullut käydä loppuun ennen ihmisoikeustuomioistuimeen valittamista, asiassa on olennassa ratkaisu, joka on auktoritaatiivisella tavalla vahvistettu ja jota on pidettävä eurooppalaisen oikeusjärjestelmän mukaisena. Niinpä puheena oleva tuomioistuimen ratkaistavaksi tulee tosiasiallisesti myös jäsenvaltion oikeusjärjestelmän yhdenmukaisuus Euroopan ihmisoikeussopimukseen nähden.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei voi kumota eikä muuttaa valituksenalaista päättöstä tai muuta toimenpidettä, mutta se voi velvoittaa jäsenvaltion suorittamaan kohtuullisen hyvityksen oikeudenloukkaoksen kohteele. Puheena oleva oikeusturvamenettely voidaan näin ollen rinnastaa hallintokanteluun. Sen käytännöllinen arvo on kuitenkin tätä merkittävämpä, sillä käytännössä langettavan päätöksen katsotaan yleensä velvoittavan muuttamaan sopimuksen kanssa ristiriidassatuomioistuimen luokasta.

9.8. Itseoikaisu

Itseoikaisu tarkoittaa sitä, että viranomainen oikaisee itse virheensä. Varsinaisen itseoikaisun muotoina tulevat kysymyksen (1) teknisluonteinen itseoikaisu eli kirjoitus- ja lASKUvirheen korjaaminen, (2) asiavirheen korjaaminen sekä (3) asian uudelleen käsitteleminen. Menettelyyn mahdollisuus on täysin johdonmukainen edellä käsitellyn hallintopäätösten sitovuusopin kanssa.

Teknisluonteisesta itseoikaisuista on säännös hallintolain 51 §:ssä (kirjoitusvirheen korjaaminen). Sen mukaan viranomainen on kor-

 Asiavirheen korjaamisesta on säännelty hallintolain 50 §:ssä. Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puuttueelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärän lain soveltamiseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai korjaamisen tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomainen voi poistaa virheitä tai korjata virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen. Tämä koskee kaikenlaisia päätöksiä. Niinpä myös asianosaispäätös eli päätös, joka on saavutettanut oikeusvoimavaikutuksen, voidaan näin korjata, mutta päätöksen korjaaminen on mahdollista asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen antaa siihen suostumuksensa. Suostumus ei ole kuitenkaan tarpeen, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Korjaamismenettelystä, josta on säännöstö hallintolain 52 ja 53 §:ssä, voi tulla vireille joko viranomaisaloitteisesti tai asianosaisen vaatimuksesta. Asianosaisen on tehtävä tälläinen vaatimus viiden vuoden kulussa päätöksen tekemisestä.


Päätöksen korjaamatta jättämisen silloinkaan, kun asianosainen on sitä vaatinut, ei katsota koskevan asianosaisen etua siinä mielessä, että hän voisi hakea tähän päätökseen erikseen muutosta.
Asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä päätöksen taltiokappaleeseen, minkä lisäksi asianosaiselle on annettava maksutta korjattu tai uusi toimituskirja. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleena ja asiassa annetaan uusi päätös.

Asian uudelleen käsitteleminen on yksinkertaisin ja kätevin itseöikaisun muoto, joka voi kohdistua sekä päätöksen aineelliseen että muodolliseen sisältöön. Se voi tulla kysymykseen silloinkin, kun päätöksen ei sisälly sen paremmin asia- kuin kirjoitusvirhehankaan. Tähän käytäntöön on kuitenkin yksi merkittävä ja ehdoton rajattus: oikeusvoimavaikutuksen saaneen päätöksen tarkoittamaa asiaa ei saa käsitellä uudelleen muussa kuin edellä selostetussa asiavirheen korjaamistapauksessa ellei asianosainen anna siihen nimenomaista suostumusta.

Selvyyden vuoksi todettakoon vielä, että kielteiset asianosais-päättökset eivät saa oikeusvoimavaikutusta, eivät myöskään sellaiset päättökset, joissa ei ole asianosaista. Tällaiset asiat ja aikaisemmin tehdyt päättökset voidaan aina käsitellä uudelleena ja aikaisempi päätös korvata uudella.

Kirjallisuutta

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto (Helsinki, Edita 2003)
Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus (Porvoo, WSOYpro 2005).
10. KUNTA MAAILMASSA

10.1. Oikeuskulttuurien erityispiirteet

Kaikissa maissa on alueellisesti hajautettua hallintoa ja alueellisia hallintoviranomaisia. Suomen kunnit on verrattavia, omissa asioidissa poliittista itsemääämisvaltaa omaavia yhteisöjä, joilla on valtioon nähten oikeudellisesti turvattu itsehallinnollinen asema, on kuitenkin lähinnä vain eurooppalaisen kulttuurin perustuivissa oikeusvaltioissa.

Useissa Afrikan, Aasian ja Etelä-Amerikan maissa kaikki alueellinen hallinto on valtion keskusjohdon täydellisessä määräysvallassa. Vaikka nimitykset ja aluekokonaisuudet päällisin puolin monesti muistuttavatkin länsimaista kunnallista itsehallintoa, kysymys ei ole lainkaan samasta instituutiosta.

Kaikissa EU-maissa ja muissa vanhastaan Länsi-Eurooppaan kuuluville maissa on tietyt samat oikeudelliset perusvaatimukset täyttävä paikkallinen itsehallinto. Useimmissa näistä maista on kunnallisen itsehallinnon tyyppinen tai vieläkahden alueellinen autonomia myös maakunnilla tai muilla kuntia laajemmillal alueilla. Suurimmilla Euroopan maissa kuten Saksassa, Ranskassa ja Italiassa on kaikissa vähintään 3-4 alueellisen itsehallinnon tasoa.

Vuoden 1989 jälkeen valtiollista järjestelmää länsimaisen demokratian pohjalle uudistuneissa entisen sosialistisen Itä-Euroopan maissa on myös jo länsimaisista kunnallishallintoa vastaava paikallisen itsehallinnon järjestelmä. Uudistuksia on ollut omiaan kiirehtimään muun muassa se, että paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen peruskirjan vaatimuksen täyttävää kunnallishallintoa on ihmisoikeussopimuksen noudattamisen ohella pidetty Euroopan neuvoston ja myös EU:n jäsenyyden edellytyksenä.

Useimmissa Euroopan neuvoston 47 jäsenmaasta voidaan siten katsoa olevan jo ainakin periaatteessa toiminnassa länsimainen kunnallishallinto. Venäjä, Ukraina ja muita muut entiseen Neuvostoliittoon

Myös Euroopan sisällä kuntien asemassa on merkittäviä oikeudellisia eroja.


Kuntien oikeusaseman kannalta merkittävin eroavuus mannermaisen ja anglosaksisen järjestelmän välillä on, ettei englanninkielisessä maailmassa ole muodostunut lainkaan sellaista erillistä oikeudellista kokonaisjärjestelmää, jota meillä kutsutaan julkisoikeudeksi.


Saksalaisen 1800-luvulla kehitettyyn oikeusteorian mukaan, joka omaksuttiin laajalti muuallakin Euroopassa, kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on saanut olemassaolon ja oikeudellisen kompetenssin valtiolta valtiolta. Lähtökohtana tässä ajattelussa on kaiken julkisen vallan kuuluminen valtiolle, alun perin hallitsijalle. Tästä vallasta valtion on lainsäädännön vähityksellä luovuttanut osan paikallisille yhdyskunnille, jotta ne voivat omien jäsentensä toimin kansalaisten itsenäistymistemän kaudesta omista paikallisista asioistaan.

Tähän monen maan oikeusjärjestysessä edelleen selvästi näkyvään hierarkkiseen rakenteeseen kuuluu kunnan yleinen toimivalta, joka sakalaisessa ajatusmallissa rajoittuu pelkästään ballinnon piiriin luettaviin paikallisii asioihin. Valtion kontrolli ulottuu kunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa periaatteessa vain siihen, että lakia
noudatetaan. Käyttännössä lailla on monesti kuitenkin annettu valtion viranomaiselle oikeus puuttua myös kunnan toimenpiteen tarkoituksemukaisuuteen.


KUNTA - Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Kunnalliskulttuurin maissa kunnat eivät ole muuttuneet yhtä suurensa määrin sellaisiksi hyvinvointipalvelujen paikallisiksi tuototolaitoksiksi kuin pohjoisen Euroopan kunnat, vaan ne ovat säilyttäneet voimakkaasti politiikan luonteensa. Esimerkiksi ranskalaisen kunnan organisaatio, tehtävät ja talous ovat pohjoismaiseen malliin verrattuna suppeat. Toisaalta niiden paikallisautonomia omissa asioissaan saattaa kuitenkin olla varsin laaja ja oikeudellisesti vahvasti turvattu. Toimintavapautta eivät rajoita niinkään säännökset kuin käytettävissä olevat voimavarat.

Pohjoiseurooppalaisen ja eteläeurooppalaisen kuntajärjestelmän luonteen ero näkyy myös kuntajakoa koskevista säännöksistä, kuten edellä kuntajakoa koskevassa osuudessa on todettu.


Luontaisoikeudelliset näkemykset, joiden mukaan kullakin yhteisöllä on omasta itsestään ja omasta kehityshistoriastaan johtuva oikeus poliittiseen autonomiaan, ovat joka tapauksessa voimistumassa. Niitä täydentää ja vahvistaa julkisen hallinnon monarkistisperäisen hierarkian mullistava subsidiariteetiperiaate, joka erityisesti Euroopan unionissa on tärkeä yhteiskunnallisten työnjako- ja toimivaltasuhdeiden perusperiaate. Tämänsuuntainen kehitys merkitsisi toisaalta kuntien

olivat *kunnallistalous* ja toimintojen *suunnittelu* ja koordinointia koskevat säännökset.

Eteläeurooppalaisen (latinalainen) kunnalliskulttuurin maissa kunnat eivät ole muuttuneet yhtä suurensa määrin sellaisiksi hyvinvointipalvelujen paikallisiksi tuototolaitoksiksi kuin pohjoisen Euroopan kunnat, vaan ne ovat säilyttäneet voimakkaasti politiikan luonteensa. Esimerkiksi ranskalaisen kunnan organisaatio, tehtävät ja talous ovat pohjoismaiseen malliin verrattuna suppeat. Toisaalta niiden paikallisautonomia omissa asioissaan saattaa kuitenkin olla varsin laaja ja oikeudellisesti vahvasti turvattu. Toimintavapautta eivät rajoita niinkään säännökset kuin käytettävissä olevat voimavarat.

Pohjoiseurooppalaisen ja eteläeurooppalaisen kuntajärjestelmän luonteen ero näkyy myös kuntajakoa koskevista säännöksistä, kuten edellä kuntajakoa koskevassa osuudessa on todettu.
ja muiden itsehallintoyhteisöjen oikeudellisen aseman vahvistumista, toisaalta sääntelyn vähennemistä.

10.2. Kunta ja kansainväliset sopimukset

Vaikka kansainvälisten sopimusten allekirjoittajina ovat yleensä valtiot, niiden vaikutukset ulottuvat myös kuntiin.

Suomessa sovelletaan periaatteessa vain Suomen oikeusjärjestystä. Suomen valtio on kuitenkin lukuisilla valtiosopimuksilla sitoutunut siihen, että tietyissä asioissa Suomessa noudatetaan asianomaisen sopimuksen säännöksiä. Sen jälkeen kun eduskunta on ratifiointin tällaisen sopimuksen, Suomen valtio on velvollinen saattamaan sisäisen lainsäädäntönsä sopimuksen mukaiseksi.

Hyvin monet eri aloilla solmituista valtiosopimuksista heijastuvat kuntien toimintaan. Kuntiin kohdistuvia seuraamuksia on ollut muun muassa valtiollisia oikeuksia ja ulkomaalaisten asemaa, verotusta, terveydenhuoltoa, liikennettä, ympäristönsuojelua ja eri alojen teknisiä normeja koskevilla sopimuksilla. Kansainvalisten sopimusten vaikutus Suomen sisäiseen lainsäädäntöön on koko ajan voimakkaasti lisääntymässä.

Kansainvälisiä sopimuksia solmitaan sekä suoraan valtioiden kesken että kansainvälisten järjestöjen välityksellä. Liittymällä tietyn kansainvälisen järjestön jäseneksi Suomen valtio on saattanut tulla sidotuksi moniin kunnallisasioihin vaikuttaviin ja kunnille tehtäviin velvoitteisiin.

10.3. Euroopan neuvosto

Euroopan neuvosto kunnallisasioiden yhteistyöjärjestönä

Vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto on vanhin eurooppalaisista järjestöistä ja muun eurooppalaisen yhteistyön edelläkävijä. Sen syntytaustat liittyvät totien jälkeiseen Euroopan yhtenäisyyttä korostaneisiin ja eurooppalaista demokratiaa puolustamaan nousseisiin aatteisiin. Euroopan neuvoston toiminnan painopisteinä ovat edelleen demokratia, kulttuuri ja ihmisoikeudet.

Paikallisen ja muun alueellisen itsehallinnon vahvistaminen ja kehittäminen on alusta lähtien nähtävä erääksi eurooppalaisen demokratian ja siten myös Euroopan neuvoston toiminnan keskeisimmistä työskentelästä. Euroopan neuvoston aloitteesta ja valmistelemana on syntynyt huomattava joukko eurooppalaista kunnalliskehitystä ohjanneita sopimuksia ja suositukset.


Euroopan neuvosto vaikuttaa jäsenvaltioidensa lainsäädäntöön sitovien sopimusten ohella ennen muuta suositusten ja kannanottojen välityksellä. Niitä antavat sekä Euroopan neuvoston ylintä päätösvaltaa käyttävä ministerineuvosto, Euroopan kansanedustuslaitosten yhteistyöeläintä parlamentaarinen yleiskokous että Euroopan kunnalliskongressi CLRAE.
Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja


Ote eräistä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ydinkohdista (säädökokoelmassa julkaistu suomenkielinen käännös):

2 artikla
Paikallisen itsehallinnon perustuslaillinen ja lainsäädännöllinen perusta

Paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuksien mukaan, perustuslaissa.

3 artikla
Paikallisen itsehallinnon käsite

1. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

2. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapaille välimiillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen
äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.

6 artikla
Paikallisviranomaisten tehtävien hoitamiseksi asianmukaiset hallintorakenteet ja voimavarat

1. Ottaen huomioon lainsäädännön yleisemmät määräykset paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisliin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon.
2. Paikallisviranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden palvelussuhdetta koskevien säännösten ja määräysten on mahdollistettava pätevän henkilökunnan ottaminen palvelukseen henkilöiden ansioiden ja kelpoisuuden perusteella. Tavoitteeseen pääsemiseksi tulee järjestää asianmukaiset koulutus-, palkkaus- ja urallaetenemismahdollisuuDET.

9 artikla
Paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat

1. Paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.
2. Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.
3. Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.

Pakkokeinoja neuvostolla ei kuitenkaan ole käytettävänään. Poikkeuksena ovat vain sellaiset tapaukset, joissa samalla on rikottu myös ihmisoikeuksia ja asia voidaan sen perusteella saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan suomennos on valitettavan heikko ja haittaa sopimuksen oikeaa ymmärtämistä. Etenkin alkuperäisen tekstin käsitteen ”local authority” käänäminen ”paikallisviranomaiseksi” (oikea käänös olisi ”paikallinen itsehallinto-yhteisö”) on omiaan aiheuttaa selkeä mielehyytheys. Suomen oikeudessahan paikallisviranomaisia ovat myös valtion paikallishallinnon yksiköt. Kun peruskirjalle haetaan oikeaa tulkintaa, onkin parempi turvautua englannin- tai ranskankieliseen alkutekstiin huonon ja harhaanjohtavan suomennoksen sijasta.

Suomessa on yleisesti vallalla käsitys, että meidän paikallinen itsehallintojärjestelmämme ja suomalaisten kuntien asema täyttää ja jopa ylittää peruskirjan vaatimukset. Kaikelta osin tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Parhaillaan on lisäksi vireillä sellaisia kuntien asemaan ja velvoitteisiin kohdistuvia uusia suunnitelmia, erityisesti niin sanottu Paras-hanke, jotka ovat selvästi peruskirjaa sisällön ja varsinkin sen hengen vastaisia.

Kuntien vapaus varojensa käytössä ei Suomessa ole missään vaiheessa vastannut täysin peruskirjan artiklan 9 sisältöä. Suomen kuntien valtionosuuksiryhmä perustuu edelleen peruskirjan kanssa ristiriidassa olevaan toimialakohtaiseen kiintiööntäin, jonka rajojen ylitse varojen vapaa käyttö ei ole mahdollista.

Jatkuvasti esiintyvät julkinen uusista myös vaatimuksia uusista tai uudelleen käyttöön otettavista johonkin tiettyyn kuntien tehtäväalueeseen, esimerkiksi vanhusten huoltoon tai kirjastotoimeen ”korvamerkkyistä” valtionosuuksista. Tällaisia esityksiä tulee jopa sellaisilta ministeriöiltä ja muita
viranomaisilta, joiden tulisi olla selvillä peruskirjan sisällöstä ja kunnallisen
itsehallinnon periaatteesta. Tämä kerto siitä, että peruskirjan säännösten
tuntemus Suomen valtionhallinnossa on heikkoa.

Ongelmallisia ovat paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen pe-
ruskirjan näkökulmasta myös Suomen uuden perustuslain (731/1999) 2
luvussa mainitut kansalaisten taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset
perusoikeudet
ki niiden toteuttamisen taka. Se erityislainsäädäntö, jolla
kuntien osallistumisesta näiden oikeuksien käytännön toteuttamiseen on
säädetty, ei kaikilta osin ole sopusoinnussa niiden paikallisen itsehallinnon
periaatteiden kanssa, joita Suomi on eurooppalaisen peruskirjan kautta
sitoutunut noudattamaan. Kunnille on asetettu muun muassa opetuksen
ja sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta selvästi peruskirjan vastaisia yksi-
tyiskohtaisia vaatimuksia toimenpiteiden sisällöstä ja organisointitavasta.
Toiminnan taso ja tavoitteet voidaan peruskirjan mukaan kyllä määritellä
kansallisella lainsäädännöllä, mutta kuntien omaan tarkoituksenaan jättää,
millaisin keinoin ja millaisella organisaatiolla ne saavutetaan.

Peruskirjan hyväksyessään valtiot ovat itse asiassa sitoutuneet
noudattamaan myös sen henkeä, ei pelkästään kirja- ja kirjaimellisesti tulkittua mini-
misissäitä. Peruskirjan allekirjoittamisella jäsenvaltion on katsottava samalla
ilmaisseen myös halunsa sehtää maansa kunnallishallintoa eurooppalaisen
demokratian parhaiden periaatteiden hengessä. Sopimuksen voidaan katsoa
edellyttävän myös tulevaisuudessa aktiivista ja myönteistä toimintaa, jotta
järjestelmä edelleen kehittyisi eteenpäin yhteisesti asetettavien eurooppa-
laisten päämäärien ja demokratiakäsityksen mukaisesti.

Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojasta on näihin aikoihin asti
käytä vilkasta oikeusteoreettista väittelyä aikaisemman HM 51.2 §:n ja nykyisen perustuslain 121 §:n perusteella, kuten tässä kirjassa jo
aikaisemmin on selostettu. Eräät tutkijat ovat katsonneet, että kyseisen
säännöksen nojalla voitaisiin haluttaessa tavallisella eduskuntalailla to-
siasiallisesti supistaa kuntien itsehallinto olemattomiin. Suomen valtion
ratifioitua paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen peruskirjan tällainen
kuntien itsehallinnon tosiasiallinen tyhjentäminen eri alojen kotimaisen
erityislainsäädännön määräysillä ei enää ole mahdollista rikkomatta
kansainvälistä sopimusta. Suomen kuntien oikeudellisen aseman tulee nyt siten täyttää aina vähintäänkin peruskirjan määräykset.

**Muita eurooppalaisia sopimuksia**


Yhteisten oikeudellisten kriteerien asettaminen maakuntatason itsehallintojärjestelmille on koko Euroopalle vaikeampi ja suurempia ristiriitoja herättävä asia kuin peruskunta koskeva vastaava sopimus. Kuntaa laajempien yhteisöjen asema ja maakuntatasoset instituuttioiden poikkeavat Euroopan eri maissa toisistaan paljon enemmän kuin paikallisen itsehallinnon järjestelyt. Myös poliittisten valtasuhteiden kannalta asia on vaikeampi, koska maakunnat voivat joissakin maissa olla valtioon verrattavia, jopa miljoonien asukkaiden aluekononaisuuksia, joilla on vahva oma identiteettinsä. Erityisesti etnisesti tai uskonnollisesti hajanaississa maissa asia voi olla poliittisesti hyvinkin herkkä.

Tämän johdosta maakunnallisen itsehallinnon peruskirjan valmistelun eteneminen on ollut hidasta. Tosin myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan valmistumiseen kului asian vireille saattamisen jälkeen yli kaksi vuosikymmentä.
Euroopan neuvostossa on valmisteltu myös muita yleissopimuksia, jotka vaikuttavat kuntien asemaan. Tällaisia sitovaksi tarkoitettuja sopimuksia on solmittu muun muassa Euroopan rajaseutujen yhteistyöstä yli valtiollisten rajojen, vähemmistökielten asemasta Euroopassa sekä asuinpaikkakunnillaan. Suomi ei ole kaikkiin näihin sopimuksiin vielä liittynyt, mutta kansallinen lainsäädäntö on pääosin saatettu jo vastaamaan näitä sopimuksia.

Suoraan valtioiden välillä solmituista sopimuksista Suomen kuntien osalta ovat merkittäviä muun muassa Pohjoismaiden kesken vapaasta kanssakäymisestä solmitut sopimukset sekä Venäjän kanssa vuonna 1992 solmittu sopimus lähialueyhteistyöstä.

10.4. Euroopan unioni

EU:n perusrakenne ja hallinto kunnallisnäkökulmasta


EU:n asema ja toimivaltaisuuksien näkökulmasta on määritelty eri aikoina tehdyissä valtiosopimuksissa (”treaties”), jotka samalla yhdessä muodostavat eräänlaisten unionin perustuslain. EU:n omaa terminologiassa näitä valtiosopimuksia jaetaan ”perustamissopimuksiin” ja niiden ”mukauttamissopimuksiin”. Mukauttamissopimuksia on tehty useimmiten nelivuotiskausittain pidettävien niin sanottujen hallitusten välisten konferenssien (HVK) yhteydessä.

Näistä valtiosopimuksista oikeudelliselta merkitykseltään tärkeimmät ovat Rooman sopimus (1957), jolla Euroopan yhteisö perustettiin sekä laki Euroo-
pan yhteismarkkinoista (Single European Act 1987). Merkittävää elementtejä
EU:n rakenteeseen ja asemaan ovat osaltaan luoneet myös Maastrichtin
sopimus (1991), jolla päättettiin aikaisemman EY:n muuttumisesta Euroop-
pan unioniksi ja siihen liittyvistä yhteisöön tehtävääalueen ja valtuuksien
laajennuksista, Amsterdamin sopimus (1999), jossa varmistettiin siirtymi-
en yhteiseen rahaa ja puolustuspolitiikkaan ja vahvistettiin Euroopan
parlamentin asemaa laajentamalla niin sanottujen yhteispäättösten roolia
sekä Lissabonin sopimus (2009), jolla EU sai presidentin ja ulkoministerin.
Sopimukset heijastuvat monin tavoin myös jäsenvaltioiden paikalliseen
itsehallintoon ja kunnallisoikeuteen.

Jo pitkään on ollut vireillä myös pyrkimys kootta eri aikoina syntyneet
perussopimukset ja niiden täydennykset yhdeksi yhtenäiseksi Euroopan
unionin perustuslaaksi. EU:n jäsenluvun kasvu 27:een luo osaltaan painetta
selkiinnyttää ja yksinkertaistaa päätöksentekoa. Tähänastiset hankkeet ovat
kuitenkin kaatuneet yksittäisten jäsenmaiden kansanäänestyksissä.

Oikeudellisena konstruktiona EU:ta pidetään erikoistapauksena (*sui
generis*), jota ei ole suoraan sijoitettavissa mihinkään perinteiseen val-
tio-oikeuden järjestelmään. Eräät keskeiset EU:n ominaisuudet ovat
kuitenkin tyyppillisä federalistisen valtioiden keskushallituksille.

Liittovaltioiden keskusjohdon tapaan myös EU:lla on edellä main-
nitujen valtiosopimusten perusteella *jäsenvaltioista riippumaton itse-
näinen valtapiirinsä*. EU:n valtapiiriin kuuluvat asiat on liittovaltioiden
perustuslakien tapaan luettelut yksityiskohtaisesti edellä mainituissa
valtiosopimuksissa, kun taas yleinen toimivalta kuuluu jäsenvaltioille.
EU:n liittovaltionomaisten piirteet ovat todennäköisesti tulevaisuudessa
edelleen vahvistumassa, muun muassa yhteisen talouspoliittisen pä-
töksenteon tarpeiden johdosta.

Suhteellisen pieni osa EU:n säännöksistä (regulations) on sellaista
ylikansallista oikeutta, joka tulee sovelletavaksi suoraan kaikissa yh-
teisöön jäsenmaissa ilman niiden oman lainsäädäntöjärjestelmän myö-
tävaikutusta. Ristiriitatapauksissa tällaiset EU:n säännökset ohittavat
valtion sisäisen oikeuden.

Varsinaisten sitovien säännösten ohella EU vaikuttaa monin muinakin tavoin lainsäädäntöprosessiin ja lainsäädännön kehittymiseen. Asiantuntijoiden valmistelun pohjalta saatetaan antaa suosituksia (recommendations). Euroopan parlamentissa käytävää poliittinen keskustelu saattaa johtaa kannanottoihin (opinions), jotka osaltaan ohjaavat sekä EU:n omien elinten lainsäädäntötyötä.


EU:n tärkein päättävä elin on jäsenmaita hallitukseja ja parlamentaarisen hallitustavan kautta välillisesti myös niiden kansanedustuslaitoksia edustava Euroopan unionin neuvosto. Se muodostuu niistä jäsenvaltioiden ministereistä, jotka vastaavat kulloinkin käsiteltävää tulevasta aihepiiristä. Toimielman henkilökokoopano siis vaihtelee sen mukaan, onko kysymys ulkoasioista, liikennekysymyksistä, maataloudesta tai muusta vastaavasta toimialasta. Sen sijaan itse toimielin on oikeudellisessa mielessä aina sama.

Euroopan unionin neuvostosta on erotettava omaksi toimielimekseen vielä Eurooppa-neuvosto, jolla tarkoitetaan EU:n hallitusten päämiesten
säännöllisiä kokouksia. Niissä käsitellään yleisemmällä tasolla EU:n politiikan suuntaviivoja.

Näitä EU:n toimielimiä ei missään tapauksessa pidä sekoittaa edellisessä luvussa esillä olleeseen Euroopan neuvostoon. Se on itsenäinen kansainvälinen järjestö, jolla on EU:ta huomattavasti laajempi jäsenkunta ja täysin erilainen tehtäväpiiri.

EU-asioiden terminologia ja ylipäänsä niiden hoidossa käytetty kieli on kehittynyt omaksi ”eurojargonikseen”, joka usein on ulkopuolisille vaikeata ymmärtää. Myös euroasioissa käytetty oikeuskäsitteistö samoin kuin organisaatioiden nimet ovat vaikeita kääntää suomeksi. Vieraat ja usein myös valitettavan kapulakielisiltä kuulostavat ilmaukset ovat epäilemättä osaltaan omiaan vieraannuttamaan kansalaisia EU-asioista.


Alueiden komitea

Kunnalliskysymyksen nousemista tulevaisuudessa aikaisempaa voimakkaammin esille EU:n toiminnassa ennakoi myös kuntien ja maakuntien edustajista koostuvan alueiden komitean (Committee of Regions) perustaminen Maastrichtin sopimuksella neuvoa-antavaksi ja aloitteita tekeväksi toimielimeksi EU:n yhteyteen.

Suomessa on alueiden komiteassa yhdeksän varsinaista ja yhdeksän varaedustajaa. Heidän oletetaan edustavan suomalaisten kuntien ja maakuntien poliittista johtoa. Edustajat nimeää valtioneuvoston.

Käytännössä Suomen edustajat ovat olleet puolueidensa parlamentaaristen voimasahtiden pohjalta nimeämää henkilöitä. Yksi paikka on ollut varattuna Ahvenanmaan edustajalle. Suomen edustajien sihteeristön tehtäviä hoidetaan Suomen Kuntaliitossa.


Alueiden komitean todellinen vaikutus EU:n asioihin on sen suuresta jäsenmäärästä (317), hajanaisuudesta, intressiristiriidoista ja asioiden aikaa vievästä käsittelytavasta johtuen jäännyt toistaiseksi vähäiseksi. Komitean perustamisen periaatteellinen merkitys on kuitenkin houmattava ja suuntaa-antava.
Yhteismarkkinat ja kunta

Useat yhteismarkkinoiden toteuttamiseksi annetuista EU:n säännöksistä koskevat myös kuntia. Vaikutukset kuntatasolle tulevat ennen muuta välillisesti, elinkeinoelämän toimintaedellytysten muuttumisen kautta. EU:n säännösten joukossa on kuitenkin myös monia sellaisia, jotka kohdistuvat välittömästi kunnallishallintoon. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, ettei EU:lla ole omaa toimeenpanevaa hallintokoneistoa, vaan osa säännöksistä tulee käytännössä kuntien toteuttettavaksi.


EU:n yhteismarkkinoiden ja yleensäkin talouselämän globalisaation välilliset vaikutukset voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia instituutioihin ja vapauttaa ja kansainvälistää yritystoimintaa monella sellaisellakin alalla, jotka eivät suoranaisesti kuulu EU:n sääntelyyn piiriin, esimerkiksi terveydenhuollon, sosiaalipalvelujen ja koulutuksen alueilla. Muutokset tulevat silloin välillisesti, elinkeinovapauden, kilpailunneutraliteetin ja verkostotalouden kautta. Yritysmuotoinen toiminta monilla aloilla laajenee ja kansainvälisyys EU:n vaikutuksesta merkittävästi myös siksi, että osatoimitukset ja alihankinnat yksityiseltä sektorilta yleistyvät kaikilla kunnallisillakin aloilla.
Julkiset hankinnat ja EU-säännökset

Julkisista hankinnoista on yleisestä kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta laajempi esitys edellä osuudessa 8.6. Tässä rajoitutaan tarkastelemaan niitä vain kuntien ja EU:n suhteen osana.

Julkiset hankinnat ovat periaatteessa avoimina EU:n jäsenmaiden yrityksille koko unionin alueella. Myös Suomen kunnat ovat velvollisia noudattamaan EU:n vahvistamia hankintaperiaatteita omissa hankinnoissaan.

Julkisina hankintoina pidetään kaikkia valtion, kuntien, muiden alueellisten julkisyhteisöjen samoin kuin niiden yhteenliittymien rakennustöitä, tavarahankintoja ja palvelujen hankintoja. EU:n julkisia hankintoja koskevien säännösten tavoitteina ovat yritysten yhdenvertainen kohtelu, avoin ja syrjimätön kilpailuttaminen, vastavuoroinen tunnustaminen sekä lahjonnan ja petosten torjunta.

Julkisten hankintojen osuus on yli 16 prosenttia Euroopan unionin bruttokansantuotteesta. Kyse on siis taloudellisesti hyvin merkittävästä tekijästä.

Käytännössä EU:n pyrkimystä luoda yhteinen eurooppalainen julkisten hankintojen alue toteutetaan siten, että tietyn suuruusluokan ylittävissä hankinnoissa on noudatettava EU:n asianomaisissa direktiiveissä säädettyä hankintamenettelyä.


Hankinnoille on asetettu ns. kynnysarvot (ks. tarkemmin edellä osuudessa 8.6.), joiden ylittyessä on sovellettava direktiivin mukaista hankintamenettelyä. EU:n komissio tarkistaa kynnysarvot joka toinen vuosi.

Julkisia hankintoja koskevat säännökset ovat peräti monimuotisia ja niihin sisältyy monenlaisia poikkeuksia ja erityiskäytäntöjä. Siten niiden soveltaminen kansallisella tasolla on vaikeata ja aiheuttaa helposti oikeussirtoja. Hankintojen kilpailuttamisesta seuranneet valitukset ja muut oikeus-
riidat, joissa on vedottu nimenomaan EU:n määräyksiin, ovat aiheuttaneet käytännössä paljon ongelmia Suomen kuntien toiminnassa ja käytännössä vaikeuttaneet merkittävästi yksityisten yritysten osallistumista kunnallisten palvelujen tuotantoon.

**Harmonisointi**

Eräs yhteismarkkinoiden edellytyksistä on, että tekniset *normit* ja *standardit* ovat samat tai ainakin mahdollisimman yhdenmukaiset koko alueella. Tämän vuoksi EU pyrkii kaikilla aloilla siihen, että erilaisista normeista ei muodostuisi kaupan esteitä. Tämä harmonisointiohjelma koskettaa laajasti kunnallista toimintaa.

Eräillä kuntien keskeisillä toimialoilla valtaosa normeista saattaa jo tulla ainakin välillisesti eurooppalaiselta tasolta. Erityisesti muutos koskettaa kunnan teknisiä toimialoja, mutta myös esimerkiksi terveydenhuoltoalan ja ympäristönsuojelun normit kuuluvat suojelun mukaista harmonisointiin ja standardisoiminnin piiriin.

EU pyrkii myös *verojärjestelmien* harmonisointiin ainakin siltä osin kuin kysymys on elinkeinotoiminnan verotuksesta. Yhtenäistyvät eurooppalainen arvonlisävero ulottuu yhä laajemmin kunnallisiin palveluihin.


Kunnalliset *työmarkkinat* ovat avautuneet kaikkialta EU:n alueelta tuleville työnhakijoille. Viranhaltijoiden ja toimihenkilöiden kansalaisuutta koskevat rajoitukset on jo poistettu Suomen kuntia
koskevasta lainsäädännöstä. Myöskään kunnan sisäisten säännösten
tasolle tällaisia rajoituksia ei ole lupa sisällyttää muiden kuin julkista
valtaa käyttävien johtavien tehtävien osalta.

Virkojen normaleja kelpoisuusehtoja ei kuitenkaan ole tarpeen muuttaa
EU:n säännösten edellyttämän työvoiman vapaan liikkumisen johdosta. Kaikilta
virkoja hakeviltta on edelleen vaadittava asianomaisten
normaalien kielitaito-, ammattipätevyys- ja muiden vaatimusten täyttämistä.
Tämä karsii luonnollisesti käytännössä merkittävästi ulkomaisia tarjokkaita.
Toisaalta elämän yleinen kansainvälistyminen saattaa johtaa myös oman
maan kansalaisten osalta tietysti kiristyviin pätevyysvaatimuksiin esiem-
kiksi kielitaidon osalta. Ammattipätevyyden rinnastettavuuden arvioimista
helpotetaan tutkintojen ja nimitysten eurooppalaiseen harmonisointiin
tähtäävillä pyrkimyksillä.

EU:n jäsenyys on tuonut muutoksia myös maanomistusoloja ja kiinteän
omaisuuden omistamista koskeviin säännöksiin. Erityisesti ovat vähenty-
neet rajoitukset, jotka vaikuttavat elinkeinonharjoittajan keskinäiseen
kilpailuasemaan. Omistuksen rajoitusten poistumisella on vaikutuksia
myös kunnan asemana kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön toimeen-
panijana ja paikallisen rakentamisen suunnittelijana ja valvojana.

EU:n säännöksillä on lukuisia muitakin vaikutuksia kunnan toi-
mintaan. Vieläkin suurempia vaikutuksia kunnalliselämään voi kui-
tenkin aiheutua siitä, että yleinen yhteiskunnallinen kehitys muuttuu
EU:n ja yleensä globalisaation vaikutuksesta oleellisesti. Kansainvä-
listyvää yritystoimintaa ja yrityskauppat, joidenkin elinkeinoalojen ku-
ten maatalouden ja yleensä elintarviketuotannon täysin muuttuneet
toimintaedellytykset, alueellisen kehityksen mahdolliset häiriöt ja
epätasapainoisuus, ulkomaalaisten lisääntyvää lukumäärää Suomessa
ja vastaavasti monien suomalaisten ja suomalaisyritysten siirtyminen
ulkomaille, opiskelun kansainvälistyminen, pakolaiset ja siirtolaiset,
kansainvälinen rikollisuus ja sen torjunta ja monet muut ongelmat
rulevat käytännössä usein juuri paikallisten yhteisöjen ratkaistavaksi.
EU:n rakennerahastot

EU:n toiminnassa pyritään alueellisten kehityserojen ja -mahdollisuuksien tasoittamiseen ja tasapainoisien alueellisen kehityksen edistämiseen jäsenmaissa. Koska kehitys Euroopan yhteismarkkinoilla suosii luonnostaan vahvoja ja kilpailukykyisiä alueita, pyritään EU:n yhteisissä toimenpiteissä parantamaan kehityksessä muista jälkeenjäävien alueiden kilpailukykyä ja lievittämään rakennemuutosten vaikutuksia. Samalla pyritään myös edistämään alueiden välistä yhteistyötä ja tukemaan yleensäkin teknistä ja taloudellista kehitystä EU-maissa.

Tärkein väline tässä toiminnassa ovat EU:n rakennerahastot ja niiden puitteissa harjoitettava ohjelmallinen aluepolitiikka. Rakennerahastojen ja muiden alueellisen kehityksen tukemiseen tarkoitettujen rahastojen yhteinen osuus EU:n taloudessa on noin 35 % unionin koko budjetin loppusummasta.

Rakennerahastojen varoilla tuetut hankkeet edellyttävät yleensä vähintään samanveroista panostusta alueellisilta yhteistyökumppaneilta itseltään, lähinä valtiolta tai kunnilta. EU:n rakennerahastojen hankkeiden yhteydessä toteutetaan usein myös muista rahoituslähteistä rahoitettuja, EU-ohjelmien ulkopuolella tapahtuvia kehittämishankkeita. Kysymys on siten taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti laaja-alaisesta ja merkittävästä toiminnasta. Ohjelmien vaikutuspiirien kuuluvia kokonaissummia on laajojen kerrannaisvaikutusten takia mahdotonta täsmentää, mutta kyse on Suomenkin osalta joka tapauksessa jokaisen ohjelmakauden aikana kymmenien miljardien eurojen hankkeista.


Rakennerahastot vaikuttavat monin tavoin kuntien ja muiden kunnallisten yhteisöjen toimintaan. Kunnat saavat niiden kautta raho-


Ohjelmakaudella 2007–2013 on valtionhallinnon sektorisoitumisesta aiheutuvia haittoja yritetty vähentää muun muassa perustamalla rakennerahastoneuvottelukunta koordinoimaan eri hallinnonalojen toimintaa.
EU:nhä ohjelmat ja niiden toteuttaminen


Aikaisemmin niin sanottujen yhteisöaloitteiden nimellä erillisinä EU-ohjelmina esiintyneet Interreg-, Leader- ja muut vastaavat ohjelmat on nyt sisällytetty päärakenteeseen. Itse toimintamuodot (rajet ylittävä aluekehitys, maaseudun kehittäminen) jatkuvat edelleen. Leader-ohjelmien rahoitus tapahtuu nyt yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) varoista.

EAKR:n varoista rahoitetaan ennen kaikkea infrastruktuurin ja elinkeinoelämän kehittämistä, ESR taas pyrkii parantamaan työttömiä, vammaisten ja vastaavien tuen tarpeessa olevien ryhmien asemaa etenkin koulutuksen avulla. Erittäin tavoitteina rahastojen aluepolitiikalle kaudelle 2007–2013 mainitaan ”konvergenssi” eli alueellisten kehityserojen vähentäminen ja alueellisten kehityshedellyksien yhdenmukaistaminen, alueellisen kilpailukyvyn vahvistaminen, työllisyyden parantaminen sekä valtiolliset rajat ylittävä alueellinen yhteistyö kehityshankkeissa.

Käytännössä EU:n aluekehitysohjelmien päättöseonteosta ja hallinnosta vastaavat asianomaisen maan kansalliset viranomaiset niille EU:n rahastoista osoitetun rahoitustapahtuksen mukaisesti ja ehdoilla. Brysselin rooli ohjelmien toteutuksessa rajoittuu päätessä ohjelmapo-
litiikan tavoitteiden ja muotojen luomiseen, ohjelmien toteutumisen seurantoon ja varojen käytön valvontaan.

**Rakennerahasto-ohjelmat kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta**

EU:n rakennerahastojen toimintaan ja aluekehitysohjelmien toteuttamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat oma erikoisalansa, jota ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta käsitellä kovin laajalti. Erilaisten säännösten ja oikeudellisten näkökohtien osuus on tässä toiminnassa kaiken kaikkiaan huomattava, koska koko Euroopan kattavan järjestelmän hallinto ja kontrollointi yhdenmukaisin perustein kaikkialla edellyttää laajaa ja monimutkaista säätelyä. Järjestelmä tulee tämän myötä väistämättä myös sangen byrokraattiseksi.

Kunnallisesta näkökulmasta ohjelmat merkitsevät uuden taloudellisen dimension ja rahoituslähteen ohella myös uutta oikeudellista ulottuvuutta. Kunnat, maakuntien liitot ja muut kansalliset toimijat joutuvat ohjelmien myötä sekä EU:n että kansallisen oikeusjärjestyksen osalta monenlaisen ylimääräisen säätelyn ja valvonnan kohteeksi.


EU:n komissio antaa jokaisen ohjelman valmistelua varten lisäksi erikseen omat yksityiskohtaiset valmisteluohjeet (Working Paper, Guide Lines), joiden mukaisesti ohjelmat laaditaan. Ohjelmien käytännön laatimistyön ohjaus ja valvonta on kuitenkin pääosaltaan siirretty
jäsenmaiden hallituksille ja niiden aluekehitystoiminnasta vastaaville keskushallinnon viranomaisille.

Ohjelmien käytännön valmistelusta huolehtivat ne organisaatiot, joille asianomaisen maan hallitus (tai jos kysymys on ylikansallisesta ohjelmasta, osapuolina olevien EU-maiden hallituksen yhdessä) on valmistelutehtävän uskonut. Valmistelussa on noudatettava niin sanottua kumppanuusperiaatetta (partnership), jolloin laatimisproses-
siin tulee ottaa sopivalla tavalla mukaan kaikki oleelliset asianosaiset. Erityisen tärkeänä EU-säännöksissä pidetään niin sanottujen sosiaalipartnerien eli alueellisen elinkeinoelämän ja työmarkkinaosapuolten mukanaoloa.

Kun yleisasetus on ohjelman valmisteluprosessin keskeinen oi-
keuslähde, toteutusvaiheessa keskeinen oikeudellinen asiakirja on puo-
lestaan itse ohjelma. EU:n komissio vahvistaa ohjelmat asianomaisen
maan hallituksen esityksestä.

Ohjelman sisällön muuttaminen sen vahvistamisen jälkeen on
mahdollista vain erikseen säädettyä menettelyä noudattaen. Kun oh-
jelman käsitteleminen uudelleen komission tasolla on aikaa vievä
ja mutkikasta, on ohjelmarakenteessa siirrytty yleisesti kaksiosaisiin
ohjelmiin. Tällöin Brysselissä lähetetään vahvistettavaksi vain keskeiset
päällinjat sisältävä varsinainen ohjelma. Yksityiskohdista päätetään
kansallisella tasolla erillisellä toimeenpano-ohjelmalla.

Ohjelmajärjestelmä on jokaisella ohjelmakaudella muuttunut yhä enemmän
siihen suuntaan, että komission osuus ohjelmaprosessissa rajoituu pelkäs-
tään periaate- ja linjakysymyksiin. Se asioi niissä vain kansallisten hallitusten
kanssa.Yhteydenpito ohjelmien varsinaisiin toimeenpanijoihin on delegoitu
käytännössä kokonaan jäsenmaiden keskushallinnon viranomaisille. Luon-
nollisena syyynä tähän on se, että Brysselissä asioita hoitavien virkamiesten
voimavarat eivät riitä asiointiin satojen eri ohjelmien ja niitä toteuttavien
tuhansien organisaatioiden kanssa.

Näin ollen yksittäisellä kunnalla ei juuri koskaan ole tarvetta eikä
mahdollisuuttakaan asiointiin suoraan EU:n hallinnon kanssa, vaan kaikki
päätöksenteko ja käytännön toiminta tapahtuu oman maan viranomaisten
kanssa. Maakuntien, kuntaryhmien ja yksittäisten kaupunkienkin Brysselin perustamia omia EU-toimistoja ei tästä syystä voi pitää kovin tarpeellisina.


Yksittäisen hankkeen osalta keskeinen oikeudellinen asiakirja on puolestaan se _päätös_, jolla hankehakemus on ratkaistu. Tässä päätöksessä hakijalle annetaan tiedoksi rahoituksen käytön ja ehdot, varojen maksatuksessa noudatettava menettely, raportointivelvoitteet ja muut päätökseen mahdollisesti liittyvät ehdot ja näkökohdat.


Muita kansainvälisiä kehitysohjelmia ja -hankkeita

Suomen kunnat ovat tekemisissä myös eräiden muiden alueelliseen kehittämiseen liittyvien kansainvälisten ohjelmien ja muiden aktiviteettien kanssa.

Suomen ja Venäjän keskinäiseen lähialueyhdeistyöhön käytetään Suomen valtion budjettivarojia. Kunnat ovat usein käytännön toteuttajina näissä UM:n koordinoimissa, useimmiten pienehköissä yhteistyöhankkeissa.


Kunnilla on myös suoraan keskenään monenlaista kahdenäistä tai laajempaa alueellista kanssakäymistä yli valtiollisten rajojen. Osa siitä on spontaania ja tapauskohtaista, osa organisoitunutta ja mahdollisesti pitkätkin perinteet omaavaa.

Esimerkkinä vakiintuneesta kuntien välisestä kanssainvälisestä kanssakäymisestä on Suomen kuntien perinteinen ystävyskuntatoiminta. Se alkoi talvisodan aikana spontaanisti pohjoismaisena kummikuntatoimintana, jonka kautta suomalaiset kunnat saivat monenlaista apua kummikunnaltaan sodan vahingoista ja jälleenrakentamisesta selväämiseksi. Nämä ystävyyssuhteet muodostuivat sittemmin pysyviksi ja kehittyivät edelleenkin toimivaksi ystävyskuntien järjestelmäksi, johon on tullut mukaan kuntia myös useista muista maista.

EU on osaltaan kannustanut eurooppalaisia kuntia vastaavan tyypipiseen keskinäiseen ”Twinning” -yhteistyöhön tukemalla kanssakäymistä myös taloudellisesti.
Kirjallisuutta

Joutsamo, Kari: Eurooppa-oikeus (3. uud. painos 2000)
Delcamp, Alain (ed.): Les collectivités décentralisées de l’Union européenne (1994)
Aarrevaara, Timo: Institutionaalisten uudistusten Euroopan unionissa (2001)
Pöyhönen, Aulis: Euroopan kunnilais sopimus (1996)
Alueiden komitea: Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa (1999)
KUNTA. Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Kunnallinen itsehallinto on eurooppalaisen kansanvallan kulmakivi. Sen perusasioiden tunteminen kuuluu jokaisen suomalaisen yleissivistyskseen.

Tämä kirja on ainoa ajan tasalla oleva suomalainen kokonaisesitys kunnallisen itsehallinnon perusteista. Tarkastelulukma on paljolti oikeudellinen, koska kunnallinen itsehallinto on ennen kaikkea kansalaisten oikeus. Periaatteet, asioiden taustat ja tarkoituksemukaisuuskysymykset ovat mukana niille kuuluvalla painolla. Asioita lähestytään niin viranomaisten kuin kansalaisyhteiskunnankin näkökulmasta.


Kirjoittajat ovat kunnallisen itsehallinnon käytännön ja teorian tuntijoita.