

Kunnat valtion valvonnassa

Aimo Ryynänen

Kunnat valtion valvonnassa

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

KUNNAT VALTION VALVONNASSA

Kunnallisan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 44

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Aimo Ryyänen

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2004

ISBN 952-5514-13-7

ISSN 1235-6956

Alkusanat

Kysymys kuntien valtionvalvonnan oikeutuksesta voi tuntua itsestään selvältä. Valtiolla on tämä oikeus aina ollut – miksei siis edelleenkin?

Kysymys on kuitenkin monella tavalla tullut ajankohtaiseksi ja tarpeelliseksi arvioida uudelleen. Globalisaatio, yhdentymiskehitys, pyrkimys alueiden vahvistamiseen ja kansalaisten itsemääräämisoikeuden lisäämiseen – vain muutamia perusteita tässä mainitakseni – ovat tuoneet kysymyksen uuteen valoon. Valtionvalvonnan tarkastelu edellyttää siksi väistämättä monien peruskysymysten analyysia. Sellainen on ennen muuta kysymys valtion roolista: mihin valtiota tarvitaan ja mihin se kykenee?

Tällainen valtiota koskeva keskustelu ja tutkimus on Suomen kaltaisessa yhtenäisvaltiossa jopa vieläkin tärkeämpää, mutta myös vaikeampaa kuin monissa muissa maissa. Liittovaltiorakenteisissa maissa valtaa on aina ollut hajautettuna myös alueitasolle. Niissä on helpompaa myös mukautua uuteen tilanteeseen: polysentriseen (hajautuneeseen) tai monitasoiseen järjestelmään, jossa vallankäyttö ei enää rakennukaan valtiokeskeisen mallin mukaisesti. Näissä maissa kuitenkin myös valtioteoriaa koskevaa keskustelua on käyty jo laajasti, toisin kuin meillä Suomessa.

Tämän kuntien valtionvalvontaa koskevan tutkimushankkeen keskeisenä tehtävänä on ollut selvittää valtionvalvonnan ja valtionohjauksen oikeudellista perustaa muuttuneissa olosuhteissa. Tarvitaanko enää keskitettyä valtionohjausta ensinnäkään suurten yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi (kuten aikanaan kansanterveysuudistus tai peruskoulun toteuttaminen)? Tai takaako hallinnollinen valvonta perusoikeuksien toteutumisen? Tai tarvitseeko kunnallishallinto hallinnollista valvontaa toimiakseen laillisesti? Taikka onko valtiolla roolia oikeussuojan antajana sen jälkeen kun on toteutettu riippumaton hallintolainkäyttöjärjestelmä?

Näiden kysymysten tarkastelulle perustellun syyn antaa keskustelu, jossa esitetään vastakkaisia argumentteja hallinnollisen valvonnan lisäämisen ja vähentämisen puolesta. Toisaalta entisten valvontamuotojen sijaan on tullut uusia, joiden ”itsehallintoystävällisyydestä” ei ole riittävästi tietoa.

Raportin liitteinä ovat tutkimusapulaisina toimineiden hallintotieteiden maistereiden Tuija Jokelan ja Jaana Virolaisen laatimat erillisselvitykset. Jaana Virolainen on lisäksi avustanut muussa tietojenhankinnassa ja raportin laadinnassa. Lausun heille parhaat kiitokset paitsi tästä avusta, myös siitä, että he ovat innostuneet jatkamaan valtionvalvonnan tutkimista omien tutkimushankkeidensa muodossa.

Toivon valmistuneen tutkimusraportin voivan palvella aihetta koskevan keskustelun ja uudistamistoiminnan perusselvityksenä.

Tampereella kesäkuussa 2004

Aimo Ryytänen

Sisällys

1	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO – VALTION KAINALO- SAUVOJEN VARASSA VAI OSA VALTIOKONEISTOA?	9
1.1	Kunnallisen itsehallinnon nykytila	9
1.2	Valtionvalvonnan ongelmallisuus	13
1.3	Valtionvalvonnan nykytila ja muutosvaatimukset	15
1.4	Kuntien toiminnan laillisuusvalvonta	18
2	VALTION ROOLI SUHTEESSA KUNNALLISEEN ITSE- HALLINTOON – TUTKIMUSONGELMAN ERITTELYÄ	20
2.1	Mikä on valtion rooli uudessa hallintoajattelussa?	20
2.2	Uusi valtiokäsitys	23
2.3	Kuntien valtionvalvonnan oikeutus	25
2.4	Valtio ja subsidiariteettiperiaate	30
3	VALTION UUDEN ROOLIN ETSINTÄ KANSAINVÄLISEN JA KOTIMAISEN TUTKIMUKSEN JA KESKUSTELUN VALOSSA	34
3.1	Kansallisvaltion loppu?	34
3.2	Politiikan ja valtion keskinäisen yhteyden häviäminen	35
3.3	Huomio toimivaltasuhteissa	36
3.4	”Minimivaltio” – ratkaisu muutostilanteeseen?	37
3.5	Ei-suvereeni valtio tulevaisuudessa	39
4	KUNNALLISEN ITSEHALLINNON VALVONNALLE ASETTAMAT REUNA-EHDOT	43
4.1	Kunnallisen itsehallinnon sisältö	43
4.2	Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja	47
4.3	Euroopan neuvoston suositukset	51
4.4	”Itsehallintoystävällinen” valtionvalvonta – onko sellaista?	55
5	ALUEIDEN JA KAUPUNKIEN EUROOPPA – VALTIOIDEN EUROOPAN TILALLE?	61
5.1	Kuntien ja kaupunkien Eurooppa on jo olemassa	61
5.2	EU:n perustuslaki	62
5.3	Eurooppa – liittovaltio?	65
5.4	Kuntien valvonta ja yhteisöoikeus	66

6	YHTEISTOIMINNALLISEN MONITASOFEDERALISMIN TAVOITE	69
6.1	Valvonnan ja yhteistoiminnan yhdistäminen	69
6.2	Regional governance -konsepti valtion roolin muuttajana	72
6.3	Valtionvalvonnan organisoimisen uudet vaihtoehdot	76
7	ONKO YHTEISTYÖLLE EDELLYTYKSIÄ?	79
8	VALTIONVALVONNAN PERUSTEIDEN ANALYYSI	82
8.1	Teoreettiset perusteet valtionvalvonnalle	82
8.2	Suurten yhteiskunnallisten uudistusten toteuttaminen	84
8.3	Perusoikeuksien turvaaminen	87
8.4	Kunnallishallinnon laillisen toiminnan turvaaminen	91
8.5	Valtionhallinto oikeussuojan antajana	98
8.6	Valtionhallinto yleisen edun turvaajana	99
8.7	Valvonta uskottavuuden ylläpitäjänä	99
8.8	Kunnallistalouden sopeutumisvaatimuksen valvonta	100
8.9	Analyyysin yhteenveto	101
9	KUKA VALVOO VALTIOTA?	107
10	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO – YHÄ KELVOLLINEN TOIMINTAMALLI	113
11	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	115
12	YHTEENVETO	118
	LÄHTEET	122
	LIITTEET	
	Jaana Virolainen: Kuntien valtionvalvonnan normiperusta	131
	Erillisselvitykset:	
	Jaana Virolainen: Kunnalliskantelujen merkitys yleisen kunnallishallinnon valvonnassa	141
	Tuija Jokela: Neuvottelumenettely valtion valvonnan keinona	169

1 Kunnallinen itsehallinto

– valtion kainalosauvojen varassa vai osa valtiokoneistoa?

1.1 Kunnallisen itsehallinnon nykytila

Kuka tahansa kunnallisen itsehallinnon nykytilaa ja siihen kohdistuvia uhkaku-
via kriittisesti seurannut on joutunut kysymään mielessään, onko traditionaali-
sen tyyppinen kunnallinen itsehallinto tulossa hylätyksi asioidenhoitomuodok-
si. Väite kunnallisen itsehallinnon ihanteen ja todellisuuden ristiriidasta voi silti
monesta tuntua uskaliaalta, sillä olemmehan ylpeitä laajasta tehtäväalueesta vas-
taavasta kunnallisesta toiminnastamme. On siksi yritettävä lyhyesti perustella
väitteen esiin nostamista.

Ensimmäiseksi on esille tietysti tässäkin yhteydessä nostettava Euroopan
unionin vaikutukset, vaikkakaan EU ei suinkaan ole kehitykseen ainoa syylli-
nen. Kunnalliselle itsehallinnolle ei EU:n taholla ole saatu tunnustusta. Asian
kuntoon saaminen näyttää jatkossakin varsin epätodennäköiseltä, sillä Pohjois-
maiden tyyppistä itsehallintoa tunnetaan vain muutamassa jäsenvaltiossa. Kes-
kieurooppalais-pohjoismaista, niin poliittisesti kuin toiminnallisesti vahvojen
kuntien järjestelmää suurempi vaikutus kehitykseen näyttää olevan ns. Franco-
ryhmällä (kuten Ranskalla, jossa on poliittisesti vahvat mutta toiminnallisesti
heikot kunnat; termi Hellmut Wollmannin¹) ja Anglo-ryhmällä (kuten Isolla-
Britannialla, jossa on sekä poliittisesti että toiminnallisesti heikot kunnat).

Yhteisön sääntelyn purkua koskevien tavoitteiden seurauksena ollaan siir-
tämässä sivuun perinteistä yleiseen hyvään nojaavaa, suojatuilla paikallisilla mark-
kinoilla toimivaa palvelutuotantoa markkinaperusteisten kilpailun muotojen tiel-
tä.² Samanaikaisesti on uuden julkisjohtamisopin mukaisesti siirretty keskeisiä
tehtäväaloja yhtiömuodossa tai muutoin (kuten Public-Private-Partnerships)

¹ Wollmann 2002, 31–32.

² Ks. Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista, Euroopan yhteisöjen komissio, Bryssel
21.5.2003 KOM (2003) 270, erit. neljäs ja viides osa.

hoidettaviksi. Materiaalinen privatisointi kunnan omaisuuden myynnin muodossa puolestaan on näyttänyt yleiseltä sopeuttamisstrategialta. Perintöhopeat on jouduttu realisoimaan kulutuksen tarpeisiin. Tuottoisimmat kunnalliset laitokset on myyty yksityisille tahoille ja luovuttu sitä kautta niiden tulevasta tuotosta. Siinänsä syyt omaisuuden myyntiin ovat varmasti monessa tapauksessa olleet pakon sanelemina täysin perustellut.

Säästöpolitiikan paineet niin meillä kuin muissakin maissa ovat johtaneet myös henkilöstön ja tehtävien karsimiseen, mikä on tapahtunut ennen muuta perinteisten ns. vapaaehtoisten tehtävien (yleisen toimialan) alueella. Juuri laaja, paikallisten tarpeiden mukaisesti sisältönsä saava yleistoimialahan on ollut tunnusomaista suomalaiselle kunnalliselle itsehallinnolle.

Lisäksi kansallisen lainsäädännön vaikutukset ovat korostaneet kunnan suoritustasona toimimisen ominaisuutta: kun vapaaehtoisesti hoidetut asiat on jouduttu karsimaan, on toisaalta lakisääteisten tehtävien hoitovastuu valtion ohjauksessa korostunut (erityisesti perusoikeusajattelun ja -sääntelyn myötä).³ Kunnan poliittis-demokraattisen roolin korostaminen, toisin sanoen kunnan näkeminen suhteellisen itsenäisenä paikallisista oloista vastaavana yhteisönä, mitä aina 1980-luvun lopulta lähtien on pyritty vahvistamaan, näyttää päättyneeltä. Kunta nähdään varsinkin valtion taholla yhä enemmän määrin täytäntöönpanoinstanssina, jonka ensisijaisesti on vastattava valtion sille ”siirtämistä” asioista. Ollaanko nyt palaamassa aikaan ennen vapaakuntakokeilua ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaan saattamista?⁴ Tuon ajan ajattelulle ja sen seurauksena lainsäädäntö- ja hallintokäytännölle oli leimallista näkemys kunnista osana valtiokoneistoa. V. Merikoski jopa kirjoitti, että valtio oli ”apuelimikseen perustanut itsehallintoyhdyskuntia”.⁵ Kunnat olivat toisin sanoen valtion kädestä syntyneitä ja siksi myös valtion ohjaamia.⁶

³ Tällaisesta vaarasta on varoitettu jo hyvinvointivaltiollisen lainsäädännön säätämisen alkuvaiheissa: ”Mutta siitä huolimatta nykyisessä yhteiskunnassa kieltämättä esiintyy samoin kuin aikaisemminkin tehtäviä, joilla on merkitystä kunnalle lähinnä sen omalta kannalta paikallisena itsehallintoyhdyskuntana eli kunnan omia tehtäviä, sekä tehtäviä, jotka kunta vain hoitaa valtion puolesta ja jotka merkitykseltään selvästi ovat valtiolle kuuluvia eli kunnan hoidettavia valtionehtäviä. Ellei kunnan tehtäväpiirissä enää mistään tällaisesta tai muusta sitä vastaavasta voimassa olevasta kunnallislainsäädännöstäkään johdettavissa olevasta erosta pidetä kiinni, niin, jos samalla unohdetaan edellä mainittu kunnallishallinnon aatteellinen perusta, kunnista muodostuu vain valtion paikallishallinnon porras ja kuntien itsehallinnosta jää ainoastaan nimi jäljelle.” Rytkölä 1966, 166–167. Ks. myös Rynänen 1986, 521.

⁴ Esimerkiksi vuonna 1980 toteutetussa byrokratiatalkookampanjassa kuntien edustajien keskeinen ajatussisältö voitiin tiivistää seuraavasti: ”Päätösvaltaa tulee hajauttaa siten, että kunnille jää nykyistä enemmän lopullista ratkaisuvalltaa niille kuuluvissa asioissa. Valtion valvontaa eri muodoissaan olisi vähennettävä. Erityisesti valtion talousohjausta, joka tapahtuu valtionapu- ja -osuusmenettelyn kautta, tulee kehittää kuntien liikkuvapautta lisäävään suuntaan. Turhaa tiedonkeruuta kunnilta valtiolle tulee vähentää.” Viljanen 1983, 26–27.

⁵ Merikoski 1966, 189.

⁶ Sinänsä keskustelu kunnan roolista on edelleen jatkuvaa ja myös kansainvälistä. Toteamus ”Kunta ei ole mikään valtion pitkä käsi, vaan omaa sitä kohtaan oman, oikeudellisesti suojatun piirin” (Schmidt-De Caluve 1999, 266) soveltuu Suomeenkin.

Säästö- ja tehostamispaineet ovat ohjanneet myös kunnan toimintaorganisaation merkittäviä muutoksia ulkoistamisen, yhtiöittämisen ja yksityistämisen suuntiin. Jos paikalliset tehtävät siirtyvät entistä suuremmassa määrin yksityisoikeudellisten tai muiden tahojen hoidettaviksi – kunnan ydinorganisaation ulkopuolelle ja siten valtuustojen poliittisen määräysvallan ja kontrollin ulottumattomiin –, menettävät niin valtuustot kuin kuntalaisetkin poliittisen substanssin. Asiassa ei juurikaan auta uusien suorien vaikuttamiskeinojen kehittäminen, jos niillä todellisuudessa ei voida asioihin vaikuttaa. Runsaasti esillä pidetty pyrkimys asiakasdemokratian vahvistamiseen vaikuttaa tässä kehityskulussa tyhjänpäiväiseltä, eikä sillä korvata ”poliittisen demokratian” vajetta.

Kunnallinen itsehallinto on jäänyt kahden erisuuntaisen muutossuunnan alle: kansainvälistymisen ja eurooppalaistumisen yhtäältä ja desentralisoinnin ja ”lokalisoinnin” toisaalta. Oma kansallinen kuntia koskeva lainsäädäntökehityksemme lisää tätä konfliktia.⁷

Jos kunnallisen itsehallinnon kokonaisvastuu toimintakykyisestä paikallisyhteisöstä halutaan säilyttää myös tulevaisuudessa, on hyväksyttävä se tosiasia, että sanotut kehityspiirteet voivat johtaa konflikteihin perinteisten tehtävänasettelujen kanssa. On näin ollen oltava valmiutta ja kykyä muutoksiin, tehtävien uudelleenarviointiin ja kompromisseihin. Kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvien tehtävien luettelon pysyvän tarkistamisen valmiuden tulee olla kytkeytyneenä avoimuuteen luopua vanhoista tehtävistä ja uusien ottamisesta.

Maamme kunnalliseen itsehallintoon perustuva asioidenhoito on siis monelta rintamalta tulevien muutospainoiden alainen. Kuntiin kohdistuva lainsäädäntökehitys yhdessä muiden tekijöiden kanssa ei näytä ottavan huomioon sitä, millainen kokonaisuus yksittäisten tekijöiden kautta syntyy. Suuri kehityslinja on havaitsematta.

On syytä muistaa, että perinteisessä kunnallisen itsehallinnon mallissa on kyseessä poliittis-hallinnollinen toimintatyyppi ja ”biotooppi” (perusta), joka on juurtunut vahvasti suomalaiseen politiikkatraditioon.⁸ Sen vahingoittamisella olisi laajalle ulottuvat vaikutukset maamme politiikka- ja demokratiajärjestelmään. Kunnallisen itsehallinnon merkitys demokratian kannalta on itsestäänselvyys, jos määrittelemme demokratian muinaisten kreikkalaisten tai vaikkapa Churchillin tavoin, kuten Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin (CLRAE) presidentti Herwig van Staa äskettäisessä kuntakamarin tulevaisuutta koskevassa puheenvuorossaan teki.⁹ Hänen näkemykseensä yhtyen voi todeta, että demokratia on pysyvästi vaaranalainen niin kauan kuin se ei ole kunnalliselle tasolle ankuroitu.

⁷ Samalla tavoin Ruotsissa on nähty lainsäädännön kehityksen kahteen suuntaan vievyys: yhtäältä on toteutettu desentralisointia ja sääntelyn purkua, mutta toisaalta on lisätty erilaisia oikeuksia säänteleviä lakeja (rättighetslagstiftning) tavoitteena taata yhdenmukainen palveluvarustus koko maan alueella. Kehitys on siten johtanut sekä kuntien vapauden lisääntymiseen että kaventumiseen. Ks. Nergelius 1997, 40–41.

⁸ Ks. samoin Wollmann 2002, 43.

⁹ Herwig van Staa: Prioritäten und künftige Ziele der Kammer der Gemeinden, Strassburg 3.6.2002.

Mutta kysymys ei ole pelkästään demokratiasta, niin tärkeää kuin demokratia onkin. Vahvaan paikalliseen ja alueelliseen toimintavapauteen perustuva järjestelmä takaa joustavamman kyvyn reagoida uusiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Tämän ohella asialla on yhteys taloudelliseen edistyneisyyteen. Yleisesti nimittäin voidaan väittää, että ne alueet ja kaupungit, joilla on vahvat osallistuvan yhteiskuntaelämän perinteet, hyvin toimivat poliittiset ja hallinnolliset instituutiot sekä kehittynyt kansalaisyhteiskunta, ovat myös taloudellisesti edistyneimpiä.¹⁰

Kunnallis- ja aluepolitiikkaa voi verrata sekuntiviisariin kellossa. Ilman sekunteja ei olisi minuitteja, tunteja, päiviä ja viikkoja. Ilman paikallis- ja aluepolitiikkaa puolestaan ei myöskään olisi toimivaa valtiota.

On tietysti todettava kunnallisenkin itsehallinnon tapauksessa olevan samankaltaisuutta monen muun asian kanssa: julkilausutut tavoitteet ja reaali maailma voivat kulkea eri suuntiin. Kunnallista toimintaa koskevasta lainsäädännöstä keskeisesti vastuussa oleva eduskunnan hallintovaliokunta on eri yhteyksissä nähnyt kunnallisen itsehallinnon nykytilanteen varsin ruusuisena.¹¹ Se on muun ohella todennut näin:

”Valiokunnan mielestä suomalaisen demokratian erityispiirteenä on alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tätä kehittämissuuntaa on syytä tukea Euroopan laajuisestikin.”¹²

Tavoitteena näkemys on täysin kannatettava, nykytilanteen analyysina sen sijaan perusteeton. Tavoitteena on niin ikään täysin hyväksyttävä valiokunnan saman lausunnon loppulause: ”Valiokunta korostaa suomalaisen kuntien itsehallintoon perustuvan järjestelmän kunnioittamista.”

Seuraavissa tarkasteluissa nousee keskeisesti esille itsehallinnon vahvistaminen kansallisvaltion ohella myös ylikansalliseen suuntaan. Tässäkään suhteessa emme kuitenkaan välttämättä voi ylpeillä erinomaisuudellamme. Vai miten on ymmärrettävä erilainen näkemyksemme tässä suhteessa keskeisissä kysymyksissä, kuten vaikkapa puhuttaessa EU:n alueiden komitean tulevasta roolista. Suomen hallituksen virallisessa kannassa alueiden komitea saa tyytyä siihen lausunnonantajen rooliinsa, joka sillä nyt on. Monien muiden maiden tavoitteet ovat

¹⁰ Näin on todettu EU:n alueiden komitean eri maiden järjestelmiä vertailevassa raportissa Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa (1999), s. 305.

¹¹ Kannattaa kuitenkin todeta, että sen edeltäjä, laki- ja talousvaliokunta, esitti jo vuonna 1990 huolestumisensa tältä kannalta. Sen lausunnossaan 2/1990 vp esittämä oli varsin terävä analyysi: ”Valiokunta katsoo, että yhdentymiskehityksessä on säilytettävä kuntien perustuslaillinen asema nykyisellään. Tämän päämäärän saavuttaminen saattaa edellyttää nykyisten perustuslaillisten säännösten keskeisen tulkintasisällön kirjaamista nykyistä yksityiskohtaisemmin perustuslainsäädäntöön. Yhdentymisprosessissa on myös selvitettävä, vastaako kunnan toimiala kansainvälistymisen vaatimuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan yhdentymiskehityksen mukanaan tuoma hallinnon ja talouden keskittymisen edellyttää paikallishallinnon toimintaedellytysten vahvistamista.”

¹² HaVL 20/2001 vp (valtioneuvoston selvitys komission valkoisesta kirjasta Eurooppalainen hallintotapa).

tältä osin kunnianhimoisempia: alueiden komitealle on annettava toimielimen rooli ja sitä kautta vahvempi alueiden ja kuntien edustamisoikeus.

1.2 Valtionvalvonnan ongelmallisuus

Valtion ja kunnallisen itsehallinnon välisissä suhteissa valtionvalvonta on ehkä konkreettisoin ja jännitteisin yksittäiskysymys. Se on ollut sellainen vanhastaan.¹³ Olennaisen osan tavoitteesta siirtää päätösvaltaa ”alaspäin” ja näin vahvistaa kunnallista itsehallintoa muodostaa juuri valtionvalvonnan purkaminen. On nähtävissä, että sen tarkastelu johtaa valtio–kunta-suhteen peruskysymysten piiriin ja samalla edelleen valtiota ja sen yhtenäisyyttä koskevien oppien analyysiin.

Voidaan tietysti kysyä, eikö kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeisempi ”uhka” edelleen tule ”hyperaktiivisen” lainsäätäjän ja valtiosuhteista määrittämisen (”kultaisen ohjaksen”) muodossa, kuten esimerkiksi Scheuner on todennut.¹⁴

Valtionvalvonnan kohteena on valtio laajassa mielessä (keskusvaltio, osavaltiot, kunnat). Sen objektina on itsenäistä toimivaltaa omaava hallintoyksikkö. Sellainen voi olla julkisoikeudellinen, mutta myös yksityisoikeudellisesti organisoitu julkista tehtävää hoitava taho. Tutkimuksessa valtionvalvontaa tarkastellaan hallintovalvonnan mielessä, toisin sanoen valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisten kunnallisen itsehallinnon toimintaan kohdistamaa valvontaa. V. Merikoski on määritellyt kyseisen valvonnan siten, että ”hallintovalvonta on toimintaa, jonka valtio julkisoikeudellisena juridisena henkilönä kohdistaa toisten tahtosubjektien, toisten henkilöiden toimintaan”.¹⁵

Kuntiin kohdistuva valtionvalvonta jaetaan tavallisesti kahteen pääläjiin: yleiseen ja erityiseen valtionvalvontaan. Yleiseen valtionvalvontaan luetaan ne valvontainstituutiot, jotka on säännelty kuntalaissa ja jotka voivat kohdistua laissa säädetyin rajoituksin kaikkeen kunnalliseen toimintaan.¹⁶ Kuntiin kohdistuvalla erityisvalvonnalla puolestaan tarkoitetaan niitä valvontamuotoja, jotka perustuvat erityissäädöksiin. Niissä on eri hallinnonaloja koskevia tarkempia säännöksiä, joissa valtion viranomaisen toimivalta ulottuu pidemmälle kuin kuntalaisia.¹⁷

On kaksi tapaa suhtautua kuntiin kohdistuvaan valtionvalvontaan ilmiönä. Luontevinta lienee pitää sitä itsestäänselvyytenä, joka on olemassa ja jollaista

¹³ Esim. Mäenpää 1981, 163.

¹⁴ Ks. tästä ja keskustelusta Kahl 2000, 6.

¹⁵ Merikoski 1938, 32.

¹⁶ Vrt. Holopainen: ”Valtionvalvonta – on käsitteellisesti Suomen oikeudessa problemattinen lähinnä sen vuoksi, ettei kuntien orgaanien toimintaan KunL:n mukaan kohdistuvaa valvontaa pääosiltaan voi pitää valtionvalvontana. Valtionvalvonnallahan tarkoitettiin ja tarkoitetaan edelleen valtion orgaanien mahdollisuutta puuttua oma-aloitteisesti kunnan orgaanien toimintaan silloin kun se ylittää itsehallinnon rajat.” Holopainen 1969 a, 308.

¹⁷ Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 50.

aina on ollut ja jota kuuluukin itsestään selvästi olla. Tällainen ajattelu lienee Suomessa vallitseva, koska esimerkiksi kiinnostus valtionvalvontaa koskevaan tutkimukseen on ollut silmiinpistävän laimeaa.¹⁸

Haastavampi vaihtoehto kuitenkin on kyseenalaistaa asia ja pyrkiä etsimään niin sitä vastaan puhuvia kuin puoltaviakin tekijöitä. Tälle toiselle vaihtoehdolle on nojannut tämä tutkimushanke.

Valtionvalvontaa voidaan perustella kansalaisten ja heidän oikeuksiensa suojaamisella, kuten Ruotsissa: ”Valvonnan tarkoituksena on suojata kansalaisten yhteisiä intressejä, erityisesti alueilla, jotka koskevat yksilön oikeuksia, turvallisuutta ja varmuutta samoin kuin hyvien elinympäristöjen ja eri markkinoiden toimintatapojen ylläpitoa.”¹⁹ Tällaisessa tarkoituksessa kuntiin kohdistuva valtionvalvonta näyttää tietysti perustellulta. Ongelmana on tällöinkin valvonnan rajojen määrittäminen ja valvonnan itsensä merkitys kyseisten tavoitteiden toteuttamiselle.

Mannereurooppalaisessa keskustelussa valtionvalvontaan nähdään kaksi perussyötä: ensinnäkin sen varmistaminen, että itsehallintoyhteisöt toimivat lainsäädännön rajoissa, ja toiseksi paikallisten itsehallintoyhteisöjen partikularististen (itsenäisyyttä tavoittelevien) intressien kokonaisintresseille aiheuttamien haittojen torjuminen.²⁰ Vakiintuneen näkemyksen mukaisesti kuntien valtionvalvonta ei ole itsehallinnon elementti vaan sen korrelaatti. Tästä puolestaan on tehtävissä johtopäätös, ettei itsehallintoa voi olla ilman (laillisuus)valvontaa.²¹

Perinteinen oikeudellinen peruste kuntiin kohdistuneelle valtionvalvonnalle on ollut ”ostoperuste”. Kun valtio myöntää kunnille valtionapua, se voi samalla ”ostaa” kunnilta itsehallinnolle kuuluvaa määräämisvaltaa.²² Tämä V. Merikosken aikanaan edustama peruste voisi tietysti tänä päivänäkin olla valtionvalvontaa puoltava tekijä, ellei se monin osin olisi menettänyt merkitystään. Ensinnäkään valtio ei enää samalla tavoin kuin ennen 1990-lukua osallistu kunnallisen toiminnan rahoitukseen, ainakaan samassa määrin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista kunta joutuu rahoittamaan kolme neljäsosaa, kun valtion vastuu on vain yksi neljäsosa.²³ Toisekseen on vanhentunutta puhua valtionavuista järjestelmässä, jossa eri hallinnontasot vastaavat yhteiskunnallisesta ja julkisesta palvelutoiminnasta. Kysymys on finanssitaseituksesta: siitä, miten julkiset varat jaetaan eri julkisorganien kesken.

Kuntien valtionvalvonta on myös vanhastaan liitetty käsitykseen kunnallisen itsehallinnon alkuperästä valtion delegoimana toimivaltana. Suomalaiset tutkijat ovat tässä seuranneet mannereurooppalaisia auktoriteetteja. Esimerkiksi Berchtoldin valtionvalvontaa käsittelevässä monografiassa valtionvalvonnan katsotaan olevan valtion julkisoikeudellisille hallintoyksiköille suomen itsehallin-

¹⁸ Esimerkiksi Itävallassa ja Saksassa valtionvalvontaa koskevia monografioita on runsaasti (esim. Itävallassa Berchtold 1972 ja Saksassa Kahl 2000).

¹⁹ SOU 2002:14, 138. Samoin Marcusson 1992, 158.

²⁰ Küpper 2002, 233–234.

²¹ Kluth 1997, 273.

²² Ks. esim. Merikoski 1938, 135–136 ja Merikoski 1966, 225.

²³ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001, 85–86.

tostatuksen kääntöpuoli.²⁴ Tähän liittyy näkemys kunnan toimialan kahtiajaosta. 1960-luvulla sijaa saanut näkemys erityislaeilla säänneltyjen tehtävien ”valtiollisuudesta” ja kuulumisesta sitä kautta valtionvalvonnan piiriin antoi kiistatoman oikeutuksen kuntien hallinnollisen valvonnan tiukentamiselle.

Tutkimuksessa pyritään etsimään ja analysoimaan sellaisia tekijöitä, joiden on katsottu puoltavan valtionvalvontaa. Tutkimuksessa analysoidaan tällaisina perusteina erityisesti seuraavat:

- suurten yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamisen varmistaminen
- perusoikeuksien turvaaminen
- kunnallisen itsehallinnon laillisen toiminnan turvaaminen ja
- valtionhallinto oikeussuojan antajana.

Hallinto- ja lainsäädäntöpoliittisena tavoitteena tutkimuksella voidaan katsoa olevan, että saatavien tulosten avulla kehitettäisiin valtionvalvonnasta nykyistä selkeämpi ja tehokkaampi hallintopoliittinen instrumentti, joka paremmin vaikuttaa kansanvaltaisen päätöksenteon tukena.²⁵

1.3 Valtionvalvonnan nykytila ja muutosvaatimukset

Yleisen kunnallislainsäädännön mukainen valtionvalvonta pysyi pääpiirteiltään samanlaisena koko nykymuotoisen kunnallishallinnon ajan vuodesta 1865 lähtien.²⁶ Vasta vuoden 1995 kuntalaki toi siihen merkittävät muutokset, sekä alitusjärjestelmän²⁷ että lääninhallitusten suorittaman yleisvalvonnan poistumisen.

Varsinkin aiempina aikoina muutoksenhakujärjestelmää pidettiin yhtenä valtionvalvonnan muotona tai ainakin välillisesti hallintovalvonnallisia tarkoituksia edistävänä.²⁸ Erityisesti kunnan jäsenyyden perusteella tehty kunnallisvalitus on tällainen valvonnan muoto.²⁹ Sillä on ollut erityisen suuri merkitys nimenomaan yleisen toimialan rajojen määrittäjänä. Korkeimman hallinto-oikeuden roolia kunnan hallinnon tämänkaltaisena ohjaajana kritisoitiin erityisesti 1980-luvun alussa käydyssä keskustelussa. Sittemmin on yleistuomion koskevien valitusten ja KHO:n ratkaisujen määrä olennaisesti vähentynyt. Tätä kautta on myös yleistuomion mukaisten tehtävien kontrollin merkitys asiallisesti supistunut. Yleisen toimialan – kunnan vapaaehtoisesti hoitamien tehtävien – suhteen tällainen valtion valvonnan supistuminen on periaatteessa oikea suunta. Tosiasiallinen kehityssuunta on ollut yleistuomion supistuminen erityislainsäädännön kautta.

Kunnan asukkaan käytettävissä olevana kunnan toiminnan valvontakeinona kunnallisvalitus on mielenkiintoinen. Valtionvalvonta käynnistyy valittajan

²⁴ Berchtold 1972, 5.

²⁵ Vrt. Ruotsin valtionvalvontaa koskevan selvityksen asettamiskirje (Regeringens direktiv 2000:61, SOU 2002:14).

²⁶ Kuuskoski–Hannus 1965, 492.

²⁷ Ks. esim. Makkonen 1968, 59–62.

²⁸ Hallberg 1978, 96.

²⁹ Tarukannel–Jukarainen 1999, 15.

aloitteen perusteella. Näin valvontatoimi voi käynnistyä ainoastaan kuntayhteisön jäsenen aloitteesta.³⁰ Sellaisena sitä voitaisiin lähtökohtaisesti pitää itsehallintoystävällisenä valtionvalvontana.³¹ Sellaisena idea voitaisiin siirtää hallinnolliseenkin valtionvalvontaan. Esimerkiksi Norjassa valtionvalvontatoimi voi käynnistyä maaherran aloitteen ohella myös vähintään kolmen valtuuston jäsenen pyynnöstä. Ministeri voi ottaa myös omasta aloitteestaan kunnan toimielimen päätöksen laillisuuden tutkittavaksi (Lov om kommuner og fylkeskommuner 107/1992).³²

Valtionvalvonnan tutkimus on välttämätöntä liittää lainsäädännön ja hallinnon väliseen suhteeseen. Lainsäädännön muutokset ovat johtaneet siihen, että hallinnolla – myös kunnallisella itsehallinnolla – on huomattavasti enemmän harkintavaltaa. Juuri harkintavallan olemassaolo tekee valvonnan perustelluksi. Harkinnan keskeinen ominaisuus on puutteellisen lainsäädännön täydentäminen.³³ Toisaalta lainsäädännön väljenemisen ja valtionvalvonnan kevenemisen voidaan katsoa johtavan tuomioistuinten kuntiin kohdistaman ohjauksen voimistumiseen.³⁴ Mutta ilman riittävää harkintavallan oikeutta kunnallinen itsehallinto supistuisi valtiolliseksi täytäntöönpanoksi. Tässä on itsehallintoon kuuluvan riittävän harkintavallan, riittävän täsmällisen lainsäädännön ja valvonnan oikean määrän välinen kolmiyhteys.

Valtion kuntiin kohdistama ohjaus ja valvonta muuttuivat huomattavan paljon 1990-luvulla.³⁵ Muutokset ovat olleet yleiseurooppalainen ilmiö, jonka myötä keskitetyn lakiohjauksen vaikutus on jatkuvasti vähentynyt, koska useilla aloilla on otettu käyttöön sopimiseen, neuvotteluihin ja muuhun yhteistoimintaan nojaavia menettelyitä. Myös itsehallinto ja autonomia ilmentävät ohjausjärjestelmän hajautumista.³⁶ Niinpä normiohjausta on kunnallista itsehallintoa korostavasti varsinkin palveluiden järjestämistapojen osalta vähennetty. Ohjaus on painottunut aiempaa enemmän informaatio-ohjauksen erilaisiin muotoihin. Jälki-valvonnan sijaan on monilta osin tullut ennakko-ohjaus ja kumppanuusperusteinen asiantuntija-avun antaminen.³⁷ Jo 1990-luvun alkupuolella keskustelussa oli voimakkaasti esillä tavoitteellinen malli, jonka mukaan valvontasuhteesta on

³⁰ Tätä sattumanvaraisuutta on myös perustellusti kritisoitu, esim. Holopainen 1969 a, 309–312.

³¹ Kunnallisvalituksen funktio ja vaihtoehtoiset laillisuuskontrollin muodot jäivät Ruotsissa kunnallislain uudistuksen yhteydessä vaille periaatteellisempaa keskustelua (näin Riberdahl 1992, 194). Samaa voidaan sanoa Suomen kuntalain säätämisestä.

³² Ks. Euroopan neuvoston Norjaa koskeva arviointiraportti (Roberto Ruocco: Monitoring report on regional democracy in Norway, 31.10.2003) ja sen johdosta annettu suositus Recommendation 141 (2003), jossa valtionvalvonta kehoitetaan rajoittamaan pelkästään laillisuuskontrolliin. Ks. myös Lidström 2003, 32.

³³ Syrjänen 1999, 260.

³⁴ Ks. Mäenpää 1986, 204.

³⁵ Muutosta voidaan luonnehtia osuvasti siirtymiseksi valtion valvonnasta valtion ohjaukseen (Heuru 2000, 140). Jäljempänä tarkastellaan ohjauksen roolia valvontakeinona.

³⁶ Ks. esim. Kulla 1995, 1529.

³⁷ Esim. maankäytön suunnittelussa, HaVL 21/1998 vp. Samoin Ruotsissa, ks. Häggroth-Peterson 2002, 140.

siirryttävä yhteistyösuhteeseen.³⁸ Tässä suhteessa suomalainen valtionvalvonnan kehitys on noudattanut monien Manner-Euroopan maiden suuntausta.³⁹ Ohjausjärjestelmä on monipuolistunut lakisääteisten arviointijärjestelmien sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa käyttöön otettujen laatusuosituksen myötä.⁴⁰

Viimeksi mainitut liittyvät julkisen hallinnon 1990-luvun alusta harjoittamaan uuteen julkisjohtamisajatteluun. Sen yhtenä tavoitteena oli julkisen toiminnan kustannustietoisuuden ja tehokkuuden lisääminen. Itsehallinnon näkökulmasta keskeinen periaatteellinen kysymys on, voidaanko kuntiin kohdistaa myös niiden toiminnan tehokkuutta koskevaa valvontaa.

Valtionvalvonnan määrä on niin ikään keskeinen kysymys. Oikaisuvaatimusta ja valitusta täydentävä muu valtion valvonta on nykyisin vähäistä. Tähän vähäisyyteen on kiinnitetty huomiota erityisesti palvelujen kuluttajansuojan näkökulmasta. On katsottu, etteivät hallinnolliset muutoksenhakukeinot ja nykyiset seuranta-, arviointi- ja valvontamallit ole riittäviä oikeusturvakeinoja palvelutuotannon monimuotoistuesssa. Jo varsin varhain on katsottu, että yksityistämiskehitys tuo tullessaan vastapainona lisääntyvän valtionvalvonnan.⁴¹ Hallintolainkäytöllistä kontrollia ei voitane missään olosuhteissa pitää riittävänä valtion valvontana, on äskettäin todettu kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan raportissa.⁴² Myös yhdentymiskehityksen ja yhteisöoikeuden on jo varhain katsottu vaikuttavan kuntien liikkuma-alaa supistavasti⁴³ ja tuovan tarvetta kuntien valtionvalvonnan lisäämiseen⁴⁴.

On siis erisuuntaisia kehitystrendejä valtionvalvonnan laadun ja määrän suhteen.

Hyvinvointivaltion rakentamiskausi johti valtion ja kuntien tiiviiseen yhteistyöhön, itsehallinnolle kuuluvan erillisyyden häviämiseen.⁴⁵ 1980-luvun lopulta käynnistynyt kunnallisen itsehallinnon vahvistuminen palautti jälleen kuntien organisatorista ja toiminnallista itsenäisyyttä. Ollaanko nyt löytämässä näiden kahden erilaisen vaiheen jälkeen toimivampi yhteistyömuoto, jota voidaan kuvata yhteistoiminnalliseksi monitasofederalismiksi?

³⁸ Ks. Ryyänen-Rehula 1992, 74 ja Hannus-Hallberg 2000, 135.

³⁹ Esim. Knemeyer 1999, 195. Knemeyer puhuu siirtymisestä legaliteettiperiaatteesta oportunitaettiperiaatteeseen, mitä on merkinnyt lainsäädännön käyttämän täytyy-verbin muuttaminen lakimuutoksella voi-termiksi. Baijerin kunnallislain 112 artikla: Oikeusvalvontaa suorittavan viranomaisen on valitettava kunnan lainvastaisista päätöksistä ja toimenpiteistä; muutettu kuulumaan ”voi valittaa” ja vaatia niiden kumoamista tai muuttamista (22.8.1998).

⁴⁰ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001, 87. Sosiaali- ja terveysministeriön selvitysmiehenä toimineen Hanssonin mielestä uudet laatusuositukset näyttävät tulevan tarpeeseen ja niihin asetetaan paljon odotuksia. Ne ”täyttävät ohjauksessa syntyneen tyhjiön erinomaisella tavalla”. (Hansson 2002, 36–37).

⁴¹ Schoch 1994, 962, jossa viitataan tunnetun kunnallisoikeustieteilijän Scheunerin vuonna 1970 esittämään.

⁴² Arviointijaoston väliraportti 2002, liite.

⁴³ Esim. eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan lausunto 2/1990 vp.

⁴⁴ Ks. Marcusson 1992, 34.

Vai onko suunta sittenkin eräällä tavalla takaisinpäin, kohti valtion roolin vahvistumista ja itsehallinnon alan supistumista?⁴⁶ Laaja itsehallinto on luonnollinen seuraus laajasta yhteiskunnallisesta vastuusta, joka kunnilla Suomessa on. On vaikea kuvitella, että toista voitaisiin supistaa vaikuttamatta myös toiseen: itsehallinto ja tehtäväpiirin laajuus ovat yhteydessä toisiinsa. Kansainvälisessä vertailussa kuntiemme valtionvalvontaa pidetään rajallisena.⁴⁷ Sellaisena sen myös lainsäätäjä haluaa pitää suhteellisen tuoreiden kannanmääritysten perusteella.⁴⁸ Vai haluaako? Tässäkin suhtautuminen on ristiriitaista. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta näyttäisi päätyneen asiassa täysin toisensuuntaiselle kannalle:

”Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa toteutetaan edellä mainittujen laillisuusvalvojen lisäksi lääninhallituksissa, Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa ja perusturvavaltakunnassa, joiden toimivaltaan ja resursseihin liittyviä ongelmia on ryhdytty selvittämään sosiaali- ja terveysministeriössä. Näiden kysymysten selvittämiseen, samoin kuin yleisemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseen on syytä varata riittävät voimavarat ja kiirehtiä valmistelutyön toteuttamista.”⁴⁹

1.4 Kuntien toiminnan laillisuusvalvonta

Itsehallinnon lähtökohtana on, että kuntien toimintaa voidaan pääsääntöisesti valvoa vain laillisuuskysymysten suhteen. Tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien arviointi on itsehallinnolle kuuluva oikeus.⁵⁰

Hallinnollinen laillisuusvalvonta on erikoislaatuinen osa julkisen vallankäytön järjestelmää. Sitä on vaikea sovittaa perinteiseen julkisen vallan kolmijakoajatteluun. Siinä ei ole kysymys lainkäytöstä, mutta se ei ole myöskään hallinto-toiminnan ydinalueen piiriin luettavaa toimintaa.⁵¹ Laillisuusvalvonnassa on kyse käsitteestä, joka sisältää lukuisan määrän erilaisia julkisen vallan toimintamahdollisuuksia, joista jokainen on omalaatuista ja joista jokaisella on erityispiirteensä.⁵²

On mielenkiintoista todeta tämä laillisuusvalvonnan jonkinlainen epämääräisyys. Epämääräisyys tulee vieläkin havaittavammaksi, kun kysymystä tarkastellaan itsehallinnon ja valtionhallinnon välisessä suhteessa. Itsehallinnolliset kunnat eivät nimittäin ole organisatorisessa alaisuussuhteessa valtionhallinnon organeihin. Tällainen alaisuussuhde edellyttää tapauskohtaista lainsäädäntöä,

⁴⁵ Tämä myönnettiin jo varhain, ks. esim. KM 1982:21, 18.

⁴⁶ Ks. esim. Uoti 2003.

⁴⁷ Schäfer 1998, 27.

⁴⁸ VNS 3/1999 vp ja HaVM 11/2000 vp.

⁴⁹ StVL 9/2002 vp.

⁵⁰ Ongelma tietysti on siinä, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan välinen raja ei ole selvä. Ks. esim. Makkonen 1968, 164.

⁵¹ Husa-Pohjolainen 2002, 117.

⁵² Von Mutius 1983, 462 ja 894–895.

jollaista hyvinvointivaltiollisen lainsäädännön myötä saatiin aikaan kuntien lakisääteisten toimielinten ja valtion sektoriviranomaisten välille. Tästä periaatteellisesta erillisyydestä huolimatta yleinen kuntien hallinnollinen valvonta on voitu toteuttaa ilman enempää teoreettista kuin käytännöllistäkään asiantilan kriittiseen valoon saattamista.

Valtionvalvonnan joutuminen kriittiseen valoon johtuukin enemmän käytännön ongelmista. Suunnittelun ja yksityiskohtaisen ohjauksen idea on nimittäin kärsinyt haaksirikon ja valtion rooliksi on muodostumassa edellytysten ja puitteiden luominen yhteiskunnan kehitykselle.⁵³

Aiemmasta lähinnä selviin ja karkeisiin epäkohtiin puuttumisesta laillisuusvalvonnan painopiste on siirtynyt kohti pehmeämpiä keinoja ja toimenpiteitä, joilla virkatoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista koskevaa valvontaa ja ohjausta harjoitetaan.⁵⁴ Tämä kehitys näkyy myös kuntien ja valtion välisissä suhteissa, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena yhteistoimintana. Kokonaan toinen asia on, ovatko nämä uudet valvontamuodot tosiasialliselta sisällöltään yhtään aiempia lievempiä.⁵⁵

⁵³ Hautamäki 1997, 207 ja Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta 1998, 9.

⁵⁴ Husa-Pohjolainen 2002, 117.

⁵⁵ On nimittäin katsottu, että ”varsinkin virkamieseliitin ote hallintoon on säilynyt vahvana”. Väyrynen 1999, 258. Tätä vahvaa asemaa kummastellaan aika ajoin myös ulkopuolisin silmin. Esimerkiksi Itävallan aiempi suurlähettiläs Wendelin Etmayer on kirjaan (Finnland. Ein Volk im Wandel, Wien 1999) kummastellut virkakunnan suurta määrää: ”Kun Suomen kaltaisella 5,1 miljoonan asukkaan maalla on 561 000 julkisella sektorilla toimivaa, on se osoitus suuresta hallintotraditiosta.”

2 Valtion rooli suhteessa kunnalliseen itsehallintoon – tutkimusongelman erittelyä

2.1 Mikä on valtion rooli uudessa hallintoajattelussa?

Valtionvalvonta-teemaa voidaan pitää mosaiikkipalasen kaltaisena osana paljon laajemmasta kokonaisuudesta, jota voidaan kutsua valtion ja yhteiskunnan reformiksi.⁵⁶ Käsillä olevassa tutkimuksessa on sanottu lähtökohta hyväksyen liitetty tutkimuksen kohteena oleva kysymys tähän kokonaiskontekstiin. Siksi seuraavassa joudutaan tarkasteluihin ottamaan suhteellisen laajasti valtion roolin arviointia.

Perustuslait ovat 1700-luvulta lähtien, ja erityisesti Ranskan ja Amerikan vallankumousten seurauksena, valtiolle kuuluvia asioita. Tämän päivän näkökulmasta historiallisessa silmäyksessä valtion aikakausi esiintyy valtion alueen, valtion kansan ja valtiovallan kolmiyhteydeksi määriteltynä, vaikkakin suhteellisen lyhyenä episodina.⁵⁷ Tämän päivän tarkastelussa voidaan havaita merkkejä, joiden mukaan perustuslait irtaantuvat valtioyhteydestä samalla kun syntyy uusia ylikansallisia ”perustuslakeja” alueellisella (EU) tasolla, sektorikohtaisesti (maailmantalous) ja globaalilla systeemitasolla (YK:n peruskirja, ihmisoikeussopimukset). Ne muodostavat yhdessä edelleen voimassa olevien kansallisten perustuslakien verkoston kanssa uudentyyppisen perustuslakipluralismin. Kuvattu kehitys osoittaa, että valtio pysyy edelleen voimakkaana instituutiorakenteena, mutta marginalisoituu yleistoimivaltuuksiensa suhteen enenevässä määrin. Valtio ei enää ole suvereniteetin perusta, eivätkä oikeudetkaan enää ole pelkästään sen suomia tai sen uhkaamia.

Kuntien ja valtion väliset suhteet ovat kunnallisen itsehallinnon ikuisuusongelma, niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa. Kädenvääntö tehtävien suoritusvelvollisuudesta ja kustannusvastuusta sekä kuntien liikkuma-alas-

⁵⁶ Kahl 2000, 307.

⁵⁷ Brunkhorst 2002, 981.

ta on leimannut ja leimaa keskustelua ja uudistuksia jatkuvasti. Tämän pysyvyyden vaikutelman taakse ovat jääneet ne kehityspiirteet, joilla on merkitystä näihin suhteisiin. Eurooppalainen vaikutus on niistä ehkä tutuin (paikallisen itsehallinnon peruskirja, EU:n suorat ja välilliset vaikutukset jne.), mutta on muitakin: esimerkiksi vähittäinen siirtyminen uuteen – sanottakoon vaikkapa federalistiseen – järjestelmään, jossa tehtävien ja toimivaltuuksien jakautuminen tapahtuu usean eri toimintatason kesken (EU-valtio-alueet/maakunnat-seutukunnat-kunnat).

Julkishallinto ei enää voinekaan rakentua niin selvästi valtiokeskeisesti kuin perinteisesti suomalaisessa yhtenäisvaltiossa. Tehtävät ja toimivaltuudet jakautuvat subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti (tämän periaatteen noudattamiseenhan Suomikin on sitoutunut mm. hyväksyessään Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan). Toinen piirre on se, että selkeistä toimivaltuuksien jaoista – mitä hallinto-oikeudellinen oppi korosti – ollaan siirtymässä toimivaltuuksien sekoittumiseen, siihen, että toimivaltuudet ovat päällekkäisiä eri tasojen kesken (kuten jo nyt vaikkapa elinkeino- ja kehittämispolitiikassa).

Kuvattujen muutosten vaikutus kunnan ja valtion suhdetta määrittäviin oppirakennelmiin ja käytäntöihin on meillä selvittämättä. Perinteiset opit elävät, vaikka niiden syntyajankohdan reunaehdot ovat olennaisesti muuttuneet. Tällainen kysymys on ennen muuta se, *mihin uudessa tilanteessa perustuu valtion oikeus kuntien valvontaan*. Aiemmassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa katsottiin, että valtio ikään kuin osti oikeuden valvoa kuntia, kun se myönsi kuntien toimintoihin valtionapuja. Nyt on kuitenkin nähtävissä, että tällainen perustelu on menettämässä merkitystään, koska valtio on vetäytynyt merkittäväällä tavalla rahoitusvastuustaan. Toinen samankaltainen perustelu on ollut yhdenvertaisuudesta huolehtiminen.⁵⁸ Perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ei kuitenkaan merkitse samaa kuin yhdenmukaisuus. Jo kunnallinen itsehallinto itsessään pitää sisällään ajattelun, jonka mukaan asioita voidaan hoitaa eri tavoin. Kolmas perustelu on ehkä vieläkin selvemmin menettänyt merkityksensä: valvontaa katsottiin tarvittavan, koska kunnissa ei ollut riittävää asiantuntemusta.⁵⁹ Ja neljäntenä perusteluna on ollut vahvasti esillä se, että valtion hallinnollista valvontaa tarvitaan takaamaan kansalaisten oikeusturva. Tämänkin perustelun merkitys on muuttunut, koska on luotu valtionhallinnosta erillinen, riippumaton hallintolainkäyttöjärjestelmä.

⁵⁸ Tällä perusteella samankaltainen kunnallisten tehtäväalojen tiukka sääntely on toteutunut myös monissa muissa maissa ja saatettu sittemmin kyseenalaiseksi (ks. esim. Witte 1992, 624).

⁵⁹ Nyt voidaan jopa esittää vastaava väite valtionhallinnon suuntaan. Kun virkakierto valtion keskushallinnon sisällä edelleen on suhteellisen rajallista esimerkiksi siten, että virkamiesvaihtoa ministeriöiden ja kuntien välillä tapahtuisi, on seurauksena väistämättä näkökulman kapeus ja hallinnon kentän olosuhteiden riittämätön tuntemus. Suomalaiselle valtion keskushallinnolle tyypillistä on myös tutkimuksen ja hallinnon välinen vähäinen kierto. Esimerkiksi Saksassa tämä on yleisempää ja ministeriöiden korkeiden virkamiesten, jopa ministereiden koulutus ja tutkimustiedon hallitseminen ovat vahvemalla tasolla.

Vaikka kuntien valtionvalvontaa muodollisesti on vähennetty (esim. aiemmin laaja alustusvelvollisuus on likimain poistunut), on valvonta saanut uusia muotoja. Ne eivät välttämättä ole yhtään aiempia järjestelmiä kuntaystävällisempiä. Esimerkiksi vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslakiin otettu säännös kuntien kaavoituksessa tapahtuvasta vuorovaikutuksesta ja neuvottelumenettelystä ympäristökeskusten kanssa mahdollistaa senkaltaisen valtionvalvonnan ja -ohjauksen, joka jää vaille oikeudellista kontrollia. Kunta ei voi tällaisesta ohjauksesta valittaa, mutta on tosiasiassa velvollinen noudattamaan neuvottelumenetelyssä tapahtuvaa ohjausta.

Niinpä lähtökohtaisena käsityksenä voi pitää sitä, että kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan periaatteellisen oikeutuksen tutkiminen tarjoaa varsin laajan aihekokonaisuuden. Kyse ei ole pelkästään taloussuhteista, jotka ovat saaneet viime aikoina huomiota. Edellä sanotun lisäksi sitä puoltaa ainakin kaksi syytä.

Ensinnäkin: perustuslain uudistus jäi meillä torsoksi, koska siinä mielenkiinto kohdistui pelkästään ylätasoon ja kaksi kolmasosaa (eli kunnallinen itsehallinto) jäi entiselleen, muodollisia tekstitarkistuksia lukuun ottamatta.⁶⁰ Toiseksi: maamme hallintorakennetta on uudistettu paloittain: ensin kuntataso (vapaa kuntakokeilu, kuntalaki jne.), sitten aluetaso (Aluehallinto 2000 -hanke) ja nyt vihdoinkin keskushallinto. Vireillä on samanaikaisesti hankkeita, joiden vaikutus kokonaisuuteen ei ole tiedossa (kuten seutuhallintohanke suhteessa maakuntahallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon). Vuoden 2006 jälkeinen aluepolitiikka ja sen harjoittamista varten tarvittava organisaatiorakenne ovat avoinna. Toisin sanoen edessä on eräänlaisen kokonaiskartoituksen hahmottaminen, sillä hallinto on Suomen kokoisessa maassa kuitenkin kokonaisuus, jossa osat eivät voi olla kovin paljon ristiriidassa keskenään.

Sanotuista syistä kunnallisen itsehallinnon ja valtionhallinnon väliset suhteet muodostavat keskeisen osatekijän, jonka selvittäminen on perusteltua. Esimerkiksi senkaltaisen peruskysymys kuin valtion kuntiin kohdistaman valvonnan oikeutus on meillä vailla tutkimusta.

Valtion roolia koskeva oikeudellinen ja politologinen keskustelu on viime vuosina ollut vilkasta monissa maissa. Monissa puheenvuoroissa katsotaan valtion olevan tarpeen muuntua ”vanhasta” sosiaalivaltiota ”aktivoivaksi” valtioksi (esim. Ladeur). Valtion roolia on myös nähty olevan tarpeen muuttaa palveluvaltion suuntaan. Kun on vahvistunut käsitys siitä, ettei täydellinen valtion vetäytyminen ole enempää realistinen kuin toivottavakaan vaihtoehto paisuneelle hyvinvointivaltiolle, on valtion nyt ”laihtuneena” ja markkinaperusteisena löydettävä uutta voimaa. Keskeisenä ohjeena tässä toimii käsitys palveluyrityksenomaisesta valtiosta ja sen hallinnosta.⁶¹ Edellä kuvatut syyt (globalisaatio, Euroopan yhdentymisen, valtion legitimitetin heikkeneminen ym.) ovat olleet syyksinä tälle.

Varsinkin mannereurooppalaisessa hallinto-oikeudellisessa keskustelussa uusien näkemysten mukaista termistöä (kuten hallinnon toimenpiteiden näke-

⁶⁰ Ks. kritiikkiä esim. Ryyänen, Juhlakirja – 2001, 102–105.

⁶¹ Vosskuhle 2000, 495.

minen ”tuotteina”, joita kansalainen ”asiakkaana” kuluttaa) pidetään vieraana ja pelkkänä poliittisena reformiretoriikkana. Aivan hyödyttömänä tätä erilaisten tavoitteellisten valtiota kuvaavien etikettien liimaamista ei kuitenkaan tule pitää. Tätä kautta luotiin poliitikkojen, virkakunnan ja kansalaisten taholla uutta aktiivisuutta perinteisestä byrokraattisesta traditiosta irtautumiseen ja uusien vaihtoehtojen arviointiin. ”Palveluyritysvaltion” kuva palveli eräänlaisena tärkeänä vastakohtana, johon modernisointikeskustelussa voitiin peilata julkisen sektorin erityispiirteitä ja ongelmia. Vasta ”palveluyritysvaltioon” peilattaessa selkeytyvät käsitykset modernista valtiosta ja syntyvät sen ääriverrat.⁶²

2.2 Uusi valtiokäsitys

Valtionvalvonnan laajuutta ja sisältöä voidaan pitää tuloksena kulloisestakin erilaisten valtiokäsitysten välisestä kamppailusta. Toisin sanoen varsinainen kiistan kohde ei olekaan itsehallintoa koskeva käsitys vaan valtiokäsitys.⁶³ Näin ollen on perusteltua suorittaa valtiokäsitystä koskeva analyysi.

Länsimaisten valtioiden legitimititeettiperustan muodostavat periaatteessa kolme ydinarvoa: demokratia, hyvinvointi ja kehitys. Kaikilla aloilla valtiolla on kokonaisvastuu. Ei ole epätavallista, että valtiota pidetään ”kotina”. Valtio on paikka, jossa me yksilöinä elämme, mutta se on myös paikka, jossa kasvamme demokraattisiksi kansalaisiksi. Ennen muuta valtiota kohtaan meidän odotetaan suuntaavan poliittisen lojaliteettimme. Tämän koti-metaforan kanssa analogisesti puhutaan myös valtiosta ”säilyttäjänä” (container) alueella, jossa kaikki poliittinen vallankäyttö tapahtuu. Valtio on hierarkkinen rakennelma huipulla olevine keskeisine instituutioineen. Se on näin ollen eksklusiivinen omistus- tai disponointioikeus poliittiselle tilalle. Voidaan sanoa, että valtio on ainoa poliittinen instanssi, jolla on niin kutsuttu metapoliittinen auktoriteetti.⁶⁴ Tällä tarkoitetaan pelkistettynä sitä, että valtio ratkaisee sen, millaista valtaa se itse käyttää (kompetenssi-kompetenssi) samalla kun se asettaa rajat muiden kompetenssille. Perinteisessä valtion määritelmässä pidetäänkin valtiota organisoituna ihmisryhmänä, joka käyttää tietyllä alueella omintakeista ja pysyvää valtaa.

Tällaisen näkemyksen mukaan valtio on ainoa poliittinen organisaatio, joka ilman kilpailua omistaa suvereenin oikeuden määrätä sekä omasta että muiden roolista. Valtion eksklusiivinen valta on luonnehdittavissa osuvasti, kuten Saksan perustuslakituomioistuimen vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksesta antamassa tuomiossa, kompetenssi-kompetenssiksi.

On hyvin nähtävissä, että tuonkaltainen käsitys valtiosta on sidoksissa tiettyihin peruslähtökohtiin. Ensinnäkin siihen, että poliittinen järjestelmä on keskusohjattua ja toiseksi siihen, että toimitaan puhtaasti kansallisissa puitteissa. Perinteinen kuva valtiosta on juuri sellainen, että se ohjaa erilaisten pakkokei-

⁶² Vosskuhle 2000, 523.

⁶³ Kahl 2000, 4.

⁶⁴ Esim. Fernández-Johansson-Jerneck 2001, 256.

nojen ja taloudellisten houkuttimien valikoimaa hyväksi käyttäen, samalla noudattaen omaa kansakunnan koossa pysyttämisen ja hyvinvointiyhteiskunnan käsitystään.

Kansallinen homogenisointi tapahtuu useimmissa tapauksissa tiukan standardisoinnin avulla. Keskeistä koko idealle suvereenista demokraattisesta valtiosta on käsitys homogeenisesta kansalaisuudesta.

Tällaisen – tässä vain pelkistetysti kuvatun – suvereenin valtion idea kantaa Suomessakin yhä ja heijastuu yksittäisiin lainsäädäntö- ja hallintoratkaisuihin. On nähtävissä monia syitä, joiden vuoksi valtio on pakotettu meilläkin määrittelemään uudelleen vanhaa rooliaan, joka perustuu vahvaan hierarkiaan ja yhtenäiseen ohjaukseen. Uudessa poliittisessa toimintatilassa valtiosta nimittäin katsotaan tulevan yksi – vaikkakin merkittävä – useista toimijoista rajat ylittävässä verkostossa ja globaaleissa toimintaprosesseissa. Määrittelykriteerien vaikeuden vuoksi onkin realistisinta sanoa, että se, mitä kansainvälisesti arvostetaan valtiona, on valtio.⁶⁵

Jos valtiolta viedään sanotulla tavalla yksinoikeus määrätä siitä, mikä on kansalaisten kannalta oikeaa, yhdenmukaista ja tarkoituksenmukaista, nousee esille luonnollisesti uusia ongelmia. Tällainen kehitys valtion suhteen on nähtävissä myös sen legitimaatioperustan heikentymisen johdosta. Perinteinen hyvinvointivaltio on nojannut puolueiden ja etujärjestöjen vahvaan vaikutusvaltaan. Niillä on ollut varsinkin aiemmin sellainen asema, että ne ovat kyenneet ottamaan hoidettavakseen suurten väestöryhmien intressien esimuotoilun. Uudessa hyvinvointivaltiossa sen sijaan pyritään nyt – ”kansalaisyhteiskunnan” nimissä – etsimään puolueiden ja etujärjestöjen kadonneen vaikutusvallan tilalle uudet kanavat. Keskitetyt järjestelmät ja toimintaperiaatteet eivät enää uudessa tilanteessa toimi eikä niillä ole riittävää legitimitettiä.⁶⁶

Olisiko saman muutoksen heijastumaa myös kuntien ja valtion välisen vuoropuhelun kriisissä? Maaherra Heikki Koski on kirjoittanut (Satakunnan Kansa 29.5.2002: Yksituumaisuutta vai vastakkainoloa): ”Valtion ja kuntien vastakkainasettelu on Helsinki-keskeistä, ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton välistä. Onneksi ns. kentällä tilanne on parempi. En näe esimerkiksi lääninhallitusten ja kuntien suhteessa tänä päivänä mitään suuria ongelmia. Arviointi, ohjaus ja neuvonta ovat tulleet tiukan vanhakantaisen valvonnan sijaan. Myös valtakunnallisella tasolla valtion ja kuntien pitäisi löytää luonteva yhteistyö, sillä samassa veneessähän lopulta julkisessa taloudessa ollaan.”

Suomessa valtionhallinnon uudistamista on toteutettu kiitettävällä tavalla, erityisesti pääministeri Holkerin hallituksen vuoden 1987 laajan hallinnon-uudistusohjelman käynnistämänä. Sitä jatkoivat sitten pääministeri Ahon hallitus erityisesti maakunnallisen hallinnon ja pääministeri Lipposen hallitus valtion aluehallinnon uudistusten muodossa. Se, mikä ehkä on jäänyt sivuun hallintoteknisten muutosten tekemisen yhteydessä, on itse käsitys valtion roolista. Valtion modernisointi on näet enemmän kuin pelkästään hallinnon modernisointi. Ei nimittäin hyödytä paljoakaan, vaikka valtio suorittaa tehtävänsä no-

⁶⁵ Heuru 2002, 11.

⁶⁶ Ladeur 2001, 15.

peasti, kustannustietoisesti ja laadukkaasti, jos kyseessä ovat tehtävät, joita ei enää haluta valtiolta.

Modernin valtion on näin ollen ennen muuta määriteltävä uudelleen tehtävänsä ja keskityttävä vain välttämättömään, ideoitava uusia yhteistoiminnan muotoja yksityisen ja julkisen sektorin kesken, säänneltävä parempivaikutteisesti, ohjattava vaikuttavammin ja toimittava transparenttimmin ja sillä on oltava moderni julkinen hallinto. Tämä kansainvälistä keskustelua⁶⁷ hyvin heijastava vaatimuslista soveltuu myös oman maamme oloihin. Suomalaisesta näkökulmasta keskeinen siinä on vaatimus uusien yhteistoiminnan muotojen ideoinnista, tässä tapauksessa valtion ja kuntasektorin kesken.

2.3 Kuntien valtionvalvonnan oikeutus

Kuntien valtionvalvonnan teoreettista perustaa ja oikeutusta on maassamme arvioitu varsin puutteellisesti nykytilanteen valossa. Valtionvalvonta modernissa muodossaan on jäänne 1800-luvulle ulottuneesta Manner-Euroopan valtiollisesta *ius supremae inspectionis* -ajattelusta (mikä yleensä on käännetty ylivallan valvontaoikeus -ajatteluksi).⁶⁸ Ajattelun alkuperä on näkemyksessä keisarin ylivallasta, jonka alueruhtinaat joutuivat hyväksymään. Valvonta kattoi kaikki luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Samanaikaisesti käytiin kamppailua siitä, säilyttävätkö itsenäiset kaupunkioikeuden omaavat kaupungit vapautensa vai eivät.

Vaikka valtiojärjestys tänä päivänä on olennaisesti toinen, valtionvalvonta perustuu yhä edelleen aikanaan muodostuneelle ajattelulle. Juurikaan ei ole otettu huomioon esimerkiksi *valtiorakenteen hajautumista* (siirtymistä keisarin absoluutisesta vallasta suhteellisen itsenäisiin tai ainakin erillisiin ”valtiotahdon” toteuttajiin, esim. meillä Suomessa aina lääninhallituksiin).

Tuolle ajattelulle leimallista on yhä käsitys suvereenilla vallalla varustetusta valtiosta, joka ainoana käyttää alkuperäistä valtaa ja josta kaikkien muiden organien valta on keskitetysti johdettu. Tämän klassisen näkemyksen mukaan moderni valtio oli suljettu poliittinen yksikkö. Tämän näkemyksen mukainen ajatus valtiosta elää edelleen vahvana erityisesti V. Merikosken oppien kautta. Valtionvalvonta ilmentää sub specie tätä leimallista valtio-oikeudellisen dogmatiikan traditiosidonnaisuutta ja -yhteyttä.⁶⁹ Vahvasti hierarkkisuudesta irtautuva hallinto edellyttää näin ollen myös valtionvalvonnan ja sitä koskevan ajattelun uudelleen muotoilua.

Samanaikaisesti voimistunut vaatimus eri viranomaisten *kumppanuusperusteisesta* toiminnasta on toinen keskeinen muutos, joka sekään ei ole horjuttanut valtionvalvonnan käytännön säilymistä. *Demokratiaperiaate* on kolmas seikka, jolla on merkitystä valtionvalvonnan oikeutukselle. Kunnallishallinnolla on vaaleihin

⁶⁷ Luettelo on hallinnonuudistuksessa aktiivisen Schleswig-Holsteinin osavaltion pääministerin Heide Simonisin 20.10.1997 pitämästä puheesta (Staatsmodernisierung tut not – tun wir das Nötige? Friedrich-Ebert-Stiftung).

⁶⁸ Kahl 2000, 41–42.

⁶⁹ Kahl 2000, 344.

nojaava legitimizeetti vallankäytölle, lääninhallituksilla virkamieshallintoperusteisina sen sijaan ei. Toisaalta demokratiaperiaatteesta, liitettyä oikeusvaltioperiaatteeseen, voidaan katsoa mahdolliseksi johtaa hallinto-organien alisteisuus oikeuskontrollille. Riidaton tämäkään peruste ei ole, vaan eräissä tutkimuksissa suhtaudutaan skeptisesti väittämään, jonka mukaan kuntien oikeuskontrolli olisi nähtävä välttämättömänä oikeusvaltion ominaisuuden elementtinä.⁷⁰

Hallinnon yhtenäisyydestä huolehtiminen tuodaan usein esiin perusteluna.⁷¹ Sen mukaisesti kunnan on sopeuduttava valtiokokonaisuuden päämääriin ja tavoitteisiin. Sanottu vaatimus on toisaalta ristiriidassa sen seikan kanssa, että kunnalliselle itsehallinnolle olennaista on pitkälle menevä omavastuu. Perinteisen opin mukaan hallinnon yhtenäisyys taataan ennen muuta hierarkiaperiaatteella. Sanottu periaate on johdettavissa Max Weberin byrokratiamallista. Hierarkiaperiaatteen kanssa erottamattomasti yhteen kuuluu alaisuusperiaate, käsitys ylemmistä ja alemmista hallintotasoista. Mutta yhtä vanha kuin hierarkiaperiaate itse on, on myös siihen kohdistettu kritiikki. Perustellusti onkin hallinto-oikeudellisen käsityksen tendenssi kulkenut suuntaan, jossa klassinen byrokrattis-hierarkkinen, määräysvaltaan nojaava hallintotoiminnan malli avautuu sellaisille organisaatio- ja toimintamuodoille, jotka mahdollistavat enemmän työjaollista, tilannekohtaista joustavuutta. Käsityksen kytkeminen kansansuvereniteettiperiaatteen yhteyteen kumoo näkemyksen valtion ja kunnallisen itsehallinnon lähtökohtaisesta hierarkkisesta erosta, kunnallishallinnon periaatteellisesta ”alemmuudesta”. Molemmat alueelliset yhteisöt ovat nimittäin suvereenisuuden ilmauksia luoda poliittinen järjestys.⁷²

Toimintojen desentralisoinnin voidaan katsoa tuottavan aina tarpeen niin horisontaaliseen kuin vertikaaliseen koordinointiin. Mutta miten sanottu on sovitettavissa yhteen sen seikan kanssa, että valtionvalvontaa suorittaisivat lääninhallitukset, jotka itsekin ovat desentralisoitua hallintoa? Myös virallisasiakirjoihin on kirjattu se, ettei hyvinvointivaltion rakentamiskauden keskeisenä tavoitteena pidettyä kansalaisten yhdenvertaisuutta voida saavuttaa tiukalla yhdenmukaisuudella eikä yksityiskohtaisella sääntelyllä ja valtionvalvonnalla. Riittävän laaja ja omavastuinen kunnallinen itsehallinto ei estä kansalaisten yhdenvertaisuutta.⁷³ On siten vankkoja perusteita todeta, että hallinnollisen valtionvalvonnan oikeutus on monin osin menettänyt perustaansa.

On myös huomattava, ettei lainsäädäntömme tunne ”valtion yhtenäisyyden” normatiivista perustuslakiperiaatetta. Kysymyksessä on pelkästään suvereniteettikäsitykseen ankkuroitu valtioteoreettinen käsitys. Sama koskee myös monesti perusteluissa esitettyä, ”jopa mystisesti käytettyä”⁷⁴ toposta, oppia hallinnon yhtenäisyyden vaatimuksesta. Myöskään se ei juuri ole normatiivisesti perusteltavissa. Oikeusvaltioperiaate, erityisesti vallanjakosäännös ja hallinnon lainmukaisuuden vaatimus, eivät anna tälle vaatimukselle mitään tukea. Ne ovat plurali-

⁷⁰ Oebbbecke 2001, 407.

⁷¹ Ks. Rynänen 1986, 335 ja siinä viitattu kirjallisuus.

⁷² Küpper 2002, 170 ja von Mutius 1983, 478.

⁷³ HE 192/1994 vp, s. 19.

⁷⁴ Näin Kahl 2000, 476–477.

teetin suhteen avoimia.⁷⁵ Hallinto-oikeudellinen periaate asteellisen toimivallan itsenäisyydestä itse asiassa korostaa kunkin tason omavastuuta ja oikeutta itsenäiseen ratkaisuvaltaan.

On mielenkiintoista, että tätä muutosta ei ole Suomessa lausuttu ääneen. Tiedostamatta asia on kuitenkin pyritty korjaamaan: keksittiin *julkisen vallan* (so. valtion ja kuntien) yhteisvastuu perusoikeuksien toteuttamisessa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Se antoi oikeudellisen selkänöjan jatkaa kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa. Valtionvalvonnan selkänöjana voidaan pitää perustuslain 22 §:ssä säädettyä vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vaikka vastuu juridisesti on yhteinen, toinen osapuoli katsoo edelleen vanhan *ius supremae inspectionis* -ajattelun mukaisesti olevansa oikeutettu myös toisen osapuolen yksipuoliseen valvontaan. Ilman perusoikeussäätelyn tuomaa selkänöjaa kuntien valtionvalvonnalla ei olisi hyväksyttäväksi katsottavaa perustaa.

Ongelmalliseksi kuntien rooli perusoikeuksien valtiotahdolle alisteisina toteuttajina muodostuu kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Käytännössä kuntien rooli on mekaanisen ja valtiolle alisteisen toteuttajan rooli. Tosiasiallinen kehitys on siis kulkenut vastavirtaan julkilausuttujen, kunnallisen itsehallinnon vahvistamista koskevien tavoitteiden suhteen. Nykytila on ristiriidassa myös Suomen ratifioiman paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Sen sisältönä on (3. artiklan 1. kappaleen mukaisesti) estää kuntien muuttuminen valtiotahdon mekaanisiksi toteuttajiksi.⁷⁶

Tutkimuksen tehtävänä on luonnollisesti selvittää myös sitä, onko olemassa uusia tekijöitä, jotka vaikuttavat valtionvalvonnan tarpeeseen. Lähtökohtaisesti sellaisena voidaan pitää maamme sitoutumista ns. EMU-kriteerien (Euroopan unionin talous- ja valuuttaliiton ehtojen) täyttämiseen.⁷⁷ Mutta millaiset oikeudet sanottu seikka tuo valtionvalvonnalle?

Nykyjärjestelmään soveltuvaa ihannemallia voitaisiin luonnehtia yhteistoinnalliseksi valtionvalvonnaksi, jota määrittävät julkisen tehtävienhoidon avainkategoriat, työnjaollis-funktionaalinen yhteishyvä konkretisointi ja vastuunotto. Niin valvontaviranomaisia kuin tehtävän suorittajia koskee yhteinen suori-

⁷⁵ Kahl 2000, 477.

⁷⁶ Peruskirjan selittävä raportti (s. 11): "Under their own responsibility" stresses that local authorities should not be limited to merely acting as agents of higher authorities.

⁷⁷ Yhteisö säännösten vaikutusta kunnalliseen toimintaan ei aina edes tiedosteta tai tuoda esiin. Kuntalain 65 §:n muutos (353/2000) on hyvä esimerkki. Muutoksella kunnat veloitettiin päättämään toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan (alijäämän kattamisvelvollisuus). Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 157/1999 vp) enempää kuin hallintovaliokunnan mietinnössäkään (HaVM 7/2000 vp) ei muutoksen yhteydestä EMU-kytkentään mainittu sanallakaan. Tosiasiallinen tausta muutokselle oli kuitenkin tässä valtion sitoutumisessa koko julkisen talouden osalta tiettyihin raja-arvoihin niin julkisen talouden velkaantumisen kuin budjettialijäämänkin suhteen. EMU-kytkentä ei sellaisenaan merkitse kuntien talouden oikeudellisen itsenäisyyden katoamista. Sen sijaan siitä voi heijastua erilaisia valtiovallan toimenpiteitä, joilla saat-
taa olla kunnallistaloudellista vaikutusta (Heuru 2001, 380).

tusvastuu. Vastuunjaon periaatteen mukaisesti kunnat hoitavat tiettyjä yhteisön kannalta välttämättömiä julkisia tehtäviä, kun taas valtio viranomaistensa kautta takaa, ettei hallinnon lainalaisuutta loukata. Tämän ihanteellisen toimintaidean toteutumisesta ehkäisevät monet varsin raadollisetkin tekijät, ennen muuta valtaan liittyvät. Valtio-osapuolen näkemys ei nimittäin ole yhtenäinen suhteessa siihen, miten kunnallisen itsehallinnon tulee toimia. Eriävät näkemykset ministeriöiden kesken ovat enemmänkin tavanomaisia kuin harvinaisia.

Kuntien tehtävät voidaan modernin jaottelun mukaisesti jakaa kolmeen ryhmään (toisin kuin aiempi dualistinen tehtävämäärittely): vapaaehtoiisiin (ns. yleistoimivalta), lailla erikseen säädettyihin ja kansalaisasioihin (kansalaisten omalla vastuulla tai heidän vapaaehtoisesti hoidettavana oleviin).⁷⁸ Ensin mainittujen tehtävien osalta on selvästi havaittavissa, ettei niihin voida ulottaa hallinnollista valtionvalvontaa. Valvonta on mahdollista ainoastaan lainkäytön muodossa. Lailla erikseen säädettyjen tehtävien kohdalla pätee edellä kuvattu yhteistoiminnallinen vastuunotto, johon ylemmyyteen perustuva valtionvalvonta ei enää istu. Kansalaisasiat puolestaan ovat vieläkin huonommin kuin ns. yleistoimivallan asiat hallinnollisen valtionvalvonnan piiriin kuuluvia.

Kunnallisen itsehallinnon vaikea tehtävä on toteuttaa sekä päätösten oikeellisuutta että kansalaissuuntautuneisuutta. Mikäli kunnallishallinto epäonnistuu päätöksenteon mahdollisimman suuren oikeellisuuden toteuttamisessa, on vaarana päätöksentekovastuun siirtyminen aikaisempaa enemmän valtiolle ja itsehallinnon olemassaolon vaarantuminen. Mikäli kunnallishallinto puolestaan epäonnistuu tehtävässään edistää kansalaissuuntautunutta poliittista ja hallinnollista toimintaa, se kadottaa kunnallisen itsehallinnon perustan, joka on nimenomaan siinä, että kansalais- ja paikkakuntakohtainen kytkentä asioiden hoitoon voi toteutua sen kautta suuremmassa määrin kuin valtiollisten orgaanien kautta.

Myös toisessa suhteessa laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välinen rajanveto on tärkeä. Valtion puuttuminen kunnallisen itsehallinnon harkintavaltaan kuuluvaan tarkoituksenmukaisuuskysymysten ratkaisemiseen on periaatteessa valtion ja kuntien välisiin suhteisiin soveltumatonta. Käytännössä rajan yli on mahdollista käydä myös nykyisen lainsäädännön vallitessa. Kuntien käytössä olevat oikeussuojakeinot ovat tältä osin riittämättömät. Oikeusvaltiossa lähtökohdana tulisi voida pitää kaiken valtiovallan käytön kontrollointimahdollisuutta, mikä edellyttäisi perustuslakituomioistuinjärjestelmän toteuttamista myös maassamme. Vain näin voinee paikallisen itsehallinnon peruskirjankin (11. artiklan) edellyttämä kuntien oikeussuoja toteutua riittävällä tavalla. Nyt kuntien valtionvalvonta voi olla vallankäyttöä ilman siihen itseensä kohdistuvaa riittävää oikeudellista kontrollia.

Valtionvalvontaa koskevassa teoreettisessa keskustelussa lainsäädännön tarjoamien erilaisten keinojen tarkoituksena pidetään sitä, että niiden tulee yleensä palvella ensisijaisesti sitä, että mahdolliset virheratkaisut voidaan korjata (repressiivinen valvonta). Valvonnalla on näin ollen suojaustarkoitus: sen tulee tur-

⁷⁸ Luokittelun on kehittänyt saksalainen kunnallisoikeustieteilijä Franz-Ludwig Knemeyer. Ks. Knemeyer: *Kommunale Selbstverwaltung neu denken*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2000.

vata lainsäädännöllisten oikeuksien sisältö. Koko valvontatoiminnan tulee toteuttamismuodoiltaan noudattaa ”kuntaystävällistä menettelyä”, millä tarkoitetaan valvontatoimenpiteiden harjoittamista mahdollisimman itsehallintomyönteisesti. Tällaista lähtökohtaa korostetaan erityisesti mannereurooppalaisissa kuntien valtionvalvontaa koskevissa oikeudellisissa tarkasteluissa (esim. Meyer, Kommunalrecht 1998). Preventiivisen valtionvalvonnan katsotaan olevan mahdollista ainoastaan neuvovassa muodossa harjoitettuna.

Suomalainen kuntien valtionvalvontaa koskeva ajattelu on rajoittunutta myös muutoin. Valtionvalvonnan kansalaisulottuvuus koskee suomalaisessa ajattelussa pelkästään suorittavaa hallintoa ja palvelutuotannon toteutusta, kansalaisen oikeuksia asiakkaana. Oikeuskontrollin muodossa tapahtuvan valtionvalvonnan tarkoitus suojata kunnan asukkaiden vapautta hallintoa kohtaan, samalla kun kuitenkin edistetään kunnan orgaanien omavastuista päätöksentekoharrastusta ja -aloitteellisuutta⁷⁹, on suomalaisessa keskustelussa ollut sivussa.

Sanotut reunaehdot soveltuvat myös Suomessa vallitsevaan tilanteeseen, jossa valtionvalvonnan laajuus ja yksityiskohtaisen toteuttamisen muodot jatkuvasti hakevat uusia muotoja. Valtionvalvonnan laajuuteen on tulevaisuudessa varmasti merkittävin vaikutus valtiota ja sen roolia koskevalla ajattelulla. Suomalaisesta, historiallisen taustansa omaavasta valtiokeskeisestä ajattelusta joudutaan meilläkin siirtymään ajatteluun, jossa valtio muodostaa vain yhden tason EU:n, alueiden tai maakuntien ja kunnallisen itsehallinnon kanssa. Tällaisessa monitasodemokratian järjestelmässä valtion valvontaoikeus ei enää voi nojata aiempiin lähtökohtiin, vaan perustaksi on löydettävä ensisijaisesti asiakohdaiset työjaolliset näkökohdat. Tämänkaltaisen työnjaon etsimisessä konkreettisen lähtölaukauksen antaa EU:n komission heinäkuussa 2001 julkistama valkoinen kirja ”Eurooppalainen hallintotapa”. Suomalaisellekin keskustelulle kunnan ja valtion suhteesta antavat aineksia asiakirjan näkökohdat, joissa edellytetään muun ohella vastuun selkeyttä sekä politiikan ja toiminnan johdonmukaisuutta.

Yhdentyvän Euroopan osana oleva Suomikin joutuu omaksumaan federalistisen valtioajattelun piirteitä, oikeaa työnjakoa eri tasojen kesken, mutta myös uudessa muodossa toteutettavaa alueyhteisöjen yhtenäisyyttä (koheesiota). Se, mikä tässä ajattelussa erityisesti on uutta suomalaiselle hallintoajattelulle, on alempien tai pienempien alueyhteisöjen oikeus vaikuttaa ylemmän tai suuremman tason tahdonmuodostukseen. Toisin sanoen kunnilla ja maakunnilla tulee olla mahdollisuus vaikuttavalla tavalla osallistua valtion tahdonmuodostukseen, siihenkin, miten valtionvalvontaa toteutetaan.⁸⁰ Eittämättä vieras ajatus maamme keskushallinnolle ja eduskunnalle?⁸¹

⁷⁹ Neuhofer 1998, 332.

⁸⁰ Tätä edellytetään muun muassa Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin (CLRAE) suosituksessa 34 (1997, 4. kokous) alueellisen itsehallinnon eurooppalaiseksi peruskirjaksi.

⁸¹ Voidaan tietysti katsoa, että tästä maassamme jo periaatteessa on kysymys. Onhan valtaosa kansanedustajista samalla mukana kuntien ja maakuntien liittojen päättävissä elimissä. Maamme tilanne muistuttaa tässä suhteessa Ranskan poliittista todellisuutta: monet kansalliskokouksen edustajista ja ministereistä pitävät samalla hallussaan alueel-

2.4 Valtio ja subsidiariteettiperiaate

Subsidiariteettiperiaatteesta on kirjoitettu varsin runsaasti.⁸² Eräänlaisena yhteen-
vetona voidaan todeta, että käsite on suhteellisen moniulotteinen. Jo käsitteen
suomennos kuvaa tilannetta hyvin. Periaatteesta on käytetty ainakin kolmea eri-
laista käännöstä: puhutaan läheisyysperiaatteesta, hajauttamisperiaatteesta ja tois-
sijaisuusperiaatteesta. Suomennoksien lukuisuus kuvaa osaltaan periaatteen moni-
selitteisyyttä ja problemaattisuutta.

Eräiden näkemysten mukaan subsidiariteettiperiaatetta tarvitaan ennen
kaikkea integraation etenemisestä aiheutuvan demokratiavajeen paikkaamiseksi.⁸³ Vaikka subsidiariteettiperiaate yhdistetäänkin usein federalismiin, sen käyt-
töönotto EY:ssä (Maastrichtin sopimuksen myötä) ei välttämättä vie yhteisöä
federalistisempaan suuntaan. Yksi federalismin olennaisista piirteistä on kansa-
laisten suorien vaikutuskanavien muodostaminen, mutta subsidiariteettiperiaat-
teen nojalla asioista päättäminen alueellisella tai paikallisella tasolla vähentää tar-
vetta tämänkaltaiseen kehitykseen. Demokratiavajetta pyritään kuromaan um-
peen lisäämällä alueellisen ja paikallisen tason otetta päätöksenteosta eikä niin-
kään pyrkimällä ulottamaan demokraattista kontrollia yhteisön tasolla tapahtu-
vaan päätöksentekoon. Tätä kuvaa hyvin alueiden komitean asettaminen ja toi-
saalta kielteinen suhtautuminen suorien EU:n tasolla tapahtuvien vaikuttamis-
keinojen aikaansaamiseen.

Merkittävä linjakysymys on tietysti, tuleeko alueellinen ja kansallinen pää-
töksenteko kytkeä samaan jatkumoon yhteisötason kanssa federalismin periaat-
teita noudattaen vai tulisiko ne pitää täysin erillään yhteisötasosta.

Subsidiariteettiperiaatteelta puuttuvat Pohjoismaissa senkaltaiset juuret kuin
sillä on Manner-Euroopassa. Pohjoismaissa katolinen kausi on kaukana histo-
riassa eikä maiden perustuslaeissa ole mitään federalistisia vaikutteita. Eräs tyyppi
periaatteesta yhteiskuntarakenteessamme kuitenkin Olof Ruinin mukaan on.
Pohjoismailla on – vaikka ne ovatkin kaikki yhtenäisvaltioita – vahvan kunnalli-
sen itsehallinnon traditio.⁸⁴

Subsidiariteettiperiaate vaatii ”pienemmän elämänpiirin oikeutta”, koska
yksilöt voivat olla välittömämmin vastuullisia kuin suuremmissa muodostumis-
sa (kuten valtiossa). Kysymys on myös iskulauseenomaisesti vaatimuksesta ”niin
vähän valtiota kuin mahdollista, niin paljon valtiota kuin välttämätöntä”.⁸⁵

lisia ja paikallisia mandaatteja. He ovat tästä syystä, valta-asemansa säilyttääkseen, kiin-
nostuneet desentraalista politiikasta. Ranskan senaattia onkin mandaattien kumuloitu-
misen ja erikoisen valintamenettelynsä vuoksi pidetty de facto eräänlaisena pienten kun-
tien edustustona (Benz 1998, 580). Tämä on konkreettisesti näkynyt esimerkiksi aluere-
formien toteutumattomuudessa.

⁸² Ks. esim. kirja-arvostelu Alois Riklinin ja Gerard Batlingerin toimittamasta kirjasta Sub-
sidiarität (Nomos 1994), Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1995, 91–92.

⁸³ Ks. Lehtomäki 1992, 260.

⁸⁴ Ruin 1994, 267.

⁸⁵ Ks. tarkemmin Nummela–Ryynänen 1993, 168–170.

Kyseisellä tavalla ymmärretyn subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti yhteiskunnallisen ja valtiollisen toiminnan on oltava ”subsidiääriä”, toisin sanoen tukevaa tai täydentävästi käyttöön otettavaa. Kulloinkin ylemmässä asemassa oleva yhteiskunnallinen tai valtiollinen yksikkö saa toimia vain silloin, kun pienemältä yksiköltä vaaditaan liikaa. Kulloisenkin yksikön on tehtävä se ja vastattava siitä, mihin se on pätevä. Tämänkaltaisen periaatteen mukainen ”jaetun demokratian” malli vastaa kansanvaltaista ideaalia: mitä enemmän toimivaltuuksia on pienemmillä yhteisöillä, sitä suurempi osuus yksilöllä on yhteisöllisessä tahdonmuodostuksessa. Tällainen kansalaisläheinen demokraattinen itsemääräämisoikeus puolestaan kaventuu, kun ylemmäntasoisien yhteisöjen toimivaltuudet astuvat tilalle.⁸⁶

Toisaalta liian vahvasti keskitetty hallinto on vaarassa vieraantua kansalaisista. Mutta liian pitkälle viety keskittäminen vaarantaa myös organisaation toimintakyvyn. Se johtaa siihen, että keskushallinnon viranomaiset hukkuvat alempien tahojen informaatioon ja tuhlaavat aikaa epäolennaisiin päätöksiin.

Mutta desentralisaatiossa on myös huolehdittava riittävästä yhtenäisyyttä turvaavista instrumenteista ja voimista. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa desentralisoidut päätöksentekoyksiköt eivät hallinnoi pelkästään omaa rajattua elämäpiiriään vaan vaikuttavat ratkaisuillaan myös suurempaan yhteyteen, on asiallinen koordinaatio valvonta- ja koordinointiorganien kautta välttämätöntä. Koordinointi voi tapahtua kahdella tavalla: hierarkkisesti tai omatoimisesti. ”Hierarkkisia” luonteeltaan ovat valvontaoikeudet, kuten oikeussäännösten tai yksittäisohjeiden avulla tapahtuva koordinointi. Mutta koordinointi voi tapahtua myös osallisten itsensä kautta (kuten ministerin osallistuminen toisen ministeriön päätöksentekoon asiassa, jolla on vaikutusta myös hänen ministeriönsä toimipiiriin).⁸⁷

Desentralisoinnissa on kyse optimointiongelmasta, toisin sanoen tehtävästä luoda organisatorisia yksiköitä, jotka toteuttavat tapauskohtaisesti optimaalisen kompromissin. Kyse on kompromissista keskenään ristiriitaisten vaatimusten kesken: yhtäältä asia- ja kansalaisläheisyyden, itsehallinnon ja omavastuisuuden ja toisaalta yhtenäisen sääntelyn, koordinoinnin ja kokonaisvastuun.⁸⁸

Subsidiariteettiperiaate koskee niin kansalaisen ja valtion suhdetta kuin valtiollisten tasojen keskinäistä suhdetta. Yhtäältä kyse on yksityisen toimintavallan etusijasta suhteessa valtiolliseen tasoon. Valtion on sen mukaisesti pidättäydettävä ja mahdollisesti rajoitettava toimintansa vain tukitoimiin, jos tehtävä voidaan hoitaa yksityisen aloitteellisuuden varassa. Toisaalta subsidiariteettiperiaate sisältää valtio-organisaatio-oikeudellisessa ilmauksessaan kulloisenkin kansalaista lähimmän valtiollisen tai julkisen tason toiminnan etusijan. Se turvaa näin valtion yksittäisten osien omavastuisuuden, omatoimisuuden ja itsenäisyyden. Eurooppalaiselle tasolle siirrettynä tämä merkitsee sitä, että EU saa toimia vain niiden tehtävien alueella, joista jäsenvaltiot eivät itsenäisesti selviytyisi.⁸⁹

⁸⁶ Zippelius 2003, 22.

⁸⁷ Zippelius 2003, 388.

⁸⁸ Zippelius 2003, 108–109.

⁸⁹ Nummela–Ryynänen 1996, 11–14.

Näin ymmärrettynä periaate voi turvata jo vuosia esillä olleen tavoitteen toteutumista: siirtymistä hyvinvointivaltioista hyvinvointiyhteiskuntaan.⁹⁰

Ongelmana on se, ettei politiikoilla ole sama käsitys subsidiariteettiperiaatteesta, eivätkä he ole samaa mieltä sitä koskevista kriteereistä tehdäkseen sen operationaaliseksi. Siksi on välttämätöntä löytää yhteinen käsitys periaatteesta ennen kuin voidaan toivoa sille käytännöllistä merkitystä. Juuri EU:n piirissä tällaisen käsityksen löytymisen tarpeellisuus on tunnustettu. Periaatteesta on annettu varsin onnistunut määrittely⁹¹:

”Subsidiariteettiperiaate edustaa valtiollisten instituutioiden yleistä oikeusperiaatetta, jonka pohjalta institutionaalisen ja toiminnallisen tason päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Se edellyttää, että unioni, jäsenvaltiot ja kaikki institutionaaliset tasot pyrkivät saavuttamaan niille järjestelmässä asetetut tavoitteet taaten yksityishenkilöiden ja heidän yhteiskunnallisten järjestöjensä tunnustamisen, hyödyntämisen ja osallistumisen. Tämän periaatteen tulee olla Euroopan unionin rakentamisen poliittinen ohjenuora.”

Läheisyysperiaatteen noudattaminen ei siis merkitse kansallisvaltioiden puolustamista.⁹² Voidaan jopa Nobelin rauhanpalkinnolla vuonna 1998 palkitun Euroopan parlamentin jäsenen John Hume tavoin väittää, että keskitettyä hallintoa ja kansallisia parlamentteja suosiva toimintatapa on kansallisvaltioiden aikakauden perua. Se syntyi kauan ennen yleistä äänioikeutta ja oppivelvollisuutta – aikana, jolloin viestinnän ja tiedottamisen keinot olivat rajalliset. Elämme tänään erilaisessa maailmassa, johon meidän on sopeuduttava.⁹³

Jos EU:n tulevaisuuskonventin puheenjohtajan ja itse konventin kesällä 2003 tekemät kannanmääritykset toteutuvat, on subsidiariteettiperiaatteesta vihdoinkin tuleva totta: se, mitä toimivaltuuksia ei ole yksityiskohtaisesti osoitettu yhteisölle, on pysyvä jäsenvaltioiden kompetenssissa. Unionista tulee oikeushenkilö.

Kehityksen kulku ei tietenkään ole ennustettavissa. Mielenkiintoinen arvaus on, toteutuuko tulevaisuudessa ennustus, jonka ranskalainen historioitsija Ernest Renan esitti 1882 Sorbonnen luennoissaan ”Mikä on kansakunta”: ”Kansakunnat eivät ole mitään pysyvää. Ne ovat kerran alkaneet, ne päättyvät kerran. Eurooppalainen konfедераatio tulee ne todennäköisesti purkamaan.”

Voi kuitenkin olla kovin ennen aikaista siirtää kansallisvaltioita historiaan, ainakaan nähtävissä olevassa tulevaisuudessa. Myös monitasoisessa toimintajärjestelmässä valtioilla ja niiden alaisilla yksiköillä säilyy olennaisia toimintoja. Mutta valtion tulevaisuuteen vaikuttaa olennaisemmin kysymys sen tehtävistä monitasoisessa toimintajärjestelmässä. Tässä suhteessa suuremman haasteen ja muutospaineen edessä ovat yhtenäisvaltiot, kuten Suomi.⁹⁴

⁹⁰ Esim. Väyrynen 1999, 273, Sipponen 2000, 311 ja Ryyänen 1992, 16.

⁹¹ Alueiden komitean lausunto aiheesta Läheisyysperiaatteesta: Kohti uutta subsidiariteettin kulttuuria, Alueiden komitean vetoamus CdR 302/98 fin. Tämän 10.–11.3.1999 hyväksytyn lausunnon valmistelijoina olivat Edmund Stoiber ja Michel Delebarre.

⁹² Ks. myös Nummela–Ryyänen 1996, 180–181.

⁹³ Hume 2002.

⁹⁴ Ks. näin Bussjäger 2002, 109.

Maailmassa on yhä 193 poliittista organisaatiota, jotka itse pitävät itseään valtiona ja jotka kansainvälisoikeudellisesti hyväksytään sellaiseksi. Mutta ovatko nämä ”valtiot” yhä ”valtioita” siinä mielessä, millaiseksi suvereenia valtiota koskeva eurooppalainen oppi 1500–1900-luvuilla kehittyi ja millaisena se poliittis-oikeudellisesti erityisesti 1800-luvulta viime vuosisadan puoliväliin saakka Euroopassa esiintyi ja toteutui ja levisi muualle maailmaan poliittisen organisaation mallina? Perusteltua on lähtökohtaisesti katsoa, ettei kansallisvaltioiden aika ole ohi meidän aikanamme, mutta niiden itsemääräämisoikeutta tulkitaan varmastikin toisella tavalla. Valtion poliittis-oikeudellinen todellisuus on muuttunut perustavaa laatua olevalla tavalla.⁹⁵

Seuraavassa luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin valtion nykyistä asemaa ”valtiona”.

⁹⁵ Steiger 2002, 331.

3 Valtion uuden roolin etsintä kansainvälisen ja kotimaisen tutkimuksen ja keskustelun valossa

3.1 Kansallisvaltion loppu?

Viimeaikaisesta kansainvälisestä keskustelusta on voinut saada sen käsityksen, että valtiolla tutkimuskohteena olisi tulevaisuudessa vain historiallinen merkitys. Puhutaan eräänlaisesta hyvästijätöstä kansainvälisten suhteiden ”westfaleni-laiselle järjestelmälle”. Sillä tarkoitetaan ideaalimallia, jossa pelkästään suvereenit ja periaatteessa samanarvoiset valtiot hoitavat kansainvälisiä suhteita. Tällaisen toimintamallin tilalle on tullut monitasoisten järjestelmien kirjo, millä kehityksellä luonnollisesti on vaikutus valtioiden suvereniteettiin. Näin valtio olisi muuttunut suvereenista toimintakeskuksesta välittäjäksi paikallisten elämismaailmojen, ylikansallisten yksiköiden ja globaalien systeemien kesken. Tuloksena on toisin sanoen siirtyminen suvereniteettiin nojaavista valtioista komplisoituun osasuvereenisten toimijoiden verkostoon ja poliittisen päätöksenteon tasojen moninaisuuteen. Tällainen käsitys nykytilasta johtaa luonnollisesti moniin ongelmallisiin kysymyksenasetteluihin, joista vähäisimpiä eivät ole demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevat.

Erityisesti globalisaation profeetat ovat jo pitkään ennustaneet valtion loppua tai ainakin sen muuttumista merkityksettömäksi. Tosiasiat näyttäisivät kuitenkin puhuvan toista. Valtiolliset rakenteet eivät nimittäin näytä näistä ennusteista hätkähtäneen. Valtiolliset toiminnot jatkuvat entisellään: valtionhallinto toimii, lainsäädäntökoneisto tuottaa kansallista normistoa jne. Itse asiassa voidaan puhua valtion ekspansiosta: valtion harjoittama sääntelypolitiikka on tässä välineenä, mistä seuraa itsehallinnon vapaan toiminta-alueen supistuminen. Ilmiö ei rajaudu pelkästään esimerkiksi ns. uusiin demokratioihin (kuten Unkariin), vaan on havaittavissa kaikissa teollisuusmaissa.⁹⁶ Keskeinen kysymys onkin, missä määrin rakenteet ovat vain todellisuuden fasadeja ja mitkä mekanismit ovat tulleet niiden tilalle.

⁹⁶ Küpper 2002, 470.

Globalisaatiokehityksen ohella toinen keskeinen valtion rooliin kohdistuneen kritiikin peruste on valtion ohjauskyvyttömyys.⁹⁷

Ennen kyseisen perusteen lähempää analyysia on syytä arvioida näiden käsitysten tieteellistä perustaa myös muulta kuin yhteiskuntatieteiden kannalta. Valtion ohjauskyvyttömyyttä koskenut keskusteluhan on ollut nimenomaan yhteiskuntatieteiden piirissä harjoitetun tutkimuksen viime vuosien kestoteema. Kun kyseinen teema on jätetty pelkästään yhteiskuntatieteiden työstettäväksi, voidaan puhua valtioteorian ajantasaisen tutkimuksen laiminlyönnistä.

Väitetyssä valtion ohjauskyvyttömyydessä on kyse valtion eroosioprosessin yhdestä ilmenemismuodosta. Valtion eroosiota tapahtuu monissa muodoissa. Laajemmassa mielessä sitä voidaan nähdä myös yleiseurooppalaisessa ilmiössä, valtioiden alueellistumisessa ja desentralisoitumisessa. Kyseinen kehitys johtaa irtautumiseen valtion ja perustuslain yhtenäisyyden käsityksestä.⁹⁸ Kehitys polysentrisen (monikeskuksisen) yhteiskunnan suuntaan saattaa valtion valtamopolin yhä kyseenalaisemmaksi. Erityisen uhanalainen on valtion politiikan kautta toteuttama hierarkkinen ohjaus, jonka taustana on ajattelu yhteiskunnan yhtenäisyyden yhä jatkuvasta vallitsemisesta.

Valtioon kohdistunutta kritiikkiä voidaan monilta osin pitää ”kauniin ilman valtion”⁹⁹ perustalle nojaavana: käsityksenä siitä, että voimme aina elää ongelmattomassa maailmassa, jossa valtion tason vahvoja toimijoita ei tarvita.

3.2 Poliitiikan ja valtion keskinäisen yhteyden häviäminen

Poliitiikan legitimitettkriisi (jota osoittaa esimerkiksi vähäinen äänestysaktiivisuus) ilmaisee politiikan merkityksen menetystä. Valtio on yhä olemassa, mutta poliittinen – sen ydin – on syöpynyt. Yhteiskunta on kvasifederalisoitunut. Poliittikka on, niin paradoksaaliselta kuin se kuulostaakin, kadottanut monopolinsa politiikkaan. Poliittikkaa muotoilevat nyt monet eri toimijat.¹⁰⁰

Poliittisen kadotus leikkaa aikaa myöten valtion valtimon. Valtio voi siis kuolla aivan muulla kuin ennustetulla tavoin, hiipivällä tavalla. Voi syntyä yhteiskunta, jossa ei enää ole julkisia tehtäviä, täydellisesti privatisoitu yhteiskunta.

”Aikamme valtio on tiellä kohti keskiaikaa.”¹⁰¹ Tällaisen hätkähdyttävän väitteen perusteluna on neljän viime vuosikymmen kehitys, jossa valtiollinen suvereniteetti on syöpynyt ja polyarkkisia (hajautuneita) vallankäyttäjärakenteita

⁹⁷ Esim. Väyrynen 1999, 224–225 ja 259.

⁹⁸ Bussjäger 2002, 29. Kyseistä kehitystä ei kuitenkaan voi pitää ainoana valtion eroosion syynä. Keskeisiä kehitykseen vaikuttaneita syitä ovat Bussjägerin mukaan erityisesti yksityistäminen, ohjauskyvyttömyys, valtion epäonnistuminen ja dezisionismi (normien vaikuttavuutta koskevasta epävarmuudesta huolimatta pyrkimys sääntelemään yksityiskohtaisesti).

⁹⁹ Müller 2003, 169.

¹⁰⁰ Bussjäger 2002, 44.

¹⁰¹ Kahl 2000, 427.

syntynyt tavalla, jolle ei ole historiallista esikuvaa. ”Onko käymässä niin, että muu yhteiskunta valtaa valtion?”¹⁰²

3.3 *Huomio toimivaltasuhteissa*

Eräs valtioteorian vanhimmista ja samalla ajankohtaisimmista kysymyksistä on, miten riittävällä toimintakyvyllä ja integraatiovoimalla varustetussa yhteisössä samalla ehkäistään vaarallinen vallan keskittyminen. Kysymys on vallan kontrollista pyrkimällä yhtäältä riittävään yhtenäisyyteen mutta samalla sallimalla riittävä erilaisuus. Keskeisiä mahdollisuuksia rakenteellisen moninaisuuden ja toimivallan jaon toteuttamiselle ovat organisatorinen vallanjako, desentralisointi, federalismi, itsehallinto, subsidiariteettiperiaate sekä dekonsentraatio ja kilpailu.

Toimivalta- ja vastuusuhteiden uudelleenmäärittely on erityisen keskeinen kysymys maissa, joissa on laaja julkinen sektori, kuten Ruotsissa ja Suomessa. Ruotsissa tätä uudelleenarviointia on tehnyt vuoden 2003 alussa asetettu erityinen komitea, ansvarskommittén. Sen tehtävänä on ollut selvittää nykyisen yhteiskuntaorganisaation toimintaedellytyksiä hyvinvointitehtävien hoidossa. Se on osamietinnössään nostanut esille erityisesti globalisaatiokehityksen mukanaan tuoman institutionaalisen kilpailun valtioiden ja alueiden kesken.¹⁰³

Kun tarkastelee keskustelua valtion roolista Suomessa, voi päällimmäiseksi havainnoksi nostaa keskittymisen lähinnä vain toimivaltasuhteisiin. Ne ovat luonnollisesti keskeisiä kysymyksiä edelleen, varsinkin yhdentymis- ja alueellistumiskehityksen valossa, kuten jäljempänä lähemmin osoitetaan.

Valtion ja kuntien välinen suhde on perinteisesti nojannut käsitykselle kuntaorganisaatiosta luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaationa, jonka kautta kunnan toiminnot toteutetaan. Lainsäädännön vasta 1990-luvun alussa sallima tehtävien hoitaminen myös muin tavoin (yksityistämällä, ostopalveluin) ei tähän suhteeseen kovin hyvin istu. Traditionaalinen kunta-valtio-suhde on virkamieshallintoperiaatteeseen nojautuessaan ollut ongelmaton myös valvonnan kannalta. Virkamiesinstituutiolla hallintokoneisto on haluttu järjestää yhtenäiseksi, pitää hallinto puolueettomana sekä antaa hallintotehtävän hoitaminen kunkin alan asiantuntemusta edustaville virkamiehille (kunnissa lakisääteisille lautakunnille ja viranhaltijoille). Tavoitteena on ollut weberiläisiä byrokratiatunnusmerkkejä vastaava hallinto.¹⁰⁴

Kokonaisvastuu hyvinvointipalveluista säilyy kunnilla yksityistämisestä huolimatta. Viranomaisten vastuu ja valvonta on suhteellisen tehokkaasti säännelty ja ulotettu myös yksityisiin palveluihin.¹⁰⁵ Yksityistämiskehitys on kuitenkin nostanut esiin tarpeen saada aikaan eriytynyt lainsäädäntö (kuten laki yksityisestä

¹⁰² Sipponen 2000, 49.

¹⁰³ SOU 2003:123, 29.

¹⁰⁴ Rasinmäki 1997, 224.

¹⁰⁵ Oikeuskanslerin, samoin kuin oikeusasiamiehenkin, toimi- ja valvontavallan laajennus koskemaan julkista tehtävää hoitavaa yksityistä tai yhteisön jäsentä tuli voimaan vuoden 1991 alussa. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, ettei organisaatiomuodon muutoksella taikka toiminnan muulla ulkoistamisella sinänsä voida perustella laillisuusvalvon-

terveydenhuollosta 152/1990 ja laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996), jossa valvonnasta säännellään erikseen.

Yksityistämiskehitys vaikuttaa myös valtio-osapuoleen. Pyrkimyksestä valtion roolin supistamiseen tai ainakin sopeutumisesta muuttuviin vaatimuksiin on osoituksena keskustelu ns. ydinvaltiosta. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallintopolitiikasta vuonna 1998 todettiin muun ohella seuraavaa:

”Valtion tehtävänä on vastata poliittisista hallintatehtävistä, valtiollisen ja poliittisen järjestelmän jatkuvuudesta ja valtakunnan hallinnasta sekä pitää yllä oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa ja vastata ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta.”

Poliittisen merkitys valtion ydinosana näkyy kuitenkin havaitun. Tätä osoitaisi vuoden 2002 keskushallintouudistuksen valmisteluasiakirjoissa oleva ohjelmaohjauksen käyttöönottoa koskeva esitys. Siinä kysymys on eräällä tavalla poliittisen ohjauksen palautuksesta hallintoon nykyistä vaikuttavammalla tavalla.

3.4 ”Minimivaltio” – ratkaisu muutostilanteeseen?

Yhtenä syynä valtion kyvyttömyyteen pidetään aiempaa valtiotoimintojen ekspansiota. Vuosien saatossa valtiolle on kertynyt tehtävämäärä, joka ylittää pitkälti perustuslain edellyttämän laajuuden. Valtio saattoi itse itsensä ”babyloniseen huoltovaltiolliseen vankeuteen”.¹⁰⁶ Valtion laajentuminen eteni pisteeseen, jossa dysfunktionaliteetteja ei enää voitu välttää.¹⁰⁷ Tällainen ”vahva valtio” voidaan määritellä valtioksi, joka turvaa kansalaisilleen sosiaalisen turvallisuuden korkealla oikeusvaltiollisella samoin kuin hyvinvointivaltiollisella tasolla.¹⁰⁸

Valtion roolin ja tehtävien supistamista korostavissa näkemyksissä puhutaan eräänlaisen minimivaltion tavoitteesta. Saksan liittotasavalta jopa toteutti 1990-luvun loppuvuosina erityisen ”laihan valtion” hankkeen.¹⁰⁹ Mannereurooppalaisissa puheenvuoroissa pidetään tärkeänä solidariteetin ja subsidiariteetin välisen tasapainon palauttamista.¹¹⁰ Ruotsalaisessa keskustelussa (Westerhäll) puhutaan myös omavastuisesta yhteiskunnasta (självförvaltningssamhälle). Olisiko se sitten hyväksyttävä tai ihanteellinen edellä lyhyesti kuvattujen muutospainoiden johdosta?

nan alan kaventamista. Käytännössä yksityistettyjen julkisten tehtävien valvonta hoidetaan kuitenkin valvomalla niitä tahoja, joiden vastuulle ensisijaisesti kuuluu julkisen tehtävän harjoittajan toiminnan valvonta. Kyse on valvonnan valvomisesta (Sarja 2003). Esimerkiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) 8 §:n mukaan palvelujen valvonta kuuluu lääninhallituksen ohella sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. – Sarja toteaaakin valvonnan alasta yhteenvetona seuraavasti: ”Kaikkien laillisuusvalvojan käsi ulottuu kuitenkin edelleenkin pitkälle, erilaisista hallinnon rakenteissa tapahtuneista muutoksista huolimatta.” (Sarja 2003.)

¹⁰⁶ Borchard 2003, 21.

¹⁰⁷ Bussjäger 2002, 34.

¹⁰⁸ Westerhäll 2003, 159.

¹⁰⁹ Ks. siitä tarkemmin Ryyänen 1999 a, 174–178.

¹¹⁰ Esim. Borchard 2003, 21.

Ennen vastaamista on luonnollisesti kysyttävä, mihin valtiota vielä tarvitaan. Siinä yhteydessä on esille nostettava modernit uhkat, kuten sosiaaliset, ekologiset ja turvallisuuteen liittyvät uhkat. Niiden valossa tarkasteltuna voidaan havaita, että minimivaltion idea on väärä ratkaisu. Modernien uhkien hallintaan maailmanyhteisö ei kykene pelkästään valtioiden avulla, mutta ei myöskään ilman niitä. Tarvitaan siis vähintään eräänlaisen *takaajavaltion* roolin¹¹¹ antaminen modernille valtiolle tulevaisuudessa. Tältä kannalta katsottuna näyttää siis kansallisvaltioiden toiminnalle olevan tarvetta tulevaisuudessakin. Monitasoisessa järjestelmässä, jossa kullekin tasolle annetaan riittävät toimivaltuudet, niitä on osoitettava ja osoitettavissa myös valtiolle. Kun 1960- ja 1970-lukujen suunnitteluihanteesta siirryttiin 1980-luvun aikana voimakkaasti markkinoiden suuntaan, 2000-luvulla alettaisiin jälleen kohdistaa odotuksia julkiseen valtaan. Valtiota ei siis pidetä itsestäänselvyytenä, mutta siitä ei kuitenkaan haluta päästä eroon, kuten uusliberaalit tahtovat, vaan sille asetetaan uusia ja ehkä tiukempia suoritusvaatimuksia.¹¹²

Perustavaa laatua oleva keskusvaltion intressi desentralisoitua tasoa kohtaan voidaan kuvata elin- ja ympäristöolojen yhtenäisyyden takaamiseksi. Yleisemmin kysymys on valtion toiminnasta yhdenvertaisuusperiaatteen ja yksilön vapauspiirin suojan turvaamiseksi alkuperäisinä valtiotarkoituksina. Valtio suorittaa tällä tavoin alkuperäistä tehtäväänsä tasa-arvoisuuden ja yksittäisen kansalaisen yksilöllisen vapauspiirin suojaajana ja edistäjänä.¹¹³

Monet seikat puhuvat edelleen sen puolesta, että hyvinvointivaltion ydintä voidaan vielä pitkälle tulevaisuuteen säännellä vain kansallisesti. Yhdysvaltoja pidetään esimerkkinä sanotusta, koska alueellisten erojen väheneminen on olematonta. Vuonna 1990 Kalifornian osavaltio maksoi kuusi kertaa niin paljon hyvinvointitukia kuin köyhä Alabama. Jos edes kansallisvaltiolle ei onnistu hyvinvointivaltion homogenisointi valtiotasolla, niin on epätodennäköistä, että Euroopan unioni olisi asiassa menestyksellisempi. Sillä on käytössään vain 4 prosenttia kaikkien kansallisten hallitusten menoista ja vähemmän kuin 1,3 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta.¹¹⁴

Toimivaltuuksien ja vallan desentralisointi ei tietenkään ole vailla ongelmia. Suurempi variaatio demokraattisessa infrastruktuurissa on sen hintana. Tässä suhteessa ruotsalaisessa keskustelussa katsotaan oltavan perustavaa laatua olevan tasapainottamistehtävän edessä. Suosituksena esitetään yhä suurempaa autonomiaa paikalliselle valtiolle, toisin sanoen kunnille ja niiden osille. Samanlaisesti on kuitenkin – demokratian vuoksi – sallittava valtiolle tärkeiden asioiden toimiva päätöshierarkia.¹¹⁵

¹¹¹ Tällaisella valtiolla tarkoitetaan kansalaisyhteiskuntaan soveltuvaa modernia valtiota, joka nojaa toimintansa yksityisten voimien aktivoimiseen ja mahdollistaa tätä kautta julkisten tehtävien hoitamiseen osallistumisen soveltuvien sääntelyjärjestelmin. Ks. esim. Franzius 2003, 493.

¹¹² Väyrynen 1999, 260, samoin Link 1996, 15.

¹¹³ Scholz 2002, 55.

¹¹⁴ Von Beyme 1998, 28.

¹¹⁵ Ahrne 1998, 51.

3.5 Ei-suvereeni valtio tulevaisuudessa

Edellä olevan tulevaisuudenkuvan perustelujen esittämisen taustaksi on syytä määritellä klassinen valtion käsite, sellaisena kuin se yleisesti niin valtiosääntö-oikeudessa ja kansainoikeudessa kuin Eurooppa-oikeudessa esiintyy. Valtio on pysyvästi organisoitu valtiokansan vaikuttamis- ja päätöksentekoyksikkö, joka toimii rajoitetulla valtion alueella yhtenäisen suvereenin valtiovallan alaisuudessa. Kyseessä on ns. kolmen elementin oppi, joka tarjoaa ainoastaan perusrakenteen määrittämisen, eräänlaisen modernin valtion luurangon.¹¹⁶

Valtiovallan oikeudellinen yhtenäisyys merkitsee, että valtion alueella ei ole mitään esivallallisia sääntelyvaltuuksia, jotka valtiovallan suuntaan olisivat omaperäisiä. Kun valtion alueella muut kuin valtion instituutioiden organit (kuten kunnat) käyttävät julkista valtaa, ovat nämä valtuudet valtio-organien niille osoittamia ja niiden vallassa olevia. Jos valtion alueella olisi omaperäistä julkisen vallan käyttökompetenssia, johon valtiovalta ei voi puuttua, puuttuisi valtiolta ex definitione kompetenssivalta ja siten suvereniteetti. Suvereniteetti, valtiovallan yhtenäisyys ja siten myös legitiimin fyysisen vallankäytön monopoli ovat yhteydessä toisiinsa. Sanottua oikeudellisen yhtenäisyyden vaatimusta ei kuitenkaan pidä ymmärtää niin, että keskusinstanssi yksin vastaisi kaikesta sääntelystä. Tämäntapainen liiallinen keskittäminen olisi säänneltävien elämänolosuhteiden moninaisuuden johdosta mahdottomuus. Se olisi myös epätoivottava.¹¹⁷

Millä tavalla uusi valtio-oikeudellinen tutkimus sitten näkee uudessa tilanteessa valtion aseman noiden kolmen elementin valossa? Seuraavassa suoritetaan lyhyt katsaus tältä osin.

1700-luvun lopusta lähtien ja ennen muuta sitä seuranneina vuosisatoina muotoutui *kansakunta* valtion perustaksi. Valtio muuttui kansallisvaltioksi, *état-nation*, *nation-state*. Kansallisvaltio on valtio, joka nojaa tietylle valtiokansan ytimelle. 21. vuosisadalle siirryttyä on yhtenäinen valtiokansa valtion ytimenä menettänyt monin osin merkitystään. Valtio on kuitenkin edelleen ensisijainen poliittinen ja oikeudellinen organisaatioyhteisö sen alueella asuville ihmisille, ennen muuta kansalaisuuden kautta. Valtiotavoitteiden suhteen ei myöskään ole mikään muuttunut, sillä ennen muuta keskeiset valtion tavoitteet – ihmisarvo ja vapaus – on turvattava ja taattava kansalaisten ohella kaikille. Valtiolle kuuluvat edelleen myös näiden tavoitteiden toteuttamista palvelevat tehtävät: talous- ja suhdannepoliittikka, kulttuuri, sivistys, terveydenhuolto, sosiaaliturva, ympäristönsuojelu, veropoliittikka, julkisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpito, puolustuksen materiaalin turvaaminen jne.¹¹⁸

Moderni valtio on territoriaalivaltio. Valtion *alue* pysyy yhä valtion ja sen organisaation toimivallan tilana. Kyseessä on ensisijaisen valtiollisen tehtävienhoidon tila. Alue säilyy myös ihmisten, perheiden, erilaisten ryhmien, yhteiskunnan yleensä, ensisijaisena elintilana. Valtiolla on yhä olemassaolonsa ja identiteettinsä välttämättömänä perustana merkitystä valtioalueella.

¹¹⁶ Steiger 2002, 332.

¹¹⁷ Zippelius 2003, 68–69.

¹¹⁸ Steiger 2002, 348.

Valtiovalta on kolmas keskeinen suvereenin valtion elementti. Se kytkeytyy läheisesti suvereniteettiin, mutta ei kuitenkaan ole identtinen sen kanssa. Vaikka esimerkiksi liittovaltioissa osavaltioilla on omaa, alkuperäistä valtiovaltaa, ei pelkästään liittovaltiolta siirrettyä valtaa, eivät osavaltiot ole suvereenia. Valtiovalta on tietty historiallinen vallankäytön esiintymismuoto, monopolisoituna, keskitettynä, rationalisoituna ja organisoituna valtana. Sillä on kaksi funktiota. Yhtäältä sen tehtävänä on saada aikaan, kehittää ja turvata kaikkia valtion alueella asuvia ihmisiä koskeva ja sitova yhteisön järjestys. Toisaalta sen tehtävänä on vallan käyttäminen tuon järjestyksen takaamiseksi. Kenelläkään muulla valtiota lukuun ottamatta ei ole oikeutta käyttää fyysistä valtaa muita ihmisiä vastaan.

Järjestyksen toteuttaminen tapahtuu modernissa valtiossa oikeuden kautta, lainsäädäntönä, oikeuden noudattamisena ja lainkäyttönä. Tämän järjestyksen keskeinen tavoite on kaikkien vapauden ja hyvinvoinnin turvaaminen, samoin kuin turvallisuuden ja rauhan turvaaminen niin sisäisesti kuin ulkoisesti. Miten tämä sitten toteutetaan, on avoinna. Sen on kehityttävä kulloistenkin poliittisten ja yhteiskunnallisten tilanteiden, niiden vaatimusten ja kansalaisten odotusten mukaisesti historiallisesti. Mutta sanottu seikka on yksinomaan valtion, toisin sanoen valtiovallan käyttäjän ratkaistavissa. Valtiovallalla on niin sisäisesti kuin myös ulkoisesti kompetenssi-kompetenssi.

Nyt joudutaan tietysti kysymään, miten sanottu vaatimus suvereniteetista on sopusoinnussa lisääntyvän integraation ja valtion eroosion kanssa. Valtiovallan suvereniteetti ei kuitenkaan merkitse sitä, että se olisi riippumatonta enempää sisäisesti kuin ulkoisestikaan. Jo sen ”keksijä” Jean Bodin on sitonut suvereniteetin monin tavoin oikeudellisesti: jumalaiseen oikeuteen, luonnonoikeuteen, sopimuksiin ja valtion perustuslakiin.

Valtio on jo kauan sitten kehittynyt perustuslailliseksi valtioksi ja sittemmin kansanvaltaiseksi perustuslailliseksi valtioksi. Tällaiseen valtioon kuuluva vallanjaon periaate on yhtäältä jarru, mutta toisaalta myös eriytymisen sekä tahdonmuodostus- ja päätöksentekoprosessien aikaansaamisen kautta tehokkuuden lisääjä. Vallitsevan valtiosääntöoikeudellisen opin mukaisesti valtiota pidetään kansanvaltaisesti legitimoidusta valtiosäännöstä johdettuna. Sen mukaisesti yhteiskunta järjestyy ja vakiintuu oikeutensa kautta. Valtiota on niin paljon kuin valtiosääntö konstituoit.¹¹⁹

Uudessakin tilanteessa valtiolla on ennen muita päätöksenteko-organisaatioita alkuperäinen toimivalta. Se merkitsee myös, että se esiintyy kansalaisten suuntaan ensimmäisenä lainsäädäntövallan, täytäntöönpanovallan ja tuomiovallan edustajana. Muutos on näiden vallankäyttömuotojen sidoksissa, ei niiden alkuperässä tai perusteessa suhteessa ylikansallisiin toimintajärjestelmiin, jotka ovat tähänkin saakka koskeneet kansalaista suoraan vain poikkeustapauksissa. Valtion primariteettiin, vallan ensisijaisuuteen, kuuluu, että se on poliittis-oikeudellisen organisaation perusta myös ylikansallisessa järjestelmässä. Primariteetti ei kuitenkaan merkitse enempää prioriteettia kuin primaattia. Se merkitsee en-

¹¹⁹ Vosskuhle 2000, 500.

sisijaisuutta poliittis-oikeudellisessa ylikansallisessa järjestelmässä. Lähtökohtaoletus on valtion toimivallan ensisijaisuuden puolella.¹²⁰

Mutta se, mistä uudella vuosisadalla on luovuttava, on nimenomaan juridinen valtiokeskeinen maailmankuva. Jo nyt valtio on ainoastaan yksi toimija muiden joukossa, eikä välttämättä enää niistä ”mahtavin”.¹²¹ Tämä toimintaympäristön muutos asettaa valtion toimijat kulttuurimuutoksen eteen. Muutos esivallallisesta, julkista valtaa käyttävästä valtiosta palveluja tuottavaksi valtioksi ja edelleen aktivoivaksi valtioksi on jo käynnissä (”*New Governance*”).¹²²

On vielä nostettava esille yksi valtion roolin muutos, jolla on merkitystä keskitetyn valtionvalvonnan legitimitetille: kehitys *pluralistiseksi valtioksi*. Läntisissä valtioissa on nykyisin siinä määrin vahvoja yhteiskunnallisia vallankäyttäjiä, että voi syntyä sellainen tunne, että valtiovalta on purkautunut. Puhutaan valtiollisen arvon, valtiollisen arvovallan ja valtiollisten kompetenssien loppuunmyynnistä.¹²³ Demokratioiden peruskonsepteihin kuuluu, että kaikilla mahdollisilla intresseillä ja mielipiteillä on mahdollisuus kilpailla keskenään ja yrittää saada itselleen vaikutusvaltaa valtiolliseen toimintaan. Näin demokratia ilmenee samalla pluralistisena valtiona, joka sallii intressien ja näkemysten kirjon tulla vaikuttamaan konstitutiivisina elementteinä poliittisessä prosessissa. Yhteiskunnassa esiintyvien ristikkäisten intressien ja käsitysten kesken on haettavissa kompromissi. Tällaista pluralistista valtiota toteuttaa erityisesti kunnallinen itsehallinto.

Yhteenvetona sanotusta voi todeta, että suvereenin valtion mallin aikakausi on ainakin Euroopassa paradigmaattisesti lopussa. Ei-suvereeni valtio edustaa kuitenkin nyt ja nähtävissä olevassa tulevaisuudessakin ensisijaista muotoa poliittis-oikeudellisesti organisoidulle yhteisölle. Kansallisvaltiota ja parlamentaarista demokratiaa voidaan kuvata vapausperusteisen valtiomuodon selkärangaksi.¹²⁴ Tällainen ”primaarivaltio” tarjoaa oikeudellisesti organisoiduissa suhteissa toiminnallisesti tiedossa olevan täydentävyyden, yhteistoiminnallisten ja integroituneiden ylivaltiollisten organisaatioiden suhteen. Jotta niin valtion primariteetti kuin jäsenvaltioiden ja EU:n toisiaan täydentävyyskin turvataan, on seurauksena, että EU:n komission on oltava edelleen valtioiden ja parlamentin asettama.¹²⁵

Toinen ulottuvuus, valtion suhde kunnalliseen itsehallintoon, on yhtä tärkeä. Valtion toimintojen rajana on tänä päivänä käytännössä pelkästään niiden rahoitettavuus. Tässä tilanteessa (jossa kunnat ovat sidottuja valtiollisten tavoitteiden toteuttamiseen) kunnallinen itsehallinto saa arvoa vain, jos valtio luo edellytykset laajalle omavastuiselle paikan päällä tapahtuvalle poliittiselle päätöksenteolle. Se merkitsee konkreettisesti ainakin seuraavia asioita: valtion vetäytymistä julkisten tehtävien yksityiskohtaisesta määrittelystä, valtiovallan vetäytymistä

¹²⁰ Steiger 2002, 350.

¹²¹ Bauer et al. 2003, 279 ja 349.

¹²² Bauer et al. 2003, 353.

¹²³ Zippelius 2003, 244.

¹²⁴ Dahrendorf 2003, 128.

¹²⁵ Steiger 2002, 356.

enemmän yhteiskunnallisista asioista, alueyhteisöllisten tasojen karsimista, poliittisen tahdonmuodostuksen tehokasta desentralisointia ja kouriintuntuvaa hallinnon yksinkertaistamista. Siihen, onko politiikalla kykyä tai halua toteuttaa sanotut ehdot, suhtautuu luettelon kirjoittaja¹²⁶ epäuskoisesti. Suomalaisesta näkökulmasta katsottuna epäily on vieläkin vahvempaa. Jos näin on, jää kunnallisen itsehallinnon periaate teoriaksi, joka poliittisen järjestelmän käytännössä sivuutetaan ja on ainakin uhanalainen.

Eräänlaisena yhteenvetona on todettavissa, että ratkaisua ei ole löydettävissä yhden ”periaatteen” tai kertakaikkisen yhteiskunnallisen konstruktion aikaansaamisella. Kyseessä on ennemminkin jatkuvasti uudelleen politiikalle asetettu tehtävä pyrkiä saamaan aikaan optimaalinen suhde yhtäältä välttämättömän valtiollisen sääntelyn ja toisaalta ”autonomisen” itsesääntelyn ja omavastuusuuden kesken. Teoreettisen tarkastelun avulla voidaan ainoastaan pyrkiä tekemään ongelmaan liittyvät asiayhteydet havaittavammiksi.¹²⁷

¹²⁶ Ellwein 1999, 482.

¹²⁷ Zippelius 2003, 380.

4 Kunnallisen itsehallinnon valvonnalle asettamat reunaehdot

4.1 Kunnallisen itsehallinnon sisältö

Kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan alaa ja sisältöä määrittävät kunnallisen itsehallinnon rajat. Perustuslain 121 §:stä on ensinnäkin johdettavissa periaate, jonka mukaan valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava lakiin.¹²⁸ Perinteisesti on hyväksytty karkea raja, jonka mukaan ”valvonta ei saa ulottua niin laajalle, että se kokonaan lopettaisi kunnan itsenäisen oikeushenkilöllisyyden tai tekisi sen näennäiseksi”.¹²⁹ Tällainen määritelmä sallisi siten valvonnalle suhteellisen suuren liikkuma-alkan. Valvonnan rajojen tarkempi määrittely edellyttäisi siksi itsehallinnon sisällön täsmällistä määrittelyä. Tässä puolestaan on ongelmana itsehallinnon määrittelyn epämääräisyys ja myös se, että erilaisista lähtökohdista tapahtuvat määrittelyt johtavat erilaisiin tulkitoihin.¹³⁰

Vasta aivan viime aikoina on suomalaisessakin keskustelussa alettu hyväksyä näkemys, jonka mukaan kunnallisella itsehallinnolla ei pelkästään ole institutionaalista suojaa. Täysin riidaton tämä muutos ei kuitenkaan ole, mutta toisaalta ei myöskään ole analysoitu kyseisen opin alkuperää ja sen soveltuvuutta tämän päivän tilanteeseen.¹³¹ Institutionaalisen suojan oppi, joka Saksasta Weimarin tasavallan ajalta on siirretty myös suomalaiseen oikeusajatteluun, oli aikanaan edistysaskel ja vahvisti kunnallista itsehallintoa. Nykyisin se on kuitenkin kahle, jos ja kun se suojaa vain kunnallisen itsehallinnon järjestämistä sellaisenaan ja siihen kuuluvine tyypillisine rakenneosineen.¹³²

¹²⁸ Esim. Hannus–Hallberg 2000, 65.

¹²⁹ Kekkonen 1936, 85–86.

¹³⁰ Tarve kunnallisen itsehallinnon sisällön määrittelylle on todettu eri yhteyksissä, esim. PeVM 23/1994 vp, Nergelius 1997, 33 ja Heuru 2001, 46–47.

¹³¹ Ks. esim. Harjula–Prättälä 1998, 22 verrattuna Harjula–Prättälä 2004, 32 (viimeksi mainitussa imperfektissä näkemys institutionaalisesta suojasta).

¹³² Ks. Rynnänen 1999, 166.

Kunnallisella itsehallinnolla ei ole pelkästään sisäisesti vaan myös ulkoisesti perusoikeuden kaltainen luonne. Tämä tarkoittaa sitä, että itsehallinnolle alkuperäisesti osoitettu alue on suojattu niin valtion kuin sen orgaanienkin puuttumiselta samalla tavoin kuin yksilön vapauspiiri. Tämän oikeuden lähtökohta on alueyhteisön juridinen luonne. Kyseessä on äänioikeutetuille kansalaisille kuuluva kollektiivinen oikeus, joka viime kädessä nousee kansan suvereniteetista ja saa alueyhteisön juridisessa persoonassa oikeudellisen välittäjänsä. Tällainen perusoikeusluonne erottaa itsehallinnon laadullisesti pelkästä yhtenäisen valtiovallan desentralisoinnista. Koska kunnallinen itsehallinto johtaa oikeutensa itsehallintoon äänioikeutettujen kansalaisten yhteisöstä eikä valtiosta, sillä voi olla perusoikeuksia valtion suuntaan.¹³³

Edellä kuvatun kaltaista, itsehallinnon institutionaalista suojaa pidemmälle menevää itsehallintodogmatiikkaa ei ilmeisesti kuitenkaan voida pitää riidattomana. Nykyinen itsehallinnon määrittelymme kyllä hylkää (osittain) vanhan rajallisen itsehallintokäsitteen, mutta ei ole kyennyt ottamaan siitä seuraavaa askelta. Uuden itsehallintokäsityksen hyväksyttävyydelle ei kyllä kirjoitettu perustuslakimekaan anna vastausta. On siksi syytä seuraavaksi tarkastella osana oikeusjärjestystämme olevan Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan asianomaista määräystä.

Keskeinen säännös on peruskirjan 3. artiklan 1. kappale: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Kunnallisella itsehallinnolla on toisin sanoen *oikeus* tiettyihin itsehallinnon tunnusmerkkeihin. Tämä tukee edellä olevaa itsehallinnon rinnastusta perusoikeuteen.

Itsehallinnon idealla on niin ulkoinen kuin sisäinenkin puolensa. Ulkoisessa suhteessa valtioon se edellyttää toimivallanjakoa. Näin itsehallintoajatuksella on *valtaa jakava funktio*. Hajautetun hallintoyhteisön mielessä sillä on perusta ja oikeutus jäsentensä osallistumisessa. Kyseessä on itsehallinnon *demokraattinen funktio*.¹³⁴ Valtionvalvontaa koskevan tarkastelun näkökulmasta juuri ensin mainitulla funktiolla on merkitystä. Jotta sanotulla seikalla on asiallista merkitystä, edellytyksenä on itsehallinnon oman vallankäytön riittävä laajuus ja omavastuisuus.

Riidaton näkemys kunnallisen itsehallinnon asemasta myös Suomessa on korostanut kuntien organisatorista ja taloudellista erillisyyttä valtionhallinnos-

¹³³ Küpper 2002, 168–169. – Vallitsevan suomalaisen käsityksen mukaan tosin ”kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle”. (Esim. PeVL 31/1996 vp.) Juridiset henkilöt sellaisinaan eivät nauti perusoikeussuojaa. Vain mikäli juridisen henkilön oikeuksiin kajoaminen välillisesti johtaa perusoikeussuojan alaisten luonnollisten henkilöiden oikeuksien loukkaamiseen, on lain säätämisessä noudatettava perustuslain säätämisyjärjestystä (Merikoski 1969, 523). Loukattaessa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa loukataan luonnollisesti myös kuntien asukkaiden perusoikeutta, oikeutta osallistua ja vaikuttaa kuntansa asioihin. Ks. myös Heuru 2001, 47.

¹³⁴ Rennert 2002, 320.

ta.¹³⁵ Kunnat on tämän näkemyksen mukaisesti säilytettävä valtiosta erillisinä, itsenäisinä oikeussubjekteina, jollaisia ne ovat olleet nykyisen kuntajärjestelmän alusta alkaen. Organisatorisesti tämä vaatimus merkitsee muun ohella sitä, että kunnan orgaaneja ei voi asettaa välittömään riippuvuussuhteeseen valtion orgaaneista.¹³⁶ Valtionvalvonnan ei myöskään ole katsottu saavan ulottua niin laajalle, että kunnan olemassaolo itsenäisen oikeushenkilöllisyyden omaavana oikeussubjektina sen kautta tulisi uhatuksi. Jos näin kävisi, ei kunnallisesta itsehallinnosta voitaisi enää puhua.¹³⁷ Sanottu organisatorisen ja taloudellisen erillisyyden periaate ei suinkaan merkitse samaa kuin itsehallinnon varhemmassa vaiheessa korostettu itsehallinnon ja valtion vastakkaisuus. Enää ei itsehallintoa voida pitää vastakkaisena valtiolle, vaan rajallisesti autonomisena kokonaishallintojärjestelmän osana. Siksi kunnallista itsehallintoa koskeva sääntelykin yleensä on sijoitettu hallintoa koskevaan perustuslainsäädännön osaan. Kansanvaltaisessa yhteisössä ei ole enää laadullista eroa kunnan ja valtion kesken kansanvaltaisen legitimaation suhteen. Näin ollen kunnallinen demokratia ei enää voi perustua vastakohtaisuuteen valtioon nähden, vaan ajatukseen kansanvaltaisen elementin vahvistamisesta.¹³⁸

Sanottu periaate näyttää niin hyvinvointivaltion rakentamiskauden lainsäädännön valossa kuin nyt perusoikeuksien toteuttamista korostavana ajanjaksonakin kovin käytännölle vieraalta. Kuntien riippuvuus aiemmin erityisesti organisatorisesti ja nyttemmin edelleen korostuneesti taloudellisesti valtion tahdonmuodostuksesta on kuvaavampi määrite kuin erillisuus. Käytäntö on siis kulkenut eri suuntaan kuin oikeudelliset reunaehdot olisivat tarkoittaneet.

Erityisen vajavaisesti on toteutunut kunnallisen itsehallinnon perustunnusmerkki, *omavastaisuus*. Se on kunnan tietynasteisen riippumattomuuden ohella kunnan olennainen peruspiirre.¹³⁹ Mutta tätä omavastaisuuden alaa rajoittaa vaatimus kunnan toiminnan sopeutumisesta valtiokokonaisuuteen.¹⁴⁰

Perustuslakivaliokunta on suomalaisessa järjestelmässä keskeisin kunnallisen itsehallinnon rajojen määrittäjä. Vaikka yleistysten tekemisessä sen käytännöstä onkin syytä olla pidättyväinen, voidaan todeta Hidénin mukaan, että ”va-

¹³⁵ Holopainen 1969 a, 307, Mäenpää 1981, 31, Ryynänen 1986, 340–341, PeVL 9/1994 vp ja Heuru 2001, 45–46.

¹³⁶ Esim. Holopainen 1969, 382. Mäenpää 1982, 75: ”– – jo käskynalaisuutta lievempikin kunnan alistaminen valtion keskushallinnon elinten johtoon ja valvontaan saattaa loukata HM 51.2 §:n edellyttämää kansalaisten itsehallintoa.”

¹³⁷ Rytkölä 1952, 25.

¹³⁸ Tätä vastakkaisuuden poistumista on tarkasteltu 1960-luvulta lähtien laajasti kansainvälisesti, ja sittemmin asia on hyväksytty myös Suomessa. Ks. erit. Scheuner 1973, 6.

¹³⁹ Tämä on todettu niin suomalaisessa kuin kansainvälisessä tutkimuksessa, ks. esim. Kekkonen 1936, 86, Fröhler–Oberndorfer 1983 ja Gern 1997, 78. Merikoski määrittelee omavastaisuuden merkitsevän ”sitä, että valtio ei yleensä tapaus tapaukselta sekaannu kunnan asioihin määräten miten ne on ratkaistava ja hoidettava, vaan lainsäätäjä on lähtenyt siitä käsityksestä, että alhaaltapäin tuleva tarkkailu ja silmälläpito riittää pitämään kunnan toiminnan lain viitoittamilla linjoilla ja ohjaamaan sitä tarkoituksenmukaiseen suuntaan”. (Merikoski 1969 a, 100).

¹⁴⁰ Esim. Gern 1997, 495.

liokunta on kunnan päätösvallan suojelussa halunnut pitää kunnan organisaa-
tiota ja henkilöstöä koskevan vallan kunnan omilla elimillä, osoittanut pitkälle
menevää joustavuutta päätösvallan ja vastuiden siirtämisessä kuntien yhteistoi-
mintaelimille ja suhtautunut melko joustavasti myös näiden päätöksentekosään-
töihin, joilta on lähinnä edellytetty vain kuntien kohtuullisen tasapuolisen vai-
kutussvallan säilyttämistä ja hallinnollista tarkoituksenmukaisuutta”.¹⁴¹ Tällainen
johtopäätös osoittaa, että kunnallisen itsehallinnon ydinosa on tulkittu suhteel-
lisen kapeaksi: organisaatiota ja henkilöstöä koskevan vallan kattavaksi. Se, mitä
tämän organisaation on tuotettava, on sen sijaan ollut valtion määräysvallan alais-
ta, ilman että itsehallinnon suojan on katsottu tulleen loukatuksi. Niinpä myös-
kään valtionvalvonnan tiukkojenkaan muotojen ei ole tulkittu olevan itsehallin-
non suojan vastaisia.

Luonnonoikeudelliset käsitykset kunnallisesta itsehallinnosta menettivät
kylläkin merkitystään jo 1960- ja 1970-luvuilla. Sittemmin kunnallisen itsehal-
linnon pääfunktiona on pidetty yhtäältä valtiollisten hallintotarpeiden paikallis-
ta ja asiallista desentralisaatiota (avainsanoina paikallisuus ja kansalaisläheisyys,
valtion kuormittumisen vähentäminen, vertikaalinen vallanjako) ja toisaalta ja
ensi sijassa kansanvaltaisen periaatteen vahvistamista.¹⁴² Siitä seikasta, että kun-
nallinen itsehallinto asettaa omia orgaanejaan samanaikaisesti myös valtion teh-
tävien toteuttamiseen, ei luonnollisestikaan voi seurata niiden itsenäisyyden me-
netys. Monien Länsi-Euroopan maiden esimerkit osoittavat, että tämä kaksois-
rooli on toteutettavissa kunnallisen itsehallinnon reunaehdoilla kunnioittaen.¹⁴³

Oikeudelliset itsehallinnosta johdettavat reunaehdot ovat selkeät. Kuntia
koskevan valtion valvontaoikeuden on perustuttava tiedonsaantia myöten lakiin
tai lain nimenomaiseen valtuutussääntöön. Toisaalta valtion ja kunnan kes-
kinäisten suhteiden täsmällisyys on niin merkittävä seikka, että velvollisuuksien
jakautuminen tulee osoittaa laissa.¹⁴⁴

Kuntien riippuvuuden asteen kannalta luonnollisesti ero eri tehtävien kes-
ken on merkittävä. Olennainen osa kunnallista itsehallintoa on totaliteetti- eli
universaliteettiperiaate, oikeus myös omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen
paikallisia tehtäviä. Vallitsevan käsityksen¹⁴⁵ mukaisesti alueyhteisön, kunnan,
olennaisia toimintaedellytyksiä ovat tietty alue, tällä alueella yhteisön muodos-
tavat henkilöt ja asiallinen yleistoimivaltuus. Suomessa asia on säädetty kunta-
lain 2.1 §:ssä (”itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa – – tehtävät”).

Kyseisestä kuntalain säädöksestä ilmenee dualismi, kahtiajako yleisen toi-
mialan ja erityistoimialan (”laissa säädetty tehtävät”) välillä. Dualistinen käsitys
kuntien tehtävistä nojasi varhempaan näkemykseen, jonka mukaisesti olisi yh-
täältä itsehallintotehtäviä, jotka alkuperäisinä ja olemukseltaan kunnille kuulu-
vina tehtävinä ovat periaatteessa valtiollisen ohjeidenannon ulkopuolella. Toi-
saalta olisi valtion kunnille siirtämiä tehtäviä, myös toimeksiantotehtäviksi ni-

¹⁴¹ Hidén 2001, 161.

¹⁴² Kahl 2000, 341.

¹⁴³ Küpper 2002, 171.

¹⁴⁴ Näin esim. PeVL 14/1986 vp.

¹⁴⁵ Esim. Neuhofer 1998, 70 ja Heuru–Mennola–Ryynänen 2001, 176–177.

mitettyjä, joiden hoitamisesta valtiolla on valta määrätä. Niiden kohdalla puhutaan myös delegoinnista kunnille ja valtion oikeudesta ohjata näiden tehtävien hoitoa valtion ohjeidenanto-oikeuden perusteella. Nykyisen käsityksen mukaisesti tuolla erottelulla ei kuitenkaan ole perustaa, sillä kuntien tehtäväkenttä on oikeudellisesti yhtenäinen säätämistavasta riippumatta.

Kunnille kuuluvia tehtäviä ei myöskään voida pitää valtiolta siirrettyinä, sillä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa kaiken toimivallan tulee perustua oikeusjärjestykseen (lainsäädäntöön), jolloin mikään taho ei ”omista” toimivaltaa eikä siten ”siirrä” tai ”hajauta” sitä mihinkään.¹⁴⁶

Kuvatulla ajattelun muutoksella on luonnollisesti merkitystä myös sen suhteen, millainen oikeutus valtiolla on tuon vallankäytön valvontaan.

Voimassa olevan oikeuden osalta keskeisen reunaehdon muodostaa luonnollisesti perustuslain 121 §. Valtionvalvonnan kannalta keskeinen on siihen sisältyvä *kunnan aseman lakiperusteisuuden* vaatimus. Valtion viranomaisilla ei ole oikeutta puuttua ilman valtuutusta kuntien toimintaan asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä. Tämä on merkittävä selvennys aiempaan käytännössä sekavaan tilanteeseen nähden.¹⁴⁷

4.2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Merkittävä selkeyttävä vaikutus kunnallisen itsehallinnon määrittelylle oli Euroopan neuvoston laatimalla paikallisen itsehallinnon peruskirjalla sen tultua voimaan Suomessa 1.10.1991.

Jo ennen Euroopan neuvoston vuonna 1985 laatimaa paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirjaa annettiin merkittävä päätöslauselma kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteista. Kysymyksessä oli päätöslauselma 126 (1981), jonka hyväksyi kuntien ja alueiden Eurooppa-konferenssi.¹⁴⁸ Kyseessä oli luonnos itsehallinnon peruskirjaksi. Se sisälsi monin osin pidemmälle meneviä tai yksityiskohtaisempia määrityksiä kuin mihin sittemmin varsinaisessa peruskirjassa oli valmiuksia mennä (peruskirjahan on monin osin kompromissi).

Kuntien valtionvalvonnasta päätöslauselmassa oli neljä kohtaa sisältävä 7. artikla:

- i. Kuntien valvonta saa normaalisti ulottua ainoastaan lakien noudattamiseen.
- ii. Muut valvontamuodot, jos sellaisia on, eivät missään tapauksessa saa johtaa sellaisten toimivaltuuksien merkityksen menettämiseen, joita kunnallisille alueyhteisöille on perustuslain tai lain nojalla osoitettu.
- iii. Kuntien valvontamenettelyt saadaan ottaa käyttöön ainoastaan perustuslain tai lain nojalla.

¹⁴⁶ Ryynänen 1986, 256–258 ja Heuru–Mennola–Ryynänen 2001, 61–62. Samoin esim. Küpper 2002, 178. Vrt. Mäenpää 1986, 205.

¹⁴⁷ Ks. aiemmasta tilanteesta ja sen ongelmista esim. sisäasiainministeriön kunta–valtiotyöryhmän muistio Valtion ja kuntien väliset suhteet (1990).

¹⁴⁸ Julkaistu esim. Schaffarzik 2002, 692–696.

- iv. Sellaiset menettelyt saavat palvella yksinomaan muiden alueyhteisöjen tai yksittäisten kansalaisten legitiimejä intressejä. Niiden käyttämisessä on otettava huomioon, että valvontaviranomaisen puuttuminen asiaan on oikeassa suhteessa suojeltavaan intressiin.

Erikseen olivat vielä kuntien finanssivaroja koskevat säännökset (8. artikla). Artiklaan sisältyi muun ohella kohta, jonka mukaan finanssitasoituksen (valtionosuusjärjestelmän, kuten asia meillä ilmaistaan) menettely ei saa palvella sitä, että kunnallisten alueyhteisöjen päätösvaltaa niiden omassa toimivaltapiirissä kavennettaisiin (vi-kohta). Samassa artiklassa oli vielä toisessa kohdassa periaate, jonka mukaan valtionosuuksien osoittaminen ei missään tapauksessa saa johtaa käyttämään väärin vaikutusvaltaa kuntien politiikassa niiden oman kompetenssialueen sisällä (viii-kohta).

Varsinaiseen paikallisen itsehallinnon peruskirjaan valtionvalvontaa koskevia kohtia ei samalla yksityiskohtaisella tarkkuudella tullut.¹⁴⁹ Samat periaatteet ovat kuitenkin luettavissa peruskirjasta, joskin varsin yleispiirteisesti. Peruskirjan 8. artiklan 1. kohdan mukaan kuntia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, jotka perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty. 2. kohdan mukaan kuntien toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille. 3. artiklan mukaan kuntien hallinnollisessa valvonnassa on varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen. Lisäksi on 9. artiklassa valtionosuusjärjestelmää koskevia määräyksiä, muun ohella 7. kohdassa kuntien periaatteellista harkintavaltaa koskeva oikeus.

Peruskirjan selitysosan¹⁵⁰ mukaan näillä määräyksillä on ennen kaikkea merkitystä sille valvontafilosofialle, joka on traditiona useissa maissa, so. valtioille kuuluvalla yleisellä huolenpitovalvontaoikeudelle. Selitysosassa todetaan tästä vielä seuraavaa:

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

2. kappaleen mukaan hallinnollisen valvonnan pitää normaalisti rajoittua kuntien toiminnan laillisuuteen eikä koskea sen tarkoituksenmukaisuutta. 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.

¹⁴⁹ Selitys tälle on luonnollisesti siinä laajassa kirjossa, joka tässäkin suhteessa Euroopan neuvoston jäsenmaissa vallitsee. On edelleen maita, joissa huomattava osa yksittäisistä päätöksistä on saatettava valtion valvontaviranomaisen kontrolliin. Esimerkiksi Ranskassa vuonna 1992 yli 5 miljoonaa päätöstä saatettiin prefektien tietoon (Berthon 2001, 176).

¹⁵⁰ European Charter of Local Self-Government and explanatory report 1996, 15–16. Samoin Pöyhönen 1996, 8–9.

3. kappale on johdettu suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan valvontaviranomainen valvontaoikeuttaan käyttäessään on velvollinen käyttämään sellaisia menetelmiä, joilla on vähiten vaikutusta kuntien itsehallintoon ja kuntien pyrkimykseen saavuttaa haluttu tulos.

Nämä selitysosien tulkinnat tekevät siis oikeutetuksi järkevän valtionvalvonnan, kunhan se on sopusoinnussa kuntien toiminnan kanssa. Tätä taustaa vasten Aulis Pöyhösen mukaan ”Suomessakaan ei pitäisi mustasukkaisesti torjua kaikkea valtion kuntiin kohdistamaa valvontaa”.¹⁵¹ Peruskirjan artikla pakottaa kuitenkin punnitsemaan alistamisvelvollisuuksia. Alistettaessahan valvonta kohdistuu myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, ellei valvontaa rajoittavaa perustetta ole.¹⁵² Huomionarvoinen vaatimus on myös kunnalle kuuluvan harkintavallan suojaamista koskeva kohta.

Kunnallisen itsehallinnon toimivaltuuksien kannalta huomionarvoista on peruskirjan pyrkimys torjua valtion ja kuntien eräänlainen toimivaltuuksien päällekkäinen käyttö.¹⁵³ Tämä näkyy määräyksessä (4. artiklan 4. kappale), jonka mukaan kuntien toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Mikään muu viranomainen, keskus- tai aluehallintoviranomainen, ei saa heikentää eikä rajoittaa niitä, ellei laissa toisin säädetä. Ohjeiden ja määräysten tulee myös sallia suuri joustavuus.¹⁵⁴

Huomionarvoinen rajoitus valtionvalvonnalle on mainittu suhteellisuusperiaate. Peruskirjan käsikirjassa periaatetta pidetään oikeusvaltioperiaatteen ilmauksena, joka koskee kaikkea itsehallinto-oikeuteen välittömästi vaikuttavaa valtiollista toimintaa. Periaatteen käyttö tulee tosin kysymykseen vain sellaisissa tilanteissa, joissa valtiolla on harkintavaltaa.¹⁵⁵

Valtionvalvonnan laajuuden ja sisällön kannalta merkitystä on myös 3. artiklan 1. kappaleeseen sisältyvällä määritteellä, jonka mukaan itsehallinto tarkoittaa oikeutta ja kelpoisuutta tehtävien hoitoon omalla vastuulla. Omavastuisuuden periaatetta ei voida valvonnalla tehdä tyhjäksi.¹⁵⁶

Valtionvalvonnan rajoittamista koskevilla peruskirjan kohdilla on niiden yleispiirteisyydestä huolimatta merkitystä, koska monissa Euroopan neuvoston maissa valvontaviranomaisten toimivaltuudet on määritelty kovin yleispiirteisesti. Tästä puolestaan on seurauksena valvontainstrumenttien käyttäminen tavalla, joka johtaa tosiasialliseen tehtävien hoidon keskittämiseen ja sääntelemiseen. Kuvaavaa tässä yhteydessä on valtionvalvonnan kutsuminen holhoukseksi.¹⁵⁷

¹⁵¹ Pöyhönen 1996, 9.

¹⁵² Tähti 1998, 356, HE 235/1990 vp, s. 4–5.

¹⁵³ Knemeyer 1989, 16.

¹⁵⁴ CLRAE:n päätös 097(2000)1 koskien kunnan varoja suhteessa niiden toimivaltuuksiin (23.–25.5.2000).

¹⁵⁵ Schaffarzik 2002, 354–355 ja 504.

¹⁵⁶ Esim. Berchtold korostaa valtionvalvontaa koskevassa monografiassaan tätä seikkaa. Valtionvalvonta ei ole tarkoitettu hävittämään kunnallista itsehallintoa. Siksi valvontakeinojen käytössä on aina pidettävä arvossa sitä, että kuntien omavastuuseen puututaan niin vähän kuin suinkin. (Berchtold 1972, 42.)

¹⁵⁷ Peruskirjan selittävässä raportissa muun ohella seuraava: ”The provisions are above all relevant to the philosophy of supervision normally associated with the *contrôles de tutelle* which have long been the tradition in a number of countries.”

Määräysten merkityksen arvioimiseksi on tarpeen lyhyesti tarkastella *peruskirjan oikeudellista luonnetta*. Kyseessä on multilateraalinen, kansainoikeudellinen sopimus. Euroopan neuvoston oikeusjärjestyksen osana se ei ole (ainakaan toistaiseksi) eurooppalaista yhteisöoikeutta. Peruskirjalla sellaisenaan ei ilman muuta ole valtiosisäisiä vaikutuksia. Yhä vallitsevan dualistisen teorian mukaan se tarvitsisi, saavuttaakseen valtiosisäisen vaikuttavuuden, muuttamisen kansalliseksi oikeudeksi (transformaation). On kuitenkin kyseenalaista, onko peruskirja ylipäänsä tällaiseen transformaatioon mahdollinen. Transformaatiokelpoisia ovat nimittäin vain normit, jotka voivat transformaatiotoimen kautta (lailla) sanamuodoltaan muuttamattomina, valtiollisina oikeuslähteinä tuottaa valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia (self-executing). Peruskirjan kyseistä ominaisuutta arvioitaessa voidaan päätyä ensinnäkin toteamaan, että se ei ilman muuta sido tai oikeuta valtio-orgaaneja tai muita tahoja. Sen sijaan peruskirja osoittaa kansalliselle lainsäätäjälle tehtävän, jonka mukaan peruskirjaan sisältyvät velvoitteet tulee täyttää kansallisessa lainsäädännössä. Peruskirja täyttää näin ollen reunaehdot asettavan sopimuksen funktion ja on konkretisoinnin ja täydennyksen suhteen erityisten kansallisten täytäntöönpanosäännösten varassa (ns. non-self-executing treaty).¹⁵⁸

Peruskirja ei siten suoraan tuo allekirjoittajavaltioiden itsehallintoyhteisöille välittömiä oikeuksia. Se ainoastaan velvoittaa valtioita saamaan aikaan ja hyväksymään tietyt oikeudelliset olosuhteet. Kyse on kunnallisen itsehallinnon minimistandardista.¹⁵⁹ Vaikka peruskirjan asemasta on esimerkiksi Itävallan valtiosääntötuomioistuimen päätöksessä todettu, että se on hierarkiassa tavallisen lain tasolla eikä sen vuoksi voi olla mittapuuna toisen lain laillisuudelle, on valtiosopimuksen ehdot täytettävä asianmukaisen lainsäädännön aikaansaamisella.¹⁶⁰

Peruskirjan noudattamisen seuranta Euroopan neuvoston taholta tapahtuu jatkuvan arvioinnin kautta.¹⁶¹ Tällainen arviointi voi käynnistyä myös kuntien tai alueiden itsensä herättämänä. Käytännössä tällainen pyyntö välittyy Euroopan neuvostolle kuntien tai alueiden keskusjärjestöjen taikka niitä kongressissa edustavien kautta. Ideana on näin, että peruskirjaan sisältyvien määräysten noudattamisen kontrolli tapahtuu vaaleilla valittujen kuntien edustajien kautta, koska määräykset myös viime kädessä koituvat heidän hyväkseen. Tällainen toimintamalli, sille tunnusomaisen politiikan ja oikeuden sekoittumisen muodossa, tarjoaa Euroopan neuvoston käsityksen mukaan toimivan instrumentin, jota kong-

¹⁵⁸ Kaltenborn 1996, 55–57.

¹⁵⁹ Küpper 2002, 384 ja Schaffarzick 2002, 89 ja 174.

¹⁶⁰ Neuhofer 1998, 73.

¹⁶¹ Euroopan neuvoston aiempi kuntien ja alueiden pysyvä konferenssi (Standing Conference of Local and Regional Authorities), jonka tilalla on nyt kuntien ja alueiden kongressi, asetti vuonna 1991 tekemällään päätöksellä riippumattomien asiantuntijoiden ryhmän. Sen tehtävänä on paikallisen itsehallinnon peruskirjan seuranta. Ryhmän asema on säännelty kongressin vuonna 1996 hyväksymissä päätöksissä (Resolution 20 ja 34). Päätöksissä korostetaan asiantuntijaryhmän riippumattomuutta hallituksista, viranomaisista tai mistään julkisista tai yksityisistä viranomaisista. Ryhmän jäsenet eivät myöskään saa edustaa paikallisia tai alueellisia instituutioita. Jokaisesta jäsenmaasta ryhmään kuuluu kaksi edustajaa, varsinainen ja varaedustaja. He ovat yleensä professoreja. Suomesta varsinainen edustaja on Olli Mäenpää ja varaedustaja Heikki Kulla.

ressi käyttää kunnallisen demokratian perusperiaatteiden edistämisen huomioon ottamiseksi jäsenmaissa.¹⁶²

4.3 Euroopan neuvoston suositukset

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan ohella valtionvalvontaa koskevat kysymykset ovat nousseet esille useissa Euroopan neuvoston suosituksissa.¹⁶³ Kysymys on ennen muuta maakohtaisista arviointiraporteista ja niiden perusteella annettusta suosituksesta. Maakohtaisten arviointien kautta on päästy yksityiskohtaisempaan ongelmakysymysten tarkasteluun, koska lainsäädäntö ja kunnallisen itsehallinnon asema poikkeavat monella tavoin toisistaan eri maissa.

Ennen niiden esittelyä on kuitenkin syytä todeta, että Euroopan neuvosto on antanut myös *yleisen valtionvalvontaa koskevan suosituksen*.¹⁶⁴ Suosituksen keskeisenä sanomana on painottaa kuntien toimintojen jakamista sen suhteen, toimivatko ne eräällä tavoin ylempien viranomaisten puolesta vai käyttävätkö ne omia toimivaltuuksiaan. Suosituksen lähtökohdissa painotetaan myös riittävän läpinäkyvyyden merkitystä viranomaisten oman toimivallan käyttämisen takamisessa kuntayhteisön intressissä. Monien Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden kokemusten katsotaan osoittavan, että on mahdollista luoda sellainen valvontajärjestelmä, joka on itsehallintoystävällinen mutta ei kuitenkaan vaaranna valvonnan riittävyyttä. Konkreettisista jäsenvaltioille osoitetuista toimenpidesuosituksista on mainittava muun muassa se, että valvontajärjestelmien on kunnioitettava kansalaisten itsensä harjoittamaa ja keskeisenä pidettävää poliittista valvontaa. Sitä on pyrittävä tukemaan ja edistämään muun muassa suoran demokratian instrumenttien avulla. Konkreettisena suosituksena edellytetään toimintojen läpinäkyvyyden vahvistamista. Suosituksessa viitataan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 7. artiklan 1. kappaleessa olevaan vaatimukseen luottamushenkilöiden vapaasta toimivaltuuksiensa käytöstä. Hallinnollisten sanktioiden kohdistaminen kuntien luottamushenkilöelimiin (erottaminen tai toimielimen hajottaminen) on mahdollista vain poikkeuksellisesti, täydentämällä niiden käyttöä sopivilla turvakeinoilla.

Suositukseseen sisältyvässä liiteosassa annetaan suuntaviivat kuntien valvontajärjestelmän kehittämiseksi. Suomalaisesta näkökulmasta katsottuna maininnan arvoinen on sen II-kohtaan sisältyvä ehdotus hallinnollisen valvonnan vaihtoehtoisista mekanismeista:

¹⁶² CLRAE:n päätös 71(1998) koskien Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan täytäntöönpanon valvontaa (26.–28.5.1998). – Euroopan neuvoston 45 jäsenvaltiosta (2003) on 37 ratifioinut peruskirjan ja lisäksi kolme allekirjoittanut sen. Maita, joissa asia on toteutumatta, ovat muun muassa Sveitsi ja Ranska.

¹⁶³ Niistä tuoreimpana voidaan mainita Norjaa koskeva raportti Monitoring report on regional democracy in Norway. Rapporteur Roberto Ruocco, 31.10.2003, CPR (10) 6.

¹⁶⁴ Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action (18.9.1998).

- keskushallinnon ja kunnallishallinnon välisen dialogin vahvistaminen
- neuvovan ja arvioivan toimintatavan vahvistaminen
- riippumattomien orgaanien, kuten oikeusasiamiehen ja sovittelijan (mediator) roolien vahvistaminen
- valvonnan sisäisten mekanismien vahvistaminen, erityisesti talous- ja johtamistoimintojen alueella.

Yhteenvedona suosituksesta voidaan todeta, että mitään suoranaista ristiiriitaa suosituksen ja maamme valtionvalvontajärjestelmän välillä ei voida havaita. Kuitenkin on otettava huomioon suositukseen sisältyvä selvä tavoite vähentää hallinnollista valvontaa ja siirtää painopiste kunnan sisäisen valvonnan puolelle.

Myös vuonna 2003 valmistuneeseen kunnallishallinnon *eettisiä periaatteita sisältävään Euroopan neuvoston ”käsikirjaan”*¹⁶⁵ sisältyy kuntien valtionvalvontaa koskevia suosituksia. Siinä on lueteltu asiakohdittain sellaiset seikat, jotka ovat mahdollisia valtion keskushallinnon viranomaisille. Ulkoisesta kontrollista on todettu erityisesti seuraava:

a. Keskushallinnolle mahdolliset toimet

Valtion viranomaiset saattavat voimaan lainsäädännölliset reunaehdot, jotka perustuvat seuraaviin periaatteisiin:

i. Valvontatoimien tarkoituksena on antaa vaaleilla valituille edustajille paikallishallinnon tehtävää hoitaessaan ja kaikkien kolmansien tahojen puolesta – erityisesti kansalaisen ja keskushallinnon – hyväksyttävä takuu siitä, että hallintoa johdetaan sopu-
soinnussa seuraavien seikkojen kanssa:

- kullakin tehtäväalueella soveltuvan lain mukaan;
- yleisten ja erityisten taloutta ja budjettia koskevien sääntöjen mukaan;
- yleisesti hyväksytyjen taloutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevien periaatteiden mukaan;
- julkista etiikkaa koskevien periaatteiden mukaan sellaisina kuin ne ovat eri kansallisissa ja kansainvälisissä menettelysäännöissä.

Delegoitua toimivaltaa lukuun ottamatta ulkoinen valvonta ei langeta tuomiota paikallisen viranomaisen toimintapolitiikan tarkoituksenmukaisuudesta. Tämä on yksinomaan julkisen mielipiteen ja äänestäjän asia.

ii. Valvonta on ex post facto. Kuitenkin ulkoisen tarkastajaorganin riippumattomuus (erityisesti keskushallinnosta), siten kuin asiaa koskevissa säännöissä on määrätty, voi myös suoda neuvovan funktion harjoittamisen. Tapa, jolla ulkopuolinen valvojaorgaani suorittaa ensisijaista valvontaansa, ja tämän valvonnan rajat, on säädetty korkealla tasolla niin että taataan se, että neuvova funktio pysyy yhteensopivana paikallisen viranomaisen itsehallinto-oikeuden ja valvontafunktion kanssa.

Maakohtaisista suosituksista mielenkiintoisimpia ovat Italiaa, Isoa-Britanniaa ja Belgiaa koskevat.¹⁶⁶ Suomea koskevaa vastaavaa suositusta ei ole tehty. Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintokongressin 6. täysistunnossa on käsitelty

¹⁶⁵ Handbook on public ethics at local level prepared by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).

¹⁶⁶ Recommendation 35 (1997) on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Italy ja Recommendation 49 (1998) on the situation of local and regional democracy in the United Kingdom.

Suomen alueellisen demokratian tilaa. Raportoijan Josef Leinenin muistiossa¹⁶⁷ käsiteltiin kylläkin Suomessa 1990-luvulla toteutettuja kuntien itsehallintoa koskeneita ja valtion valvontaa vähentäneitä uudistuksia.

Edellä mainitussa Italiaa koskevassa suosituksessa valtionvalvontaa koskevia huomautuksia oli runsaasti. Siinä todettiin muun muassa varsin suoraan, että mahdollisuus puuttua myös kuntien talousarvioiden sisältöön tarkoituksenmukaisuusperusteella on vastoin paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräystä.¹⁶⁸ Kuntien taloudellisen autonomian ei myöskään todettu olevan riittävä. Ehkä painavin huomautus koski kuitenkin vuosina 1990 ja 1995 säädettyjä lakeja kunnan- ja maakunnansihteeistä. He olivat asemaltaan sisäasiainministeriön alaisia eivätkä näin ollen vaaleilla valittujen maakunnan- ja kunnanvaltuustojen alaisia. Samoin ongelmallisena pidettiin mahdollisuutta kaikkien kunnan päätösten ennakkokontrolliin.

Isoa-Britanniaa koskevassa suosituksessa todettiin Englannin ja Walesin Audit Commissioneille kuuluvan laajan toimivallan herättävän epäilyjä niiden yhteensopivuudesta peruskirjan 8. artiklan kanssa. Tulisi erottaa toisistaan yhtäältä hallinnollinen lainsäädännöllinen ja taloudellinen valvonta ja toisaalta laadullisia ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä koskeva neuvonta. Sikäli kuin on kyse viimeksi mainitusta, johtamistoimintoja koskevasta neuvonnasta, kuntien viranomaisilla tulee olla vapaus valita se, mistä neuvontaa otetaan, samoin kuin harkita sitä, noudatetaanko neuvoja vai ei.

Varsin selvältä pohjoismaiseen ja mannermaiseen kunnalliseen itsehallintoon tottuneesta tuntuu Euroopan neuvoston kritiikki Ison-Britannian kunnallisen itsehallinnon alisteista asemaa kohtaan. Siinä todetaan edellä olevan ohella, että näyttää olevan vaikeaa hyväksyä pääministerin kunnille osoittama kannanotto, jonka mukaan ”if you are unwilling or unable to work to the modern agenda, then the Government will have to look to other partners to take on your role”. Tällainen valtion taholta tuleva kannanotto on tulkittava kansanvaltaisen paikallisen itsehallinnon peruseräkkeiden kannatuksen puutteeksi, todettiin Euroopan neuvoston suosituksessa.

Belgiaa koskevassa arvioinnissa¹⁶⁹ kiinnitetään huomiota ongelmaan, joka voi ilmetä alueviranomaisten suorittamassa kuntien valvonnassa. Näillä viranomaisilla voi valvontaa suorittaessaan olla omia intressejä, jotka vaarantavat objektiivisen valvonnan. Belgiassa juuri federalismin ja kunnallisen autonomian välinen kilpailu nousee esiin. Sanotut seikat voivat lausunnon mukaan vaarantaa kunnallista itsehallintoa. Kyseisten ongelmien lainsäädännöllinen aiheuttaja on Belgian perustuslain 162. artikla, jonka mukaan kuntien valvontaa ei toteuteta pelkästään lainsäädännön rikkomisen kannalta, vaan myös ”yleisen intressin” lou-

¹⁶⁷ Regional Democracy in Finland, Report CPR (6) 2.

¹⁶⁸ Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/97, s. 346: ”Perusoikeuksien toteutumisen ja valtionkin vastuun näkökulmasta kriittinen vaihe on se, turvaako kunnan talousarvion toteutuminen kuntalaisille muun ohella lainsäädännön edellyttämät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämän vaiheen valvonta ei liene tällä hetkellä kenenkään vastuulla.”

¹⁶⁹ Congress of Local and Regional Authorities of Europe 20.–22.5.2003, CPL [10]2.

kaamisen suhteen. Kyseinen loukkaamisen käsite on laajennettu esimerkiksi Vallonian alueella käsittämään alueellinen intressi.

Euroopan neuvoston jäsenmaiden kunnallista (tai alueellista) itsehallintoa koskevat arvioinnit eivät jää pelkästään raportin ja sen johdosta annettujen suositusten varaan. Arvioinnin kohteina olevien maiden on nimittäin toimitettava kahden vuoden määräajassa kirjallinen vastaus niihin suosituksiin, joita kongressi arvioinnin perusteella on tehnyt. Kyseiset vastaukset menevät myös ministerikomitean tarkasteltaviksi.¹⁷⁰ Mutta ennen muuta merkittävää on, että arvioinnit johtavat asianomaisen maan lainsäädännön uudistamiseen suhteellisen pikaisesti niiltä osin, mitä huomautukset koskevat.¹⁷¹

Euroopan neuvoston eri kannanotoista ilmenee myös se varsin huomionarvoinen seikka, että pääsääntöisesti valvontaa voidaan kohdistaa vain kuntaan instituutiona, ei sen yksittäisiin toimijoihin. Suomalaisesta näkökulmasta vaatimusta voi jopa hieman oudoksua. Niinpä esimerkiksi mihinkään keskushallinnon kunnan valtuutettuihin kohdistamiin sanktioihin ei ole edellytyksiä.¹⁷² Kyseisessä periaatteessa ei kuitenkaan ole sinänsä uutta. Kansainvälisessä tutkimuksessa tällaista vaatimusta pidetään itsehallinnon lähtökohtien edellyttämänä. Edes niin kutsutun ammatillisen valvonnan alueella ei ohjeita tai määräyksiä katsota yleensä voitavan osoittaa tietylle kunnan orgaanille, vaan kunnalle kokonaisuutena. Kunta yhteisönä saa toimintaohjeen ja joutuu itse panemaan täytäntöön sen asianomaisen orgaaninsa avulla.¹⁷³ Sanottu periaate pätee myös suomalaisessa valtionhallinnon ja kunnan välisessä suhteessa viimeistään perustuslain uudistamisen jälkeen.

Voidaan hyvin todeta, että kuntien valtionvalvonta on hyvin tärkeällä sijalla Euroopan neuvoston työssä. Huomion kohdistaminen asiaan selittyy tietysti

¹⁷⁰ Päätös 106(2000) koskien kunnallisen ja alueellisen demokratian arviointia jäsenvaltioissa marraskuusta 1998.

¹⁷¹ Esimerkiksi Belgiaa koskeva toukokuussa 2003 käsitelty raportti ja suositus (Recommendation 131 – 2003) johti Flaamin ja Vallonian osavaltioiden konkreettisiin toimiin heti siten, että niitä esiteltiin jo kongressin syysistunnossa 25.11.2003. Molempien osavaltioiden antamissa selonteoissa viitattiin muun muassa kysymykseen kuntien asemasta liittovaltion ja aluehallinnon viranomaisten suhteen. Sanottu kompleksisuus ei Flaamin osavaltion antaman selvityksen mukaan koske pelkästään Belgiaa, vaan on olemassa kaikissa liittovaltiorakenteisissa maissa. Ongelmaa tyydyttiin kommentoimaan siten, että alueellistumisprosessi on luonteeltaan pysyvä evoluutio, jonka kaikki viranomaiset joutuvat ottamaan huomioon tietyllä herkkyydellä. Viittaus valtiosuusjärjestelmän uudistustarpeisiin kuitattiin toteamalla kuntien toivomukset. Valtion valvonnan suhteen viitattiin peruskirjan selittävään raporttiin ja todettiin, ettei voida kiistää, etteikö liittovaltiojärjestelmässä alueellinen intressi olisi vastaava kuin yleinen intressi kansallisella tasolla. Muista kommenteista voidaan mainita vastaus kaupunginjohtajan suorasta vaalista, jota koskevat lakiesitykset olivat Flanderissa jo olemassa ja Valloniassa oli tarkoituksena antaa vuoden 2003 lopussa.

¹⁷² Congress of Local and Regional Authorities of Europe 20.–22.5.2003, CPL [10]7: "The Congress welcomes the Handbook's statement that elected representatives must not be subject to automatic punishment by central authorities without prior adversarial proceedings or appeal with suspensive effect."

¹⁷³ Scholz 2002, 59.

osaltaan sillä, että jäsenvaltioissa paikallisen autonomian aste ja sisältö ovat hyvin erilaisia. Tavoitteena kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvan valvonnan reunaehtojen asettamiselle on luonnollisesti paikallisen itsehallinnon ja demokratian toimintaedellytysten turvaaminen – yksi Euroopan neuvoston keskeisistä toiminta-alueista.

Jäljempänä tarkastellaan sitä, tarjoaako Euroopan neuvosto kunnille oikeus-
turvaa valtion liian pitkälle ulottuvaa valvontaa vastaan.

4.4 ”Itsehallintoystävällinen” valtionvalvonta – onko sellaista?

Viimeistään tässä vaiheessa on pyrittävä *määrittelemään kuntien valtionvalvonta* aiempaa täsmällisemmin. Kun tarkastelee suomalaista oikeuskirjallisuutta, joutuu toteamaan, että yleispätevää ajantasaista määritelmää asiasta ei oikeastaan ole olemassa. Itse asiassa valtionvalvontainstituutio nykyjärjestelmässä on tutkimaton alue. Yllättävä havainto, jos tämä pitää paikkansa.¹⁷⁴ Valtionvalvonnan rajoja ei ole myöskään perustuslaissa säännelty.¹⁷⁵

Niinpä kuntien valtionvalvonnan teoreettiset määritykset joudutaan etsimään ulkomaisesta kirjallisuudesta. Erään määritelmän¹⁷⁶ mukaan valtionvalvonnan tehtävänä on koordinoida desentralisoitujen toimintatasojen toimintaa muiden valtiollisten tasojen suhteen, suojella kuntia – myös itseltään – ja kantaa vastuuta kunnallisen itsehallinnon edelleen kehittämisestä. Suomalaisesta näkökulmasta katsottuna tämä on kieltämättä erikoislaatuinen näkemys kuntien valtionvalvonnasta. Mutta tämänkaltaisen käsitys valtionvalvonnasta ei ole vieras pohjoismaisestakaan näkökulmasta katsottuna. Ruotsalaisen näkemyksen mukaan valtion toteuttamaa valvontaa pidetään demokratian palveluksessa toimivana työkaluna.¹⁷⁷

Edelleen on todettu, että kuntien päätösten valvonta voi olla ainoastaan oikeudellista valvontaa. Ehdottoman kiellettyä on sellainen valvonta, jossa pyritään enempään kuin laillisuusvalvontaan.¹⁷⁸ Toisaalta valvontakeinojen on oltava laissa säädettyjä.

Toisin sanoen kohtuuttomuuskielto ja valvontakeinojen numerus clausus (enimmäismäärän rajoittaminen) muodostavat väljät reunaehdot valtionvalvonnalle. Myös *suhteellisuusperiaatteella* katsotaan olevan merkitystä kuntiin kohdistuvalle valvonnalle. Suhteellisuusperiaatteen katsotaan ankkuroituvan oikeusvaltioperiaatteeseen.¹⁷⁹ Sen mukaisesti tietyn tavoitteen saavuttamiseksi valitun toimenpiteen on oltava soveltuva, tarpeellinen ja suhteessa toiseen tätä kautta vaikutettavaan oikeushyvään suhteellinen (kohtuullinen).¹⁸⁰ Periaatteen perus-

¹⁷⁴ Yhtä vähäisellä huomiolla valtionvalvonta sivuutetaan esim. Ruotsin kunnallislain uudessa kommentaarissa (Hilborn et al. 2001).

¹⁷⁵ Ks. tätä koskeva esitys esim. KM 1983:3, 114.

¹⁷⁶ Oebbecke 2001, 406.

¹⁷⁷ SOU 1998: 166, 138.

¹⁷⁸ Oebbecke 2001, 406.

¹⁷⁹ Scholz 2002, 148.

¹⁸⁰ Neuhofer 1998, 333.

ajatuksen voidaan katsoa merkitsevän sitä, että valtiovallan käyttö on sidottava perusteluihin ja tätä kautta tehtävä arvioitavaksi. Ensisijaisesti periaatteen on katsottu koskevan puuttumista kansalaisten perustuslaillisesti suojattuun vapauspiiriin. Keskustelussa periaatteen vaikuttavuus on ulotettu koskemaan myös tätä laajempaa merkitystä: valtion toimenpiteitä itsehallintoyhteisön suuntaan.¹⁸¹ Kuntien valtionvalvontaa on suoritettava kunnan omavastuisuutta mahdollisimman pitkälle kunnioittaen ja kulloinkin lievintä mahdollista tavoitteeseen joltavaa valvontakeinoja käyttäen. Näiden kunnan omavastuisuuden ja valvontakeinojen suhteellisuuden periaatteiden katsotaan olevan voimassa yleisesti myös silloin, kun lainsäädännössä tätä nimenomaisesti ei ole säännelty.¹⁸²

Tällaisena valtionvalvonnan rajat nähdään myös pohjoismaisessa kunnallisoikeudessa. Valittaessa valtionvalvonnan eri vaihtoehtojen välillä on intressipunninnan tapahduttava suhteessa kunnalliseen itsehallintoon, joka on perustuslaissa tunnustettu arvo. Kunnallinen demokratia ja oikeusvaltiollisuus on voitava sovittaa yhteen.¹⁸³ Niiden yhteen sovittamisessa ei periaatteessa ole ongelmaa, sillä vallan hajautus kunnallisen itsehallinnon muodossa palvelee myös oikeusvaltiotavoitetta luodessaan vastapainoa keskushallinnon vallankäytölle.

Näiden reunaehtojen sisällä voidaan pyrkiä tarkemmin määrittelemään ”itsehallintoystävällistä” valtionvalvontaa. Tässä jätetään tarkastelun ulkopuolelle kuntien valvonnan kunnallistaminen, toisin sanoen järjestelmä, jossa kunnalliseen itsehallintoon kuuluvat alueyhteisöt suorittavat pienempien yksiköiden valvontaa (kuten kaksipuolaisissa kuntajärjestelmissä).

Itsehallintoystävällisen käyttäytymisen vaatimus on oikeudellinen periaate, joka on kehitetty koskemaan valtionvalvontaa suorittavia. Sen mukaisesti valvonnan suorittajan on otettava huomioon itsehallintoyhteisön oikeudet intressit. Valtion tulee käyttäytyä itsehallintoyhteisöä kohtaan yhteistoiminnallis-kumppanuusperusteisella tavalla, toisin sanoen tekemällä kaiken, mikä edistää itsehallintotavoitteen saavuttamista ja jättämällä tekemättä kaiken, mikä voisi vaarantaa itsehallintotavoitteen saavuttamista. Periaatteen katsotaan edellyttävän valtiolta kunnallisten itsehallintoyhteisöjen kanssa tekemisissä ollessaan vähimmäismäärän suopeutta, vastaantuloa ja huomioon ottamista oikein ymmärrettyjen kunnallisten intressien mielessä. Valtion on kunnioitettava itsehallintoyhteisöjen toimipiiriä, niiden erityistä asemaa, vaikeuksia ja intressejä suorittaessaan valvontaa.¹⁸⁴ Vaatimus voidaan myös ilmaista siten, että valvontaa on harjoitettava sillä tavoin, että edistetään kuntien itsehallintoa eikä kuntien päätöksentekokykyä ja vastuunottohalukkuutta vaaranneta.¹⁸⁵

Tämän vaatimuksen kääntöpuolena on kunnille osoitettu valtiouskollisuuden vaatimus. Kyseisellä valtioon kohdistuvalla lojaalin käyttäytymisen periaatteella tarkoitetaan legitiimien valtiointressien kunnioittamista ja huomioon ottamista. Periaate vaikuttaa korkeimmalla abstraktiotasolla siihen, että niin val-

¹⁸¹ Scholz 2002, 149.

¹⁸² Neuhofer 2003, 61.

¹⁸³ Riberdahl 1992, 186–187.

¹⁸⁴ Kahl 2000, 512–513.

¹⁸⁵ Gern 1997, 496 ja Schaffarzik 2002, 103.

tion toimintakykyisyys kuin yhtenäisyyskin turvataan. Sen mukaan kiellettyjä ovat sellaiset toimet, jotka selvästi ja suhteettomassa määrin vaikuttavat välittömästi vahingoittaen ylempiä yhteiskuntaintressejä tai joilla hyvin todennäköisesti nähtävissä olevassa tulevaisuudessa on sellaisia vaikutuksia.¹⁸⁶

Jos valvontakeinot luokitellaan *preventiivisiin* ja *repressiivisiin*¹⁸⁷, voi preventiivisten keinojen ryhmä lähtökohtaisesti vaikuttaa ”itsehallintoystävällisemmältä”.¹⁸⁸ Sitä, ovatko keinot sitä, on syytä tarkastella lähemmin.

Tällainen keino on ennen muuta valvontaviranomaisten kunnille osoittama neuvonta (*valvova neuvonta*). Kyseessä on erimuotoinen epävirallinen hallinnon neuvottelujärjestelmä, jonka avulla pyritään ehkäisemään oikeudenloukkauksia ja säästämään kuntia muodollisten valvontakeinojen käyttöönotolta. Kyse on lähinnä neuvotteluista, varoituksista ja uhkauksista. Varsinaisessa neuvonnassa on erotettava toimivaltuus ja sallittavuus. Toimivaltuuden neuvontaan on ilmettävä laista (esim. maankäyttö- ja rakennuslain 66 §). Neuvonta on tällöinkin rajoitettu vain laillisuuskysymyksiin. Neuvonnan sallittavuus sen sijaan on ongelmallisempi seikka. Tällöin valvontaviranomainen voi antaa neuvoja, joiden antaminen (tai neuvottelu) ei ole suoraan viranomaisen toimivaltuuksissa säädetty. Tällainen menettely ei näennäisestä ongelmattomuudesta huolimatta kuitenkaan ole sitä. Neuvontakin voidaan nähdä vallankäyttönä. Tällaiseen neuvontaan on suhtauduttava kielteisesti, koska vaarana on muun ohella neuvojen sitovuuden eli suositusluonteisuuden ymmärtäminen väärin.¹⁸⁹

Itsestään selvää on, ettei neuvonta saa johtaa liialliseen kunnan toimivaltuuksien käyttöön puuttumiseen eikä kunnan sisäisten asioiden hoitoon menemiseen.¹⁹⁰ Itsehallintoyhteisöllä on luonnollisesti aina oltava oikeus tehdä itse sisäisesti tarpeellinen korjaus ennen kuin ulkoisiin valvontakeinoin ryhdytään. Toinen olennainen reunaehto on, että neuvottelussa ei selvitetä pelkästään valtio-osapuolen näkemystä, vaan myös kunnan kannanotoilla on vaikutusta omaavaa merkitystä.¹⁹¹

¹⁸⁶ Kahl 2000, 517.

¹⁸⁷ Sinänsä tällaisen jaottelun tekemiseen liittyy omia ongelmia, kuten Heuru osoittaa. Valvonta suuntautuu yleensä ja pääasiassa menneisyyteen ja on näin ollen repressiivistä, kun sen sijaan ohjaus sisältää tulevaisuuteen tähtäävän näkökulman. Tällainen ohjauksen yleinen luonnehdinta ei kuitenkaan riitä tarkemman analyysin perustaksi, sillä valvontakin sisältää aina ennakolta asetetun tavoitteen edellytyksen. Vaikka siis mielenkiinto valvonnassa onkin menneisyydessä tai nykyisyydessä, pyrkimyksenä on kuitenkin vaikuttaa siihen, että valvottava käyttäytyy tulevaisuudessakin valvojan haluamalla tavalla (Heuru 2000, 141).

¹⁸⁸ Esim. hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994 vp, s. 18) on nähtävissä tämä kanta: ”Valtion valvonnan painopistettä on tarpeen siirtää yksittäisten päätösten jälkikäteisestä valvonnasta yhteistoimintaan, jolla voidaan etukäteen turvata lainmukaisten ratkaisujen syntyminen.”

¹⁸⁹ Tämä ongelma on havaittu myös ns. kuntien itsehallintohankkeessa. Sen raportissa (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 160) on yhtenä hyvään kuntia koskevaan lainvalmisteluun kuuluvana periaatteena mainittu seuraava: ”Annettaessa ohjelma-perusteista tai informaatio-ohjausta on selvästi ilmaistava, ettei kyse ole kuntia oikeudellisesti sitovasta sääntelystä.”

¹⁹⁰ Ehlers 2001, 416.

¹⁹¹ Von Mutius 1983, 466.

Varsinaisten valvontaviranomaisten ohella neuvovaa ja ohjaavaa merkitystä on myös eräillä muilla valtion viranomaisilla. Niistä on mainittava erityisesti valtiontalouden tarkastuselimet. Asko Uotin mukaan Valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien yksilöity oikeus tarkastaa valtionosuuksien käyttöä merkitsee kunnallisen toiminnan ja toimintajärjestelmän arviointia. Tarkastustoiminta on omiaan tukemaan valtakunnallisten tasovaatimusten merkitystä ja vaikuttavuuden arvioinnin tärkeyttä tuloksellisuuden osatekijänä.¹⁹² Sinänsä kysymys tarkastustoiminnan merkityksestä taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien kannalta samoin kuin kannanottojen oikeudellinen merkitys vaatisivat lisätutkimusta. Valtiontilintarkastajien lausuntojen merkitystä aiheen kannalta vähentää myös se, ettei niitä tunneta kunnissa kovinkaan hyvin.¹⁹³

Neuvonnalla ei ole yleistä periaatteellista etusijaa valtion muihin valvontakeinoihin nähden. Käytännössä neuvontaa voi kuitenkin pitää tärkeimpänä kuntien preventiivisen valvonnan keinona.¹⁹⁴ Olisiko siitä kuitenkaan ”itsehallintoystävälliseksi” valtionvalvontakeinoksi? Keskeiset epäilyt liittyvät toimivaltarajojen hämärtymiseen, kun muistetaan historiallinen tausta maamme valtionosuus- ja suunnittelujärjestelmässä siihen kuuluneine norminantoineen. Hyvässä tarkoituksessakaan tapahtuvaa neuvontaa – esimerkiksi valtion viranomainen valtuuston kokouksessa konkreettista asiaa päätettäessä – ei voida pitää asiallisena, jos tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan tehtävän päätöksen sisältöön.¹⁹⁵

Neuvonnan oikeudellisten rajojen epämääräisyyden ja kunnallisen itsehallinnon omavastuisuuden välisen ristiriidan mahdollisuuden on myös lainsäätäjä nähnyt:

”Valiokunta huomauttaa, että käytännössä alueellisten ympäristökeskusten asema voi muodostua sellaiseksi, ettei tavoite kuntien päätösvalan lisääntymisestä toteudu ajatellulla tavalla.”¹⁹⁶

Neuvottelumenettelyn merkitystä ja itsehallinnon suojaa siinä on tarpeen kartoittaa empiirisesti. Asiaa valottava Tuija Jokelan *erillisselvitys* on raportin liitteenä.

¹⁹² Uoti 2003, 127.

¹⁹³ Kulla, KTA 2/2003, 151.

¹⁹⁴ Oebbecke 2001, 410.

¹⁹⁵ Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa kyseinen kielto on ankkuroitu valtionvalvontaa koskevien valtiosääntöoikeudellisten kohtuuttomuuskiellon ja kuntaystävällisen suhtautumisen periaatteisiin. Niinpä esimerkiksi senkaltaista sääntelyä, jolla oikeutettaisiin valvontaviranomainen käyttämään valtuuston istunnossa puheenvuoro päätöstarkoituksessa a maiore ad minus, pidetään itsehallinnon loukkaamisena. Ks. Oebbecke 2001, 409. Lainsäädäntökäytännöstä tällainenkin esimerkki on löydettävissä. Schleswig-Holsteinin kunnallislainsäädännön uudistuksen yhteydessä (Das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung 2002) valvontaviranomaiselle tuli oikeus osallistua kunnan toimielinten istuntoihin (122 §). Käytännössä esillä ollut kiistakysymys tuli tällä tavoin ratkaistuksi. Itävallan eräiden osavaltioiden kunnallislait ovat mahdollistaneet tämän aiemmin. Niissä on jopa mahdollistettu se, että valvontaviranomainen voi vaatia valtuuston koollekutsumista (ks. Neuhofer 1998, 333).

¹⁹⁶ HaVL 21/1998 vp.

Neuvonta ja arviointi voivat käytännössä kytkeytyä läheisesti yhteen. Esimerkiksi lääninhallituslain muutoksen yhteydessä vuonna 2000 korostettiin sitä, että lääninhallitusten suorittaman arvioinnin tulee tukea kuntien itsearviointia.¹⁹⁷ Arvioinnissa toisin sanoen kumppanuusperiaate on toimintaa ohjaava periaate. Sama vaatimus koskee korostetusti opetustointia. Uudistetussa perusopetuslain-säädännössä ohjauksen painopiste on ennakko-ohjauksen sijasta tuloksiin perustuvassa ohjauksessa. Perinteisen normi- ja rahoitusohjauksen sekä informaatio-ohjauksen rinnalle on tullut koulutuksen arviointi. Koulutuksen itsearviointista ja osallistumisesta ulkopuolisiin arviointeihin tuli kaikissa koulutusmuodoissa lakisääteinen velvoite koulutuksen järjestäjille. Lisäksi lääninhallituksille on erikseen säädetty velvollisuus peruspalveluiden arviointiin. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, miten koulutukselle säädetyt tavoitteet ovat käytännössä toteutuneet, ja lisääntyvän tiedon avulla vaikuttaa päätöksentekoon ja toimintaan koulutuksen laatua parantavasti.¹⁹⁸

Lääninhallituslain ja perusopetuslain äskettäiset arvioinnin normeeraukset yhdessä valtionhallinnon lukuisten esitysten kanssa osoittavat, että arviointia pidetään keskeisenä julkisten palvelujen laadun turvaajana:

”Julkisen sektorin tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan edellyttää, että kansalaisille annetaan tietoa siitä, minkälaisia palveluja, missä määrin ja kuinka taloudellisesti verorahoituksella on tuotettu. Tähän tarkoitukseen arviointia käytetään yhä enenevässä määrin. Arviointi on myös päätöksenteon ja kehittämisen väline.”¹⁹⁹

Arvioinnin merkitykseen on siis vahva luottamus, vaikka toisaalta on jouduttu toteamaan, että arviointitiedon hyödyntäminen resurssi-, normi- ja informaatio-ohjauksen välineenä on vähäistä.²⁰⁰ Eduskunnan hallintovaliokunta on eri yhteyksissä (esim. HaVM 11/2000 vp, s. 4) aiheellisesti korostanut valvonnan sijasta kuntien tuottamien peruspalvelujen arviointijärjestelmän ja -kriteerien kehittämistä.

Vaikka arviointi nykyisessä muodossaan on vasta alkuvaiheessaan, voi jonkinlainen realismi arvioinnin merkityksen suhteen olla paikallaan. Kyseessä on pitkälti markkinakorvikkeiden asentaminen hallinnon sisälle (arvioinnin ohella vastaavia ovat esim. benchmarking ja markkinakyselyt). Ei ole lainkaan varmaa, että näin saaduilla tuloksilla olisi pitkäaikaisia ja tehokkuutta lisääviä vaikutuksia. Tämä käy hyvin ilmi liiketaloudesta omaksutusta benchmarkingista. Sillä tarkoitetaan jatkuvaa mittaus- ja analyysiprosessia sisäisten käytäntöjen, prosessien tai metodien vertaamiseksi muihin organisaatioihin. Jotta tällainen vertailu hallintoyksiköiden kesken kyetään tekemään, ei tarvita pelkästään laajoja ja osit-

¹⁹⁷ Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 8/2000 vp.

¹⁹⁸ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (VNS 2/2002 vp).

¹⁹⁹ Arviointijaoston väliraportti 2002, 4. – On huomattava, että Suomessa kysymys toiminnan taloudellisuudesta on kunnalliseen itsehallintoon kuuluva tarkoituksenmukaisuusasia. Suomen lainsäädännössä ei (eräiden muiden maiden kunnallislakien tavoin) ole kunnalliselle itsehallinnolle osoitettua vaatimusta toimia taloudellisesti.

²⁰⁰ Arviointijaoston väliraportti 2002, liite.

tain kustannusintensiivisiä organisatorisia valmisteluja vaan myös ennen muuta mielekkäiden kriteerien kehittämistä suoritusten mittaamiseksi. Kyseessä eivät ole vain määrälliset vaan myös ennen muuta laadulliset seikat.²⁰¹

Johtopäätöksenä voi sanoa, että arviointikaan ei nykyisessä muodossaan – valtion kuntiin kohdistamana – välttämättä ole ongelmaton ”itsehallintoystävällinen” valtionvalvontakeino.²⁰² Sen merkitys hallinnon ja palvelutuotannon laadun kehittämisen välineenä vaatii vähintäänkin suhteellistamista.

²⁰¹ Vosskuhle 2000, 518–519.

²⁰² Tämä ilmenee esim. valtionhallinnon edustajien näkemyksistä, joissa arviointi nähdään osaksi valvontajärjestelmää. Esim. sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2004:4, s. 22: ”Ongelmiin, joita on tullut ilmi esimerkiksi peruspalvelujen arvioinnin tai kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon muun seurannan perusteella, voidaan puuttua esimerkiksi kuntakäyntien yhteydessä tai muun yhteydenpidon avulla.”

5 Alueiden ja kaupunkien Eurooppa – valtioiden Euroopan tilalle?

5.1 Kuntien ja kaupunkien Eurooppa on jo olemassa

Kuntien ja alueiden näkökulmasta katsottuna tämän päivän EU on aivan muuta kuin mihin Suomi liittyi vuoden 1995 alusta. Samanaikaisesti vanhan ”alueiden Euroopan” idean kanssa vaaditaan niin subsidiariteettiperiaatteen täysimääräistä toteuttamista kuin eri tasojen vastuu- ja toimivaltaluettelonkin aikaansaamista. Mutta niiden rinnalle on tullut uusia kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon asemaan vahvasti vaikuttavia muutoshankkeita: aluetukijärjestelmän uudistaminen, EU:n itälaajennus, uusien ohjausjärjestelmien aikaansaaminen (vrt. New Governance), pyrkimys eurooppalaisen perustuslain säätämiseen samoin kuin perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman määrittäminen.²⁰³ Mukaan on lisättävä federalistisesta Euroopasta käytävä keskustelu, jonka Saksan ulkoministeri Joschka Fischer käynnisti toukokuussa 2000.

Yhtäältä toivottavaksi tavoitteeksi on nähty EU:n muuttuminen valtioiden yhteisöstä kansalaisten yhteisöksi, jossa kansalaiset osallistuvat yksilöinä erilaisien liittojen, ammatillisten järjestöjen, organisaatioiden ja yhdistysten kautta siihen, mitä unionissa tapahtuu, mitä unionin toimielimet ehdottavat ja miten tämä unionin nimissä toteutetaan.²⁰⁴

Voi olla niin, että meiltä suomalaisilta on jäänyt huomaamatta kuntien ja kaupunkien painoarvon lisääntyminen niin valtioiden sisällä kuin EU:ssakin.²⁰⁵ Kaupungit ovat nimittäin ryhtyneet laajamittaiseen kansainvälisten suhteiden hoitamiseen, rinnakkaisdiplomatiaan, ja näin tulleet aloille, jotka ovat perinteisesti kuuluneet kansallisvaltioiden ydintehtäviin. Näin on tapahtunut myös ta-

²⁰³ Ks. niistä myös Självstyrelsen och EU 2001, 14–15.

²⁰⁴ EU:n talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja Göke Frerichsin puhe marraskuussa 2000: Puheenjohtajan suuntaviivat.

²⁰⁵ Näin esim. Lidström 2003, 212.

louspolitiikan kysymyksissä. Kaupungit ovat ottaneet hoitaakseen sellaisiakin rooleja, joista valtiot ovat luopuneet. Ne ovat esimerkiksi ryhtyneet harjoittamaan investointeja houkuttelevaa talouspolitiikkaa saadakseen alueelleen uutta taloudellista toimintaa. Ns. uuden talouden Euroopassa kaupunkien merkitystä korostetaan uusien innovaatioiden tuottamisen ja taloudellisten reformien näkökulmasta. Suurin haaste kaupungeille kuitenkin lienee siinä, millä tavoin ne voivat vaikuttaa Euroopan sosiaalisen mallin kehittämisessä, ei niinkään se, millälaisia tiedepuistoja ja toimitiloja ne kykenevät tarjoamaan.²⁰⁶

5.2 EU:n perustuslaki

Idealla asettaa EU:n ja samalla Euroopan tulevaisuutta pohtimaan erityinen konventti oli taustanaan onnistunut esimerkki: EU:n perusoikeuskirjan valmistelu sitä varten asetetussa konventissa. Heinäkuuhun 2003 saakka toiminut 105 jäsenen muodostama konventti koostui Euroopan parlamentin, hallitusten ja kansallisten parlamenttien edustajista. Lisäksi oli 13 henkilöä, jotka seurasivat valmistelukunnan työtä tarkkailijoina (heistä 6 edusti alueiden komiteaa²⁰⁷). Konventin toimintakausi oli varsin lyhyt, kun ajatellaan aikanaan tehtävien päätösten historiallista ulottuvuutta.

Konventin työssä julkisen huomion saivat ymmärrettävistä syistä ylätason päätöksenteon ratkaisut, mutta myös tarkasteltavana olevan aiheen kannalta relevantteja kysymyksiä ovat eri tahot tuoneet esille.

Mannereurooppalaisten kuntajärjestöjen edustajat ovat eri yhteyksissä jo aiemminkin esittäneet vaatimuksen kunnallisen itsehallinto-oikeuden ankkuroimisesta EU:n perussopimukseen tai vastaavaan asiakirjaan. Kansallisvaltioiden perustamista edeltäneellä aikakaudella Eurooppa oli kaupunkien, kuntien ja alueiden muodostelma. Näistä itsetietoisista hajautuneista rakenteista on kasvanut EU, ja kyseiset rakenteet leimaavat ja määräävät sen kasvoja pysyvällä tavalla edelleenkin. Toinen eurooppalainen instituutio, Euroopan neuvosto Strasbourgissa, on kyseisen tilanteen ottanut huomioon jo 1980-luvulla.²⁰⁸ Juuri Euroopan neuvoston hyväksymää paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirjaa on vaadittu otettavaksi osaksi EU:n perussopimuksia tai vastaavaa asiakirjaa.

Kyseiseen vaatimukseen itsehallinto-oikeuden ankkuroinnista liittyy läheisesti alueiden komitean aseman vahvistamistavoite. Siihen kuuluu muun ohella valitusoikeuden suominen subsidiariteetti- ja suhteellisuusperiaatteiden loukkamistapauksissa.

²⁰⁶ Antola 2001, 5.

²⁰⁷ Alueiden komitean asettama tavoite osallistua täysivaltaisena jäsenenä vuoden 2004 hallitusten välistä kokousta valmistelevalle valmistelukunnan työhön ei näin ollen toteutunut (Päätöslauselma Eurooppa-neuvoston Laekenin kokouksen valmistelua sekä vuoden 2004 hallitustenvälisen kokouksen puitteissa tapahtuvaa Euroopan unionin edelleen kehittämistä varten, alueiden komitea CdR 104/2001).

²⁰⁸ Zimmermann 2002, 184.

Toisena keskeisenä vaatimuksena voidaan pitää kysymystä yhteisösääntelyn seurauksista ja niiden kautta tapahtuvasta kuntien ja alueiden taloudellisesta kuormituksesta. Perussopimuksen subsidiariteetti- ja suhteellisuusperiaatteita koskevassa pöytäkirjassa on jo nyt säännelty, että komission on sääntelyhankkeiden yhteydessä muun ohella otettava huomioon paikallisiin viranomaisiin kohdistuvat kustannusvaikutukset. Tämän toteamuksen ei tulisi olla pelkkä pöytäkirjan julistus, vaan perussopimukseen tai perustuslakiin otettava määräys.

Tämäntapaisia vaatimuksia esitettiin oikeastaan koko 1990-luvun ajan, unionin perustamisesta lähtien. On vaadittu selkeää tehtäväluetteloa, joka rajaisi EU:n toimivaltuudet. Näkemykset eroavat kuitenkin sen suhteen, kuinka toimivaltajakoa tulisi täsmentää. Kysymys on erityisen tärkeä Saksalle ja sen osavaltioille. Ne ovat esittäneet unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden välisen toimivaltaluettelon laatimista. Osavaltioiden huolena on se, että unionin toimivalta on laajentunut vähitellen koskemaan niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Tarkalla toimivaltaluettelolla haluttaisiin rajoittaa mahdollisuutta laajentaa unionin toimivaltaa toimielinten poliittisin päätöksin tai yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännön kautta.

Näissä vaatimuksissa edellytetään, että keskitetyt ja uudistetut EU:n tehtävät ilmaistaan selkeästi perussopimuksessa.²⁰⁹ Myös Suomen hallituksen kanta on, että nykyistä toimivaltajakoa on tarpeen selkeyttää. Suomi suhtautuu avoimesti eri mahdollisuuksiin määritellä tarkemmin toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä.²¹⁰

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut asiasta selkeän kannanoton²¹¹:

”Valiokunta pitää aiheellisena, että perussopimukseen sisällytetään määräyksiä periaatteista, jotka rajoittavat unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä. Tällaisista periaatteista mainitaan selvityksessä esimerkiksi kestävä kehitys ja kansanterveyden suojele. Euroopan unionin peruskirjan mukaiset perusoikeudet puolestaan tulee tehdä perussopimuksessa oikeudellisesti sitoviksi, jolloin ne muodostuvat toimivallan käytön oikeudellisiksi rajoituksiksi.”

Monet maat ovat myös korostaneet riittävän joustavuuden säilyttämistä. Myös esimerkiksi alueiden komitea ei pidä oikeana, että EU:lle laaditaan senkaltaisia suppeita toimivaltaluetteloita, joita liittovaltioiden sisäisessä toimivaltajaossa käytetään. EU:lla on oltava kaikki toimivaltuudet, jotka ovat tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi, samoin kuin asianmukaiset välineet tehtävienensä hoitamiseksi, jolloin integraation dynamiikka voidaan säilyttää.²¹² Oikeuden

²⁰⁹ Alueiden komitean päätöslauselma Eurooppa-neuvoston Laekenin kokouksen valmistelua sekä vuoden 2004 hallitustenvälisen kokouksen puitteissa tapahtuvaa Euroopan unionin edelleen kehittämistä varten, CdR 104/2001.

²¹⁰ VNS 3/2001 vp.

²¹¹ PeVL 38/2002 vp.

²¹² Alueiden komitea asettaa valmistelukuntaa koskevat tavoitteensa. Lehdistötiedotteet, COR/02/07034 fi Bryssel 15. heinäkuuta 2002.

EU:n tehtävien määrittelyyn on edelleen oltava jäsenvaltioilla.²¹³ Toisaalta on epäilty, että kyseiset ”maalailut koskevat kaikessa tapauksessa kaukaista aikaa, sillä EU on yhteisvaluutan ja laajennuksen johdosta hengen vedon tilanteessa – kädet ovat riittävän täynnä jo nyt”.²¹⁴

Kysymys julkisista hyvinvointipalveluista on kolmas kuntien ja alueiden kannalta keskeinen asia. Konventilla on perustavaa laatua oleva tehtävä eurooppalaisen yhteiskuntamallin luonnostelemisessa. Euroopan unionia, historiallisesti ennen muuta talousliittona kasvaneena ja vapaita sisämarkkinoita tavoitteenaan pitäneenä, on kehitettävä talousyhteisöstä aidoksi arvoyhteisöksi. Tässä yhteydessä on tehtävä kysymys – ja myös vastattava siihen – millainen asema hyvinvointipalveluilla tässä eurooppalaisessa arvomallissa on. Monissa maissa on viime vuosina kyseenalaistettu kunnallisten palvelujen laajuus, samalla kun sisämarkkinoilla liberalisointiajatus on saanut jalansijaa. Kilpailuajatus ei kuitenkaan saa olla ainoa eurooppalaisen politiikan johtoperiaate. Perushyvinvointipalvelujen tulee jatkossakin olla kaikkien kansalaisten saatavilla, samalla kun on pidettävä huolta yhdenvertaisesta palvelujen saatavuudesta sekä näiden palvelujen toimintavarmuudesta ja laadusta.

Näiden vaatimusten – joiden taustana on ajatus alueiden ja kaupunkien Euroopasta – konkreettista toteutumista voidaan joutua odottamaan vielä nyt vireillä olevan reforminkin jälkeen. Kansallisvaltiot ovat sitkeähenkisiä, ja toisaalta niissä on varsin erilaisia ajatuksia valtion ja alueyhteisöjen välisestä työnjaosta, kun ajattelemmme vaikkapa Isoa-Britanniaa, Ranskaa ja Saksaa vertailukohteina. Eräissä arvioissa siirtymisen alueiden ja suurten kaupunkien Eurooppaan katsotaan olevan vielä kaukana tulevaisuudessa.²¹⁵

Tällainen arvio ei tietenkään voi yllättää. Mutta samalla voimistuu tarve viedä kehitystä sanottuun suuntaan. Integraatioprosessin eteneminen nimittäin vaikuttaa yhä merkittävämmiin alueiden ja kuntien itsehallintoon. Vaikka toisaalta on todettava lähtökohtana, että jäsenvaltioissa vallitsevia valtion sekä alue- ja paikallisviranomaisten välisen vastuun- ja toimivallanjaon periaatteita on kunnioitettava, nousee yhä keskeisemmäksi kysymys eri hallintotasojen välisestä työn- ja vastuunjaosta (kompetenssiluettelosta). Toimivaltuuksien asianmukaisempaa jakamista koskeva pohdinta on perustettava subsidiariteettiperiaatteen ohella myös suhteellisuus- ja kansalaisläheisyysperiaatteisiin.²¹⁶

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta Eurooppa-valmistelukunnan (konventin) esitystä²¹⁷ voidaan pitää edellä esitetyt näkökohdat varsin hyvin täyttävänä.

Jos konventin ehdotus tulee aikanaan hyväksytyksi EU:n jäsenvaltioissa, mainitaan kunnallinen itsehallinto ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisesti EU:n perussopimuk-

²¹³ Alueiden komitean lausunto aiheesta Euroopan parlamentin mietintöluonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen, 13.3.2002, CdR 466/2001.

²¹⁴ Kivinen 1999, 125.

²¹⁵ Kivinen 1999, 125.

²¹⁶ Alueiden komitean lausunto aiheesta Euroopan parlamentin mietintöluonnos: Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaaminen, 13.3.2002, CdR 466/2001.

²¹⁷ Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, 20.6.2003 (CONV 820/03).

sessä. I-5 (1) -artiklan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioidensa kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Tätä määräystä tukee myös subsidiariteettiperiaatteen (toissijaisuusperiaatteen) ulottaminen koskemaan myös paikallisen tason oikeutta itse vastata tehtävistään. Sen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi niiden keskushallinnon tasolla tai alueellisesti taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Kuntia ja alueita edustavalle EU:n alueiden komitealle ehdotetaan myös oikeutta nostaa kanne subsidiariteettiperiaatteen loukkaamistapauksissa.

5.3 Eurooppa – liittovaltio?

Kiinnostavimpiin ja samalla ilmeisesti merkityksellisimpiin kehityspiirteisiin Euroopassa kuuluu yhtäältä eurooppalaisen valtiosäännön perusteiden ja toisaalta liittovaltiolle tyypillisten rakenneosien vähittäinen muotoutuminen vain taloudellisten vapauksien ensisijaista merkitystä korostavan alkuperäisen talousyhteisön perustalle. Voidaan puhua sekä integraation konstitutionaalistumisen että sen federaalistumisen tendensseistä.²¹⁸

On viimeistään tarkastelujen tässä vaiheessa syytä lähemmin pyrkiä määrittelemään, mitä kyseisillä termeillä, liittovaltiolla ja federalismilla, tarkoitetaan. Meille pohjoismaalaisille – brittien ohella – kyseiset termit ovat kuuluneet ei-toivottavien asioiden kauhugalleriaan. Ovatko noiden termien mukaiset periaatteet sitä meidän yhtenäisvaltioihanteemme kannalta, on syytä arvioida.

Liittovaltiolle ominaisina valtiosääntöisinä piirteinä EU:ssa voidaan pitää muun muassa kansallisen päätösvallan laajahkoa siirtoa ylikansalliselle tasolle, ylivaltiollisen toimivallan enumeratiivista määrittelyä, unionin oikeudellisesti määriteltyä kansalaisuutta, unionin kansalaisten välillisen ja parlamentaarisen edustuksen toteuttamista sekä yhtenäisten päätöksentekotapojen määrittelyä, samoin kuin toimeenpanon järjestämistä osittain myös unionin, joskin pääasiallisesti edelleen jäsenvaltioiden tehtäväksi. Samaan yhtäläisyyksien luetteloon kuuluvat EU-oikeuden etusija suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen ja ylikansallinen tuomioistuinmenettely toimivaltariitojen ratkaisemiseksi.²¹⁹

Vaikka unionin muoto ja toiminta ovat muutoksessa, voidaan sen kehityksessä suhteessa kansallisvaltioiden valtaan nähdä tietty keskeinen pidäke. Se on Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen 12.10.1993 antama ns. Maastricht-päätös. Sen mukaan unionisopimuksella perustettiin valtioliitto yhä tiiviimmän – valtiollisesti organisoidun – Euroopan kansojen unionin toteuttamiseksi, mutta ei eurooppalaiseen valtiokansaan tukeutuvaa valtiota. Valtion eksklusiivinen valta luonnehdittiin siinä osuvasti kompetenssi-kompetenssiksi. EU:n suurimpana valtiona Saksa määrää pitkälti EU:n tulevaisuutta koskevista ratkaisuista, mutta on siinä sidottu perustuslakituomioistuimensa päätökseen. Sak-

²¹⁸ Mäenpää 2001, 69.

²¹⁹ Mäenpää 2001, 71.

salaisessa keskustelussa on toisaalta todettu, että juuri kompetenssinsa rajaamisen kautta EU saa lopullisesti liittovaltion rakenteen.

Kyseistä seikkaa koskevaa ikuista keskustelua EU:n luonteesta olennaisempaa varmastikin on, mitä yhteisesti hoidettavia asioita ja mitä yhteistä eurooppalaiseen yhteisöön kuuluvilla kansalaisilla on. Tässä suhteessa käsitys yhteisyydestä ja eurooppalaisesta tietoisuudesta kansalaisten keskuudessa on eri tutkimusten mukaan varsin heikko, muuallakin kuin Suomessa. Alueiden ja kuntien roolin vahvistamisella voisi erään näkemyksen mukaan olla vahvistava vaikutus myös eurooppalaisen tietoisuuden kannalta. Se hyödyttäisi näin myös Euroopan unionia itseään.²²⁰

Kansallisesta näkökulmasta katsottuna ja edellä valtion roolista suoritettuun tarkasteluun viitaten voidaan jo nyt nähdä ”valtiovallan” hajautuminen. Valtio alajärjestelmineen toimii entistä selvemmin monilla tasoilla: ylikansallisella, kansallisella ja regionaalaisella tasolla.²²¹

Valtiovallan hajauttaminen on monien esimerkkien valossa näyttänyt edistävän yhteiskunnan demokraattista osallistumista ja on jo siitä syystä säilyttämisen arvoinen, myös ja nimenomaan yhtenäistyvässä eurooppalaisessa säädösympäristössä.²²²

5.4 Kuntien valvonta ja yhteisöoikeus

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen kiinnostus yhteisöoikeuteen kunnallisesta näkökulmasta on kansainvälisesti katsoen suhteellisen tuoretta. Tätä kiinnostuksen myöhäisyyttä on verrattu Hegelin kuvaan Minervan pöllöstä. Aivan kuten sillä on tapana aloittaa lentonsa vasta päivän hämärtyessä, on myös tiede lähtenyt liikkeelle myöhään. Vasta 1990-luvulla havaittiin, miten suuri merkitys eurooppalaisella yhteisöoikeudella on myös kunnallisoikeudelle.²²³

Tätä näkemystä voidaan tietysti oudoksua, sillä ensisijaisestihan yhteisöoikeus sitoo EU:n jäsenvaltioita. Kunnallisen itsehallinnon ja yhteisöoikeuden suhde on monimutkaisempi. Valtio on EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä saanut vähitellen varsin laaja-alaisen merkityssisällön. Tämä johtuu ennen muuta pyrkimyksestä varmistaa EU-oikeuden mahdollisimman tehokas toteutuminen unionin alueella. Jäsenvaltion velvoitteiden on nimittäin katsottu koskevan myös kaikenlaisia julkisia viranomaisia riippumatta niiden organisaatiomuodosta, aseman itsenäisyydestä, tehtävien erityispiirteistä tai toiminnan erityisestä riippumattomuudesta.²²⁴

Hallinto on lainalainen, mistä meillä säädetään perustuslain 2.3 §:ssä. Säännös koskee kuntia samoin kuin muitakin hallinto-organia. Demokratia-, oikeusvaltio- ja itsehallintoperiaatteesta puolestaan ilmenee, että itsenäiset yhteisöt ovat

²²⁰ Menacher 2002, 32.

²²¹ Sipponen 2000, 49–50 ja Ryyänen 2003.

²²² Sass 2003, 196.

²²³ Ehlers 2001, 412. Ks. kuitenkin eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan lausunto 2/1990 vp.

²²⁴ Mäenpää 2001, 97.

alisteisia valtionvalvonnalle laillisuusvalvonnan muodossa. Lakeihin – tarkemmin sanottuna lakiin ja oikeuteen – kuuluu myös yhteisöoikeus. Yhteisöoikeus on tosin erotettava jäsenvaltioiden oikeudesta, koska kyseessä ovat omat oikeussäännökset. Ne ovat kuitenkin monella tavoin toisiinsa kytkeytyneitä. Erityisesti yhteisöoikeudella on valtionsisäisessä oikeuspiirissä laajassa mitassa välitöntä vaikutusta. Tämä tarkoittaa, että yhteisöoikeus ei ole käyttökelpoinen pelkästään jäsenvaltioiden ja EU:n vaan myös kansalaisten ja jäsenvaltioiden tai EU:n samoin kuin EU-kansalaisten kesken ilman enempää konkretisointia.

Kun tarkastellaan kuntien yhteisöoikeudellisen kytkennän seuraamuksia kuntien valtionvalvonnalle, on johdettavissa niin määrällisiä kuin laadullisia seurauksia. Kun valvontaviranomaisten kontrollitehtävän tarkoituksena on varmistaa, että kuntia hallitaan sopusoinnussa lainsäädännön kanssa, ei tietenkään riitä pelkästään kansallisen lainsäädännön huomioon ottaminen. Mukaan on otettava myös yhteisösäännöstö. Koska yhteisöoikeus muodostuu erittäin laajasta ja eriytyneestä oikeudellisesta materiaalista, joka kaiken lisäksi jatkuvasti kasvaa, on edessä määrällisiä ongelmia. Oikeudellisen massan laajeneminen ei koske pelkästään kuntia vaan myös niiden valvoja, valvontaviranomaisia.²²⁵

Tämän lisäksi yhteisöoikeus tuo mukanaan myös laadullisia muutoksia kuntien valvontaan. Erityisesti yhteisöoikeus johtaa juridisen aineksen käyttämisen komplisoitumiseen, minkä vuoksi sen tunteminen on mahdollista vain erityisen hyvin perillä olevalle ja koulutetulle henkilöstölle. Mutta sillä on myös vaikutusta kuntien valvonnan sisältöön. Kansallisen oikeuden mukaan asiaan puuttuminen (puututaanko asiaan ja jos, niin miten) kuuluu valvontaviranomaisten harkintaan. Tämä antaa tilaa tilanearvioinnille. Mutta yhteisöoikeuden välillisen tai välittömän täytäntöönpanon tilanteessa täytyy jäsenvaltion oikeutta tulkita ja käyttää etusijan saavan yhteisöoikeuden valossa. Yhteisöoikeuden kohdalla vaatimus on sen tehokkaasta täytäntöönpanosta (*effet utile*).²²⁶ Tästä seuraa kunnan valvontaviranomaisten harkintavallan väheneminen tapauksissa, joissa kunnat toimivat yhteisöoikeuden vastaisella tavalla. Tämä seuraa erityisesti siitä, että jäsenvaltiot – eivät niiden alaiset yksiköt, kuten kunnat – ovat EU:n suuntaan vastuullisia yhteisösäännösten noudattamisesta. Liittovaltiorakenteisissa maissa tämän toteutumista turvaa ns. liittouuskollisuuden vaatimus, joka kohdistuu osavaltioihin. Osavaltioiden katsotaan tästäkin syystä olevan vastuussa niiden alaisen kuntien valvonnasta yhteisösäännösten noudattamisesta.²²⁷ Samasta syystä esimerkiksi Ruotsissa on keskusteltu tarpeesta voida puuttua esimerkiksi yrityksille myönnettäviä tukia koskeviin kunnallisen itsehallinnon ratkaisuihin.²²⁸

²²⁵ Ehlers 2001, 415.

²²⁶ Lojaliteettiperiaatteen johdannaisena voidaan pitää yhteisön oikeudessa *tehokkuusperiaatetta*. Tällä tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltioiden tulee vilpittömässä mielessä huolehtia siitä, että yhteisön oikeuden tehokkuus niin lainsäädännön ja hallinnon kuin lainkäytönkin osalta toteutuu. Sanotun vaatimuksen voidaan katsoa kuntien valtionvalvonnan osalta merkitsevän sitä, että valvontakeinoja yhteisön oikeuden soveltamisalueilla ei ainakaan supisteta.

²²⁷ Ehlers 2001, 415.

²²⁸ Marcusson 1992, 34 ja Häggroth–Peterson 2002, 140–141.

Toisaalla tässä raportissa tarkastellaan valvontaviranomaisten suorittamaa ”neuvovaa valvontaa”. Tällainen valtion viranomaisten neuvontatoiminta on klassinen keino kuntien toiminnan tukemisessa niin Suomessa kuin muissakin maissa. Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuin on eräässä tuomiossaan määritellyt sen yhdeksi tärkeimmistä kuntien preventiivisen valvonnan muodoksi.²²⁹ Ilman valtion viranomaisten neuvontaa kuntien ei katsota enää selviytyvän, varsinkaan yhteisöoikeuden käytön alalla. Esimerkiksi Saksassa epäillään, ettei kuntien hallinnossa edes tunneta kulloisiakin yhteisösäännöksiä. Eikä sitä voida edes pitää realistisena vaatimuksena: ”Voiko todella vaatia kunnan viranhaltijalta, että hän etsii neuvoa yhteisöoikeuden englannin- tai ranskankielisestä tai jopa tanskan, portugalil tai suomen kieliversiosta ja tulkitsee määräävät säännökset koko yhteisöoikeuden valossa? Ilman muuta järkevää on joka tapauksessa, että kuntien valvontaviranomaisten suorittamalle neuvonnalle on lisääntyvää tarvetta.”²³⁰ Saman käsityksen on esittänyt kunnallisoikeusteilijä Franz-Ludwig Knemeyer. Hänen mukaansa yhdentymiskehitys lisää tarvetta kuntien neuvovaan, konsultaatiomuotoiseen ohjaukseen.²³¹

²²⁹ Ehlers 2001, 416.

²³⁰ Ehlers 2001, 416.

²³¹ Knemeyer 2000.

6 Yhteistoiminnallisen monitaso-federalismin tavoite

6.1 Valvonnan ja yhteistoiminnan yhdistäminen

Mikäli haluamme, että kunnallisella itsehallinnolla myös tulevaisuudessa säilyy kokonaisvastuu toimintakykyisestä paikallisyhteisöstä, on hyväksyttävä se, että globalisaatio ja yhdentymiskehitys voivat johtaa konflikteihin traditionaalisen tehtäväkäsityksen kanssa. Siksi kunnilla on oltava valmius ja mahdollisuus muutokseen, tehtävien uudelleen painottamiseen ja kompromisseihin. Valmiuden kunnallisen itsehallinnon tehtäväluettelon jatkuvaan uudelleenarviointiin on oltava kytkeytyneenä avoimuuteen vanhoista tehtävistä luopumiseksi ja uusien vastaanottamiseksi. Sama vaatimus koskee kunnan roolia.²³² Sama asia – hieman toisin ilmaistuna – on nyt myönnetty myös Suomessa:

”On oltava riittävä vapaus rakentaa alueellisestikin hyvin erilaisia sekajärjestelmiä, koska seudut eroavat suuresti toisistaan: saattaa olla kuntia, joissa on runsaasti lapsia ja nuoria, toisaalla taas asuu pääasiassa eläkeläisiä ja vanhuksia. Erilaisuus vain lisääntyy tulevinä vuosina.”²³³

Muutos kohdistuu erityisesti valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. On tarpeen arvioida, mitkä siinä ovat sellaisia peruselementtejä, joita muutos ei saa horjuttaa. Keskeisin ja selkein on luonnollisesti perustuslaista johdettavissa oleva: valtionhallinnon ja kunnallishallinnon erillisuus. Tästä periaatteesta ei ole tingitty eikä pidäkään tinkiä: ”Mikäli valtionalta tulee mukaan kunnallishallintoon, merkitsee tämä itsehallintoperiaatteiden vesittymistä ja julkisen hallinnon ajautumista uusille urille. Tähän ei ole tarvetta eikä perusteitakaan.”²³⁴ Myös edus-

²³² Leitermann 2002, 26.

²³³ Hyvä Suomi -työryhmän raportti 2003, artikkeli Paluu hyvinvointiin, Suomen Kuvalehti 51–52/2003.

²³⁴ Näin totesi Suomen Kunnallisliiton varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski jo parikymmentä vuotta sitten XVII kunnallispäivillä 9.–11.6.1985. Ks. myös KM 1983:3, 62: ”Ylei-

kunnan perustuslakivaliokunta on korostanut valtion ja kuntien välisen vastuunjaon selkeyden vaatimusta (PeVL 14/1986 vp).

Sanottua, varsin konkreettiselta tuntuvaan käytännöllistä kysymystä on tarkasteltava myös teoreettiselta kannalta: ovatko valvonta ja yhteistoiminta yhdistettävissä? Ulkomaisessa kirjallisuudessa on esitetty mielipiteitä, joiden mukaan yhteistyö muodostaisi niin menettelyoikeudellisesti kuin dogmaattisestikin vastakohtan (aliud) valvonnalle (erotteluteoria). Perusteluna tälle viitataan siihen seikkaan, että käsitteellisesti yksipuoliseksi valtion taholta tulevaksi määräykseksi ymmärretty valvonnassa puuttuu yhteistoimintatilanteessa kummankin tahon oma päätösosuus. Tämänäkalainen do ut des tahi kaupankäyntimahdollisuus keskinäisine vaihto- ja uhkauskeinoinen on ehdoton edellytys, jotta voitaisiin puhua yhteistoiminnasta. Tämän näkemys kuitenkin Kahl valtionvalvontaa käsittelevässä monografiassaan torjuu.²³⁵ Hän pitää näkemystä muodollis-konstruktivisena ja siksi moderniin, realiteeteille avoimeen valtionvalvontadogmatiikkaan soveltumattomana. Valtionvalvonnan supistaminen puhtaasti hierarkkisesti ylemmän toimintatapaan perustuvaksi perustuu taaksepäin suuntautuvaan, esivallalliseen valta- ja tahtodogmiin orientoituvaan näkemukseen. Tässä määrin rajoitettava asenne ei vastaa enempää valtionvalvonnan oikeudellista ymmärrystä vastavuoroisena, de lege lata pakottavasti yhteistoimintaan suunnattuna oikeussuhteena kuin myöskään laajasti vuorovaikutteista valvontakäytäntöäkään. Valvonta ja yhteistoiminta ovat tänä päivänä de iure ja de facto sulautuneet yhteen.²³⁶

On tietysti utopistista ajatella, että globaalistuneessa ja yhdentyneessä Euroopassa alueet ja kaupungit voisivat muodostaa keskiaikaisen kaltaisia itsenäisiä ja erillisiä saarekkeitä. Ne ovat monin tavoin kytkeytyneitä keskenään, mutta myös alueellisesti laajempien yhteisöjen – EU:n ja kansallisvaltion – kanssa. Puhdaslinjaista valtion ja itsehallinnon toisistaan erottamista ei modernissa, tehtäväpiiriltään monialaisessa sosiaalivaltiossa ole tehtävissä. Näistä tehtävistä johtuvat kosketuspinnat eri hallintoyksiköiden kesken ovat liian moninaiset. Tiivis yhteistyö valtion ja kunnallisen itsehallinnon kesken on länsimaissa itsestään selvää.²³⁷

Yhtä olennaista on kuitenkin havaita se, että edelleenkin on välttämätöntä kunkin hallinnon tason toimivaltuuksien riittävä selkeys. Tätä vaatimusta on esimerkiksi Euroopan neuvoston taholla korostettu eri yhteyksissä.²³⁸ Samaa korostetaan myös Ruotsissa julkisten organien työn- ja vastuunjako selvittävän

senä periaatteena on pidettävä, että vastuun tehtävän hoidosta tulisi mahdollisimman jakamattomana kuulua yksille viranomaisille.”

²³⁵ Kahl 2000, 519.

²³⁶ Kahl 2000, 519.

²³⁷ Küpper 2002, 426 ja 469. Ks. eri maiden ratkaisumalleista CEMR White Paper on Consultation Procedures of Local and Regional Authorities in Europe 1999.

²³⁸ Esimerkiksi eettisiä periaatteita koskevan päätöslauselman yhteydessä: on määriteltävä niin selkeästi ja täsmällisesti kuin mahdollista julkisen hallinnon eri tasojen roolit ja toiminnot (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg 20.–22.5.2003, CPL [10]7, Opinion, kohta 7).

komitean osamietinnössä. Asiaa pidetään jopa aivan keskeisenä kehittämislinjauksena.²³⁹

Hallinto-organisaation nähdään olevan välttämätöntä sopeutua hallinnon toiminnallisiin ja sisällöllisiin eroihin. Tämä edellyttää tehtävä- ja toimintamuotosidonnaista rakennetta, jossa hierarkialle tyypillisen johdon ja valvonnan varsin pitkälle korvaavat yhteistyö ja koordinaatio.²⁴⁰ On nähtävissä melko selvä muutos, jossa päätöksenteon painopiste siirtyy perinteisiltä demokraattisesti valituilta elimiltä (government) enemmän tai vähemmän epämääräisille julkisten ja yksityisten intressien väliselle yhteistyölle ja verkostolle (governance).²⁴¹ Hallinto-oikeuden uudistamista koskevissa tutkimuksissa (erit. Schmidt-Assmann-Hoffmann-Riem 2001) on jopa pidetty tarpeellisena kontrollimekanismien muuttamista seurannaksi uusien yritystyyppisten ja kannustavien (porkkanatyyppisten) keinojen samoin kuin kustannus- ja julkisuuskontrollien avulla.

Tällaista tulevaisuutta voidaan kutsua yhteistoiminnalliseksi monitasoferalistiseksi järjestelmäksi. Tällöin ei pidä nähdä tämänkaltaista hallinnollista ja toiminnallista rakennetta vain toimivaltarakennelmana, jossa on pelkästään tyydytty kunkin tason kompetenssin sääntelyyn tehtävien suhteen. Ei ole kuviteltavissa kovinkaan monissa asioissa senkaltaista muista tasoista riippumatonta asioiden hoitoa ja päätöksentekoa, jossa kompetenssi voitaisiin tiukasti rajata vain yhdelle tasolle. Ennemminkin tulevaisuudenkuva on sellainen, jossa vaikkapa alueyhteisön on voitava vaikuttaa kansallisvaltion kompetenssissa olevien asioiden hoitoon esimerkiksi tuomalla oman asiantuntemuksensa toisen tason päätöksentekoon.

Pelkistetysti sanottuna kysymys on kompetenssifederalismin asemesta pyrkimisestä myötävaikuttamisfederalismiin.²⁴²

Jo kansallisella tasolla – kun tarkastelemme vaikka oman maamme kahden tason, kuntien ja valtion välisiä suhteita – sanottu tavoite vaikuttaa etäiseltä. Eiväthän kunnat juuri voi vaikuttaa niitä koskeviin valtion tasolla tehtäviin päätöksiin. Miten etäällä se sitten onkaan, kun mukaan tulee kaksi muuta tasoa, alue- ja EU-taso. Paikallis- ja aluetason kytkemiselle mukaan EU:n tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon ei tietenkään ole annettavissa yhdenmukaista kaavaa. Se vaihtelee ongelmien rakenteen ja jäsenvaltioiden rakenteiden mukaan. Se ei myöskään välttämättä johda yksinkertaiseen eurooppalaiseen politiikan sekoittumiseen, ei ainakaan institutionaalisten neuvottelujärjestelmien muodossa. ”Alueiden Eurooppa” ei synny pelkästään alueiden, maakuntien ja itsehallinnollisten yhteisöjen osallistumisella eurooppalaisiin instituutioihin tai päätöksente-

²³⁹ SOU 2003:123, 162–163: ”Vastuunjaon on oltava niin selkeää kuin mahdollista. – – Suuntaa-antavaa komitean jatkoesityksille tulee olla pyrkimys luoda suurin mahdollinen selkeys koskien vastuuta julkisten tehtävien sääntelystä ja valvonnan harjoittamisesta, tarjonnasta, rahoittamisesta ja suorittamisesta.” Komitea pitää tavoitteena saada aikaan yhdenvertainen yhteiskuntapalvelu yhteiskuntaorganisaatiossa, jossa on korkea demokraattinen legitimitetti ja kansalaisläheisyys.

²⁴⁰ Mäenpää 1998, 1142.

²⁴¹ Lidström 2003, 215.

²⁴² Ks. termeistä esim. Blanke 2002, 45.

koprosesseihin. Tarvitaan myös EU:n alueiden kannalta tärkeiden politiikan asioiden alueellistamista. Tätä kautta syntyvät kompleksiset ja vaihtelevat monitasoiset järjestelmät, jotka kehittyvät samanaikaisesti toteutuissa päällekkäisissä ja eriytyvissä prosesseissa.²⁴³

6.2 Regional governance -konsepti valtion roolin muuttajana

Suomen kaltaisessa selvästi kaksitasoisessa hallintojärjestelmässä valtion ja kuntien välisten toimivaltuuksien selkeä jako on aina ollut enemmän tai vähemmän vierasta.²⁴⁴ Pikemminkin on erityisesti hyvinvointivaltion rakentamiskaudesta lähtien korostettu julkisen sektorin yhtenäisyyden vaatimusta. Seuraavassa luodaan tiivis katsaus siihen, miten toimivaltuuksien kehitys modernissa valtiossa on tapahtunut ja millaisiin muutoksiin uudet julkisen hallinnon kehittämiskonseptit asiassa ovat johtamassa.

Alueellisesti organisoitu hallinto vastaa modernin valtion vallanjoon toteuttamistapaa. Kun toimivaltuuksia siirretään alueelle, voivat periaatteessa kaikki henkilöt ja asiat olla vallankäytön kohteina. Hallintoa voidaan harjoittaa yhtenäisesti ja koordinoitusti, koska toimivaltuudet ovat yhtenäisellä hallinnolla. Ihanteellisimmalla tavalla tällainen territoriaalisen hallinto-organisaation malli ei kuitenkaan ole ollut milloinkaan toteutettavissa. Mitä enemmän tehtäviä hallinnolle tuli, sitä enemmän se piti organisoida työnjaollisin perustein. Funktionaalinen eriytyminen näkyy territoriaalisten yksiköiden tasolla, keskusvaltion tasolla ministeriöiden muodostumisena ja alue- ja paikallistasolla erityisten viranomaisten kehityksenä. Voidaan puhua hallinnon funktionaalisesta, toimintaperusteisesta organisoitumisesta. Seuraava vaihe oli hallinnon tasorajojen ylitys toiminnallisesti eriytyneen asioidenhoidon kautta, siirtyminen monitasoisiin tehtävienhoidon organisointeihin. Ihanne toimivaltuuksien selkeästä jakamisesta keskushallinnon ja desentralisoitujen yksiköiden kesken ei ole käytännössä toteutettavissa. Monien tehtävien hoidossa voidaan saavuttaa kustannushyötyjä ainoastaan osoittamalla toimivaltuudet yhteisiksi tai eriyttämällä toimivaltuudet päätöksenteon, rahoituksen ja täytäntöönpanon suhteen. Molemmat vaihtoehdot johtavat kuitenkin siihen, että toimivaltuudet sekoittuvat eri hallinnontasojen kesken.

Hallinnon uudistamisen uudet tendenssit New Public Management -mallin mukaisella tavalla vahvistavat hallinnon toiminnallista eriytymistä siitäkin huolimatta, että nähdään myös koordinoinnin tarve.

New Public Management -aallon mukanaan tuoman toiminnallisen eriytymisen myötä nousi 1980-luvulta lähtien esille käsite *regional governance*. Kun desentralisointi ja New Public Management ensisijaisesti pitävät tavoitteinaan

²⁴³ Benz 1998, 582.

²⁴⁴ Tämä on vastoin julki lausuttuja vaatimuksia. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut vastuunjaon selkeyden vaatimusta: ”Valtion ja kunnan keskinäisten suhteiden täsmällisyys on kunnan itsehallinnon kannalta niin merkittävä seikka, että velvollisuuksien jakautuminen tulee osoittaa laissa.” (PeVL 14/1986 vp.)

suoritusten laadun parantamista yksittäisillä tehtäväalueilla, regional governance palvelee ohjaus- ja koordinoitongelmien hallintaa globaalistumisen ja alueellistumisen mukanaan tuomien haasteiden seurauksena.²⁴⁵

Regional governancen konsepti sisältää desentralisoinnin ja New Public Managementin elementtejä. Desentralisoinnin tavoin se suuntautuu ongelmien hoitamisen edellytykset huomioon ottavaan hallintoon alueellisessa kontekstissa. Se pyrkii hyödyntämään uusia ohjauksen ja johtamisen samoin kuin yhteistyön muotoja julkisten ja yksityisten organisaatioiden kesken. Valtion suuntaan osoitetaan vaatimuksia vahvemmassa alueelliseen yhteistoimintaan kohdistuvasta edistämistoiminnasta, motivoinnista ja ohjaamisesta (enabling state).

Hallinnon ”klassiset” alueelliset rakenteet, jotka ovat kytkeytyneinä territoriaalivaltion syntyyn, näyttävät parhaillaan olevan kahdenlaisen eroosioprosessin alaisia. Yhtäältä on hallinnon uudistus New Public Management -konseptin seurauksena johtamassa vahvistuvaan toiminnalliseen hallinnon eriytymiseen. Globalisaation ja markkinoiden vapautumisen seuraukset johtavat samaan suuntaan: syntyy uusia erikoistuneita sääntelyviranomaisia, ja suorittava hallinto joutuu kansainvälisessä laatuvertailussa suorituspaineen alle toimialueellaan. Toisaalta aluehallinnon kehitystä ohjaavien muutosten seurauksena syntyy tosin alueen rajojen sisälle kohdistuva mutta olemassa olevista aluerajoista riippumaton hallinnon muoto. Hallinnon toiminnallistaminen ja alueellistaminen täydentävät toisiaan, koska viimeksi mainittu on suuntautunut sellaisten koordinoitongelmien hallintaan, jotka ensin mainittu nostaa esille. Mitä enemmän erityisviranomaiset erikoistuvat, sitä vaikeampaa on koordinointi, erityisesti silloin kun alueilla ei ole käytettävissään hierarkkisia ohjausvaltuuksia, vaan ne on velvoitettu yhteistoimintaan. Ratkaisemattomat koordinoitongelmat voivat puolestaan heikentää yleisesti hallinnon laatua. Olemassa olevat alueellisesti organisoidut hallinnot paitsi omaavat huomattavan muutosten vastustuskyvyn, täyttävät myös yhä tärkeän roolin valtiossa. Pitkälle menevä alueellisten hallintorakenteiden purkaminen vaarantaisi hallinnon poliittisen kontrollin siinä määrin, ettei se ole hyväksyttävää parlamenttien ja kuntien valtuustojen kannalta.

Eurooppa ei tarvitse kuntia pelkästään eurooppalaisen säännösten ja politiikan täytäntöönpanotasona. Kunnilla on oltava autonomia niin valtiossa kuin EU:ssakin. Autonomia ei tarkoita vain kuntien vapautta tai oikeutta itse hallinnoida asioitaan, vaan edellyttäisi valtiosääntöoikeudellisesti suotua, EU:n tunnustamaa itsehallintoa lainsäädännön rajoissa.

Se, mikä tällaisen tavoitteen kannalta on merkittävää, on kuntien kuulemisoikeus. Skeptisyys, joka tällaisen tavoitteen esillä pitämiseen liittyy, johtuu siitä, ettei sanottu hallinto-oikeudellinen periaate asianomaisen kuulemisesta ole voimassa edes valtiosisäisesti. Kuitenkin tämänkaltaisesta vuorovaikutteisesta asioiden hoidosta on käytettävissä jo onnistuneita esimerkkejä, ennen muuta Itävallassa jo muutaman vuoden ajan voimassa ollut *konsultaatiomekanismi*. Kunnille tulisi sen mukaisesti tehdä mahdolliseksi aina niitä koskevia lakeja säädettäessä institutionaalisesti taattu osallistuminen lainsäädäntövalmisteluun.

²⁴⁵ Benz 2002, 222.

Neuvottelumekanismin käyttöönotto valtion ja kuntien välisissä suhteissa ei tietenkään ole vieras ajatus Suomessakaan. Niitä on esitetty otettavaksi käyttöön muun muassa opetushallinnon alalla. Suomen koulutusjärjestelmän hallintoa arvioinut asiantuntijaryhmä esitti joulukuussa 2002, että valtion ja kuntien välille kehitettäisiin tulohjausmalliin perustuvia neuvottelumenettelyjä. Asiantuntijaryhmä perusteli esitystään sillä, että valtion ja kunnan suhteiden ongelmien ratkaisemiseksi on syytä ryhtyä kehittämään valtion harjoittaman tulohjauksen parhaita kokemuksia soveltaen toimintaperustaltaan kuitenkin toisenlaista, sopimuspohjaista puitemenettelyä. Siihen kuuluisivat ensinnäkin valtion ja kuntien edustajien ajoittaiset neuvottelut, puitesopimukset sekä lopulta seurannan ja arvioinnin antama tuki sovitun tavoitelinjan toteutumiselle. Mallin tarkoituksena olisi muun muassa lievittää niitä ongelmia, joita on aiheutunut yhteistyön vähäisyydestä koulutuksen järjestäjien kesken niin koulutusjärjestelmän eri osien sisällä kuin osien välillä tai joita ovat synnyttäneet pien- ja kriisikuntien koulutushallinnon kapasiteetin puutteet.²⁴⁶

Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollossa on katsottu liiallisen luottamuksen informaatio-ohjaukseen olevan muodostamassa ongelman. Sosiaali- ja terveysministeriön nykyinen linja lisätä yhteistyössä kuntien keskusjärjestöjen ja muiden intressiryhmien kanssa laatusuosituksia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille sekä kehittää Stakesin avulla tilastotuotantoa, on tutkimuksen²⁴⁷ mukaan ilmaus halusta kehittää puutteelliseksi todettua informaatio-ohjausta. Tutkimuksen mukaan keskeiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut eivät edes sovi pelkän informaatio-ohjauksen kohteeksi. Sosiaali- ja terveysalan erityislainsäädäntö on ilmausta normiohjauksen perusratkaisusta. Normiohjauksen tueksi ja toisaalta niin sanotun puiteohjauksen tärkeäksi rinnakkaistekijäksi tutkijat nostavat informaatio-ohjauksen. Luonteeltaan se tosin sopii tutkijoiden mukaan varsinaisia sosiaali- ja terveyspalveluja paremmin esimerkiksi sairauksia ehkäisevään terveysvalistukseen.

Viimeisenä esimerkkinä ajankohtaisesta valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen uudistamispyrkimyksestä voidaan esille nostaa ns. ohjelmajohtamiseen siirtyminen. Kyseessä on valtion keskushallintouudistuksen yhteydessä vuonna 2002 hahmoteltu tapa organisoida laajoja, yli hallinnonalojen meneviä tehtäväkokonaisuuksia, politiikkaohjelmia, sekä vahvistaa hallitusohjelman kokonaisjohtamista. Ohjelmajohtaminen painottaa ongelmalähtöisyyttä ja selkeiden yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettelua. Ennen kaikkea ”tavoitteena on virittää valtion ylin koneisto keskittymään sellaisiin keskeisiin asioihin, jotka ihmisten kannalta ovat tärkeimpiä ratkaistavia ongelmia tai ajettavia uudistuksia”.²⁴⁸ Uudistuksen taustana on pyrkimys ministeriöiden tulohjauksen terävöittämiseen niiden alaisen hallinnon suuntaan. Nykyinen tulohjaus ei ole toiminut toivotulla tavalla. On huomattava, että kunnallinen itsehallinto ei ole sanotussa tarkoituksessa oikeudellisesti valtionhallinnon ”alaisia” hallintoa.

Yhteistoiminnallisen valtionvalvonnan periaate muodostaa ainoastaan yhden, joskin erityisen tärkeän erityistapauksen yhteistoiminnallisen desentralismin laajakossa kokonaisuudessa. Saksan moniin osavaltiolakeihin kyseinen periaate on kirjattu suoraan. Esimerkiksi Baijerin kunnallislain 108. artiklan mukaan valvontaviranomaisen on tehtävää suorittaessaan ymmärtäväisellä tavalla neuvottava, edistettävä ja suojattava ja vahvistettava niin kuntien orgaanien päätöksentekokykyä kuin omavastuisuuttakin. Toisin sanoen valvontaviranomaisten tulee

²⁴⁶ Temmes–Ahonen–Ojala 2002, tiivistelmäosa, s. VIII.

²⁴⁷ Oulasvirta–Ohtonen–Stenvall 2002.

²⁴⁸ Kekkonen 2002, 30–31.

toiminnassaan rajautua itsehallinto-orgaanien toimintakyvyn varmistamiseen: positiivisesti ilmaistuna tehdä kaikki, mikä turvaa itsehallinto-orgaanien toimintakykyisyyden ja menettelyt (edistämiskeskitys), ja negatiivisesti sanottuna jättää muuhun puuttuminen samoin kuin torjua sellainen, mikä voisi olla haitallista itsehallinnolle (suojafunktio).²⁴⁹

Suomessa tällaisen yhteistoiminnallisen valtionvalvonnan käytännön toteutumista ehkäisee valtio-osapuolelle kuuluva laaja puuttumismahdollisuus. Ei anna kovin hyviä edellytyksiä yhteistoiminnalliselle asioiden hoito- ja ratkaisumenettelylle se, että toisella osapuolella on oman tahtonsa toteuttamiseksi neuvottelumenettelyn lisäksi runsaasti muita keinoja (kuten muutoksenhakumahdollisuus). Yhteistoiminnassa ei näin ollen vallitse tasa-arvoinen lähtökohta asioiden monipuoliselle selvittämiseksi. Kuitenkin julkishallinnossa korostettu strateginen toimintamalli edellyttää asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden ideaalin toteuttamisen vaihtoehtojen riittävää selvittämistä ja tätä kautta valtion ja kuntien viranomaisten aiempaa tiiviimpää yhteistyötä.

Yhteistyö tarvitsee kuitenkin toisenlaisia instrumentteja kuin perinteinen hierarkkinen valtion ja kunnan välinen suhde. *Koordinointi* eri hallinnon hoitajien kesken on tänä päivänä keskeinen edellytys kaikkien orgaanien päätöksentekokyvyn kannalta niin valtiollisella kuin kunnallisella tasolla. Koordinoimattomat ratkaisut ovat vaikeammin toteutettavissa eivätkä monesti ole edes hyväksyttävissä. Koordinoinnin sanotaan vaikuttavan kuin öljyn moottorissa: vahvinkaan polttoaine ei kykene ilman sitä voittamaan pitkän päälle kitkavoimia, joita jokaisessa järjestelmässä on liikettä vastaan. Näin ollen koordinointi on käytännössä äärimmäisen tärkeä teema, nykyisten yhteiskunnallisten organisaatioiden avainkäsite. Politologiassa ja valtiosääntöoikeudessa se on kuitenkin suhteellisen laiminlyöty alue. Miksi näin on, johtuu osaltaan valtioteoreettisesta ajattelusta. Valtion ja valtiovallan yhtenäisyyden ideaali heijastuu toimijoiden ja osallistujien monenkirjavuutta vastaan, ja yhtenäisyysideaalista seuraa tendenssimäisesti myös tiukan hierarkian tai jopa monokratian (yksinvallan) preferenssi, toisin sanoen kollegiaalisten, porrastettujen, moninapaisten päätöksentekoprosessien hylkääminen. Tästä seuraa myös epäluulo hajautettuja toimintoja kohtaan.

Ehkä koordinointiteema on juuri tästä syystä saanut vain vähäistä huomiota osakseen, koska kuvatus kaltainen hierarkkinen ajattelu, tiedostetusti tai tiedostamatta, elää yhä vahvana. Kun – kuten toisaalla on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu – todellisuus ei vastaa valtion ja valtiovallan yhtenäisyyden ihannetta, on edessä tarpeellisten johtopäätösten teko. Perustuslain organisaationormien systemaattis-teleologisesta tulkinnasta niiden kokonaisuudessa seuraa, että muille lainsäädäntö-, hallitus- ja hallintoprosessiin osallisille on ajoissa annettava mahdollisuus tuoda päätöksentekoprosessiin näkemyksensä ja käsityksensä. Niin samalla tasolla olevien valtiollisten orgaanien kuin valtion ja sen alapuolisten toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen on perustuttava tälle lähtökohdalle.²⁵⁰

²⁴⁹ Kahl 2000, 571.

²⁵⁰ Bull 1991, 48–49.

6.3 Valtionvalvonnan organisoimisen uudet vaihtoehdot

Hallinnon desentralisoimisesta aiheutuvat ongelmat tarjoavat valtiolle perustelun toimivaltuuksien takaisin vetämiselle tai valvonnan lisäämiselle. Normatiivisesti tarkasteltuna on kuitenkin myös keskittämällä haittansa, jotka puolestaan voidaan kirjata desentralisoinnin eduiksi. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti desentralisoinnin etuja ja haittoja hallinnon eri toimintamuotojen näkökulmasta.²⁵¹

Sääntelevä hallinto:

Edut: adressaattien tavoittaminen ja ratkaisujen erilaistuminen

Haitat: kustannusten nousu ja epätasa-arvoinen täytäntöönpano

Suoritushallinto:

Edut: tarpeisiin vastaava hallinto, hallinnon ja kansalaisten välinen yhteistyö

Haitat: ulkoiset efektit, skaalahyödyt, jakeluongelmat, sosiaaliset eriarvoisuudet

Kehittämishallinto:

Edut: ongelmat läheltä kohtaava, sisäsyntyiset kehityspotentialit, yhteistyö yksityisten kanssa

Haitat: ulkoiset vaikutukset, alueen ulkoiset syyt kehitykselle, kehityspariteetit alueiden kesken

Hallinnollista valtionvalvontaa tarkasteltaessa on siis kuntien toiminnot erotettava ainakin edellä esitetyllä karkealla tasolla. On selvää, että hallinto-organisaation on vastattava kulloisiakin tehtäviä. Tehtävät puolestaan muuttuvat yhteiskunnan rakenteiden, teknologian ja vallitsevien arvojen kehityksen seurauksena.

Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että edellä olevan mukaista jaottelua tehtävien laadun suhteen ei yleisessä valtionvalvonnassa ole otettu huomioon.

Hallinnon kehittämisen uusissa opeissa valtion rooliksi aiempaa selkeämmin suunnataan *"aktivoivan valtion"* toimintatapaa.²⁵² Tällaisen toiminnan keskeisenä välineenä on koordinointi, jolla (alueellisesti ja toiminnallisesti) eriytyneitä hallintoyksiköitä ohjataan. Aktivoiva valtio toimii myös eräänlaisena yhteen kytkejänä saattamalla eri toimijat (julkiset ja yksityiset) kulloiseenkin alueellisesti kohdentuvaan yhteistoimintaan.

Sitä, missä määrin Suomen valtio toimii tällaisen aktivoivan valtion roolin mukaisella tavalla, ei tässä ole mahdollista arvioida. Pyrkimyksiä tällaiseen toimintatapaan on olemassa esimerkiksi aluekehittämisessä (maakuntien yhteistyöryhmät). Lääninhallitusten arviointimenettely on toinen esimerkki. Koska lääninhallitukset niin arviointitehtävänsä kuin hallintokanteluiden kautta tapahtuvan valvonnan johdosta ovat keskeisiä, kohdistetaan seuraavassa pääasiallinen huomio niiden rooliin.

Hallinnollisen valtionvalvonnan keskeisen suorittajatahon muodostavat *lääninhallitukset*. Niiden roolia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin liitteenä olevassa Jaana Virolaisen erillisselvityksessä.

²⁵¹ Ks. Benz 2002, 212.

²⁵² Ks. esim. Benz 2002, 218.

Lääninhallitukset ovat myös valtion keskushallinnon kannalta keskeinen toimija. Asian merkitys voidaan nähdä seuraavasti:

”Kokemuksesta voi todeta, että peruspalvelujen arviointi ja tiedon tason kohottaminen yhteiskunnan muutoksen ymmärtämisessä on merkittäväällä tavalla antanut sisältöä ja ryhtiä ohjaavien ministeriöiden ja aluehallinnon yhteistyöhön. Arviointitietojen perusteella kunnat ovat tehostaneet sisäisen toimintansa arviointia ja kehittäneet palvelurakenteitaan arviointitulosten osoittamiin suuntiin. Tiedon lisääntyessä viranomaiset, palvelujen tuottajat ja asiakkaat ymmärtävät yhteistyön ja mahdollisimman hyvien ratkaisujen merkityksen.”²⁵³

Ei siis näyttäisi olevan tarvetta miettiä muita vaihtoehtoja toimivan yhteistoiminnan asemesta. Seuraavassa kuitenkin pyritään valottamaan vaihtoehtoista valtionvalvontamallia lähinnä kansainvälisten esikuvien perustalta. Toisaalla tutkimuksessa tarkastellaan hallinnollisen valtionvalvonnan tarpeellisuutta erillisen tuomioistuinkontrollin rinnalla.

Lääninhallitusten roolin muutokseen Aluehallinto 2000 -hankkeen (1997) ja vuonna 2000 toteutetun lääninhallituslain muutoksen seurauksena ei ole tarvetta yksityiskohtaisemmin mennä. Aluehallinnossamme on kaksi erillisellä perustalla toimivaa osapuolta: valtion keskushallinnon edustajat lääninhallitus, ympäristökeskus ja työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä kunta- ja jossain määrin itsehallintoperusteiset maakuntien liitot. Näiden alueellisten toimijoiden kesken ei ole koordinointi-instrumentteja.

Suomalaisessa aluehallintojärjestelmässä on samankaltaisia piirteitä kuin muutoksessa olevassa Unkarin aluehallinnossa. Alueellista kehittämistä sääntelevällä lailla (1996) ja sen muutoksella (1999) perustettiin koko Unkariin 7 niin sanottua suunnittelutaloutta aluetta. Samanaikaisesti asetettiin kaksiportainen kehittämisvaltuustojen järjestelmä – komitaattien (vastaa meillä lääninhallitusta) valtuusto alueellista kehittämistä ja aluevaltuustot territoriaalista kehittämistä varten – päätehtävänäään alueiden, komitaattien ja pienalueiden kehittämissuunnitelmien koordinointi ja maan kehittämisohjelmiin vaikuttaminen. Kaksi seikkaa tekee väliasteen hallinnon komplisoiduksi. Yhtäältä 22 suurehkolla kaupungilla on komitaatin oikeus, mikä tarkoittaa sitä, etteivät ne kuulu komitaattiin. Toisaalta se, että Budapestissä ja 19 komitaatissa toimivat hallintoviranomaisina keskushallituksen ”pidennetyt kädet”. Ne koordinoivat yli 30 hajautetun valtio-organin toimintaa ja suorittavat alueyhteisöjen toiminnan laillisuuskontrollia.

Vuotta ennen EU-jäsenyyden alkua on Unkarissa kiirehditty ratkaisua siitä, kumpi näistä kahdesta väliasteen organisaatiotyypistä jatkossa vastaa aluehallinnosta. Istuvan hallituksen kanta näyttäisi olevan sensuuntainen, että komitaattien toimivaltuuksien ja resurssien lisäämisen asemesta aluehallinnon on tulevaisuudessa nojattava suoralla vaalilla valittaviin, lainsäädäntökompetenssilla ja omilla tuloilla varustettuihin organeihin. Näin komitaatit jäävät tarpeettomiksi.²⁵⁴

Unkarin kaavailut eivät ole mitenkään poikkeuksellisia. Kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa harjoitetaan monissa maissa itsehallintoyhteisöjen kautta.²⁵⁵

²⁵³ Maaherra Eino Siuruaisen esipuhe lääninhallitusten toimialan peruspalvelujen arviointiraportissa, sisäasiainministeriön julkaisu 20/2003.

²⁵⁴ Csalótzky 2003.

²⁵⁵ Lidström 2003, 189.

Esimerkiksi Baijerin maapiirit (Landkreis) ovat paitsi toisen asteen itsehallinnollisia kuntia myös valtiollisia tehtäviä (esimerkiksi kuntiin kohdistuvaa valvontaa) harjoittavia orgaaneja.

Tämän tutkimuksen rajauksen ulkopuolelle jää kysymys siitä, mikä merkitys kuntien keskusjärjestöillä (Suomessa Suomen Kuntaliitolla) on kuntien toiminnan laillisuuden valvonnassa. Ainakaan kyseisen ohjauksen ja neuvonnan merkitystä tässä suhteessa ei varsinkaan aiempina aikoina voi vähätellä.²⁵⁶ Myös nykyisin Suomen Kuntaliiton kansainvälisessä vertailussa määrältään poikkeuksellisen vahvaksi osoittautuva organisaatio luo hyvät edellytykset kuntien toiminnan ohjaukselle.

²⁵⁶ Ks. Rynnänen 1999 b. Koivukoski on Suomen Kunnallisliiton historiikissa korostanut liiton tavoitteena olleen mahdollisimman yhtenäisen käytännön aikaansaaminen asioiden hoidossa (Koivukoski 1991, 257).

7 Onko yhteistyölle edellytyksiä?

Valtion ja kunnallisen itsehallinnon toiminnan täydellistä erottamista modernissa valtiossa, jossa on laaja tehtäväpiiri, ei voida ajatella. Kosketuskohdat tehtävien hoitamisessa eri hallintoviranomaisten kesken ovat aivan liian lukuisat. Ne mallit, joilla valtion ja itsehallinnon yhteistoimintaedellytyksistä pidetään huolta, vaihtelevat eri maissa. Etelä-Euroopan maille (Ranskalle, Espanjalle ja Italialle) on tyypillistä henkilökohtaisten suhteiden merkityksen määrällisyys. Erityisesti Ranskalle on tyypillistä samojen henkilöiden toimiminen eri hallinnontasojen poliittisissa tehtävissä. Pohjoismaissa puolestaan voidaan katsoa, että valtionhallinto ja kunnallishallinto elävät eri maailmoissa; niillä on keskenään suhteellisen harvoja kontakteja, ja tuota suhdetta leimaa molemminpuolinen epäluulo. Tästä eroavuudesta on tehty johtopäätös, jonka mukaan eteläeurooppalaisilla kunnilla olisi suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa keskushallinnon päätöksiin kuin pohjoismaisilla kunnilla.²⁵⁷ Henkilökohtaisten kontaktien merkitystä – erityisesti poliittisella tasolla – ei kuitenkaan sovi vähätellä omassa maassamme.

Valtiolle asetetaan perustuslain tasolla velvoite yhteistyöhön kuntien kanssa perusoikeuksien toteutuksessa. Julkisella vallalla, eli valtiolla ja kunnilla yhdessä, on vastuu perusoikeuksien turvaamisesta.

Vallitsevatko kuitenkin aidon yhteistyön edellytykset: luottamus, ennakoitavuus, aito kumppanuus? Näiden kysymysten merkitys on korostunut perusoikeusuudistuksen jälkeen. Jo vanhastaan on korostettu sitä seikkaa, ettei perustuslaki (aiempi HM) edellytä eikä sallikaan sellaista valtion ja kuntien oikeudellista vastakohtaisuutta, jollaisena se käytännössä yleensä nähdään. Oikeudellisesti valtio ja kunta ovat tasa-arvoisia. Toivo Holopainen on todennut asian seuraavasti: ”Se että valtion viranomaiset ovat tehtävien suorittamisessa kunnan viranomaisten yläpuolella ja valvovat ja johtavat viimeksi mainittujen toimintaa, ei johdu valtion ja kunnan oikeudellisesta eriarvoisuudesta, vaan perustuu sii-

²⁵⁷ Ks. Lidström 2003, 189.

hen, että valtion viranomaiset ovat asian luonnosta johtuen asteellisesti kunnan viranomaisten yläpuolella.”²⁵⁸

Valtiolla kokonaisuutena ymmärrettynä on kuitenkin ratkaiseva yliote: sillä on kompetenssi-kompetenssi. Se voi lainsäädännön kautta määrätä yhteistyön ehdoista. Jos valtio norminannolla laajentaa omia toimivaltuuksiaan, ei itsehallinnolla ole keinoja sen vastustamiseen – ei varsinkaan, jos kehitys tapahtuu vähitellen.²⁵⁹

Luottamus ja sen merkitys ovat olleet paljon esillä viimeaikaisessa politiikan tutkimuksessa. Kun tarkastellaan pelkästään kuntien luottamusta valtioon, voidaan tietysti kysyä, onko luottamus ylipäänsä mahdollinen kahden viranomaisen välisessä suhteessa. Kummallakin on oma toimialueensa ja toimintavastuunsa, josta ne pyrkivät huolehtimaan. Jos toimitaan säännösten mukaisella tavalla, ei kysymystä luottamuksesta edes tarvitse nostaa esille. Perusta asian arvioinnille ei kuitenkaan ole näin selkeä. Valtio ja kunnat ovat monin tavoin kytkeytyneitä toisiinsa, ja niiden tehtäväpiirit ovat monin tavoin rinnakkaisia ja päällekkäisiä, eivätkä vastuusuhteet ole yksiselitteisiä. Eräissä viimeaikaisissa yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa on nähty paikallistason luottamuksen valtiota kohtaan heikkenneen entisestään yhteiskuntapolitiikan muutosten seurauksena. Yhteiskuntapolitiikan muutosten synnyttämät kielteiset kehityspiirteet paikallistasolla vahvistavat entisestään kielteisen kehityksen kierrettä.²⁶⁰

Väljä toimivaltuuksia koskeva sääntely yhdessä jo entuudestaan tunnetun luottamuspuolan kanssa voi muodostua esteeksi järkevienkin hankkeiden toteuttamisessa, esimerkiksi ympäristökysymyksissä. Seuraava esimerkki kuvaa tätä.

Lahdessa on usean vuoden ajan valmisteltu kansallista kaupunkipuistoa. Perusajatukseksi on ollut, että kaupunkipuisto suojelisi tärkeitä maisema- ja ympäristöarvoja, joi-
ta Lahdessa Salpausselän ja Vesijärven äärellä kiistatta on. Vuoden 2002 lopussa todettiin, että hanketta uhkaa vaara jäädä toteutumatta. Tämä johtuu siitä, ettei kaupungin ja ympäristöministeriön neuvotteluissa ole löytynyt yhteisymmärrystä siitä, kuinka laajalti päätöksenteko siirtyisi ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriön kannanotot ovat ehtineet säikäyttää siksi, että kaupunkipuisto saattaisi merkitä ongelmia esimerkiksi Salpausselän kisojen järjestämiselle.²⁶¹

Vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslain hyväksymisen yhteydessä nähtiin välttämättömäksi ”uuden työskentelykulttuurin löytäminen kunnan ja ympäristökeskuksen kesken”.²⁶² Eräät esimerkit kuitenkin osoittavat, että tässä ollaan vasta alkumetreillä.²⁶³

²⁵⁸ Holopainen 1969, 382.

²⁵⁹ Ryynänen 1986, 535, Küpper 2002, 431 ja Heuru 2001, 46.

²⁶⁰ Tällainen kehitys on tuotu esille mm. Janne Aution tutkimuksessa (Hyvinvointivaltion muutos ja uusi paikallisuus 2002).

²⁶¹ Etelä-Suomen sanomat 15.12.2002, pääkirjoitus.

²⁶² Kuntaliiton yhdyskuntapolitiikan päällikkö Leena Karessuo, Kuntalehti 2/1999, 11.

²⁶³ Ks. esim. Aamulehti 6.3.2003: Pirkanmaan ympäristökeskuksen ja Tampereen yhteistyö kangertelee. Uutisoinnissa todettiin muun ohella seuraavaa: ”Pirkanmaan ympäristökeskus juhlisti viisivuotistaivaltaan keskiviikkona. Sen tehtäväkenttä on laaja, mutta ympäristökeskuksen saavutuksia puntaroivien puheissa korostuu vain yksi seikka: kaupungin ja ympäristökeskuksen yhteispeli ei suju parhaalla mahdollisella tavalla.”

Voidaanko sitten yhteistyön edellytyksiä jollain tavoin parantaa? Tästä on Suomessa runsaasti kokemuksia. Konkreettisimman esimerkin tarjoaa ns. järjestelyasiakirjamenettely. Siinä valtio-osapuolta ja kuntaosapuolta edustaneet tahot ”sopivat” velvoitteiden ja kustannusten lisäämisestä sekä muista talouskysymyksistä. Saadut kokemukset osoittautuivat epätydyttäväiksi: ”sopimukset” eivät yleensä pitäneet. Niinpä järjestelyasiakirjamenettelystä on luovuttu ja neuvottelumenettelyä toteutettu kuntalain 8 §:n mukaisessa muodossa. Tästäkään saadut tulokset eivät ole olleet kovinkaan ansiokkaita.²⁶⁴

Jos edellytyksiä toimivalle neuvottelujärjestelmälle, jonka tuloksena syntyneet sopimukset pitävät, ei ole, lienevät yhteistyön perusedellytykset olemattomat. Onko sellaisessa tilanteessa paikallaan, että kumpikin taho ottaa selkeästi vastuun omalta osaltaan ja yhteistyökytkennät karsitaan minimiin? Suomalaisessa julkisen sektorin laajassa vastuujärjestelmässä tämänkaltainen työnjaon selkeytys ei kuitenkaan ole realistinen vaihtoehto, niin tiiviisti valtio ja kunnat ovat toisiinsa kytkeytyneet. Realistinen vaihtoehto voi siten olla ainoastaan vastuunjaon selkeyttäminen lainsäädännöllä ja sen tueksi säädettävä konsultaatiomekanismi (ks. tarkemmin sen esittelyä toisaalla).

Konsultaatiomekanismin avulla voidaan poistaa myös valtio-organisaatiosta itsestään yhteistyölle aiheutuvat ongelmat. Kysymys on valtio-organisaation sektoroitumisesta. Mahdollista yhtäältä on, että valtionhallinto kerää päällekkäistä informaatiota, josta ei tiedetä, miten sitä käytetään. Toisaalta vastakkain ovat valtion viranomaisten sektorivastuu ja kunnilla oleva priorisointivaatimus. Valvonnassa tarkastellaan suppeasti sektoria kerrallaan ottamatta huomioon kokonaisuuden asettamia reunaehdoja (kuten taloudellisia edellytyksiä).²⁶⁵

²⁶⁴ Vrt. Itävallan kokemuksia neuvottelumenettelyn vaikutuksista: ”– the principle of partnership is strengthened by compulsory consultations.” CEMR White Paper on Consultation Procedures of Local and Regional Authorities in Europe 1999, 5.

²⁶⁵ Wetterberg 1997, 44.

8 Valtionvalvonnan perusteiden analyysi

8.1 Teoreettiset perusteet valtionvalvonnalle

Ei voida vähätellä sitä merkitystä, joka kuntaa koskevilla käsityksillä on positiivisen oikeuden sisältöön. Erityisesti tämä on leimallista kunnan suhteessa valtioon. Jos näkemys kunnallisesta itsehallinnosta edelleen nojaa delegointikonstruktion mukaiseen käsitykseen valtiolta siirretystä vallasta tai hyvinvointivaltioliseen käsitykseen valtion täytäntöönpanotasosta, ei ole ihmeteltävä valtion keskushallinnon tai eduskunnan edustajien kannanottoja. Monet valtionhallinnossa toimivat virkamiehet ovat aikanaan lukeneet Merikosken²⁶⁶ tai hänen edeltäjiensä opit huolellisesti, mutta eivät enää seuranneet sen jälkeen tapahtunutta kansainvälistä tai kansallista ajattelun ja tutkimuksen muutosta²⁶⁷.

²⁶⁶ Esim. Merikoski 1966, 212: ”[valta on] – – valtiosta lähtöisin olevana.” Tämä näkemys kuntien toimivallan ja itsehallinnon olemisesta valtiolta delegoitua lähti jo Hermansonin ajattelusta. 1960-luvulla tuohon näkemykseen kriittisesti suhtautuvissa esityksissä painotettiin itsehallinnon perustumista oikeusjärjestykseen, erityisesti lainsäädäntöön. Tämä ajattelu äärimmäisesti loppuun vietyinä tulkintana johti eräänlaiseen umpikujaan. Esim. Kuuskoski ja Hannus kirjoittivat vuoden 1965 kunnallislain selitysteoksessaan: ”Kunnan toimivaltaa ja omaisuutta eivät suojaa erityiset perustuslain säännökset. – – Mutta säännöksen [HM 51 §:n] estämättä kunnan tehtäväpiiri voidaan supistaa niin-kin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys paikallisten hallintotehtävien hoitajana lakkaa.” Tämä saattoi kirjoittajien mukaan tapahtua tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (Kuuskoski–Hannus 1965, 51). Tämä positivistinen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta elää samoin edelleen sitkeänä, siitäkin huolimatta, että se on tutkimuksessa torjuttu (esim. Makkonen 1968, 111–112). Joka tapauksessa voidaan sanoa, että perustuslaki (meillä vuoden 1919 HM) ei ole kuntia perustanut, vaan edellyttää niitä. Kun kansa antaa itselleen valtiosäännön, on kaikki valtiovalta perustuslaissa säädettyä valtaa (pouvoir constitue). Tässä mielessä valtion ja kuntien valta perustuu samassa määrin perustuslakiin. Valtio ei siksi voi luovuttaa valtaansa, vaan kansa osoittaa perustuslain kautta valtiovaltaa sekä valtiolle että kunnille.

²⁶⁷ Esim. jo Makkonen 1964, 782–783. Esim. itävaltalainen Pernthaler jo vuonna 1967 (s. 19). On tietysti myönnettävä, että ns. vallitseva käsitys on edelleen jossain määrin

On myös jäänyt huomiotta se seikka, että valtionvalvontaa tarkasteltiin tuon ajattelun perustana olevissa teoreettisissa tarkasteluissa ensisijaisesti julkisen vallan käytön näkökulmasta, ei niinkään siis julkisten palvelujen tuottamisen osalta.²⁶⁸ Kunnan toimintojen painopiste on tuosta ajasta siirtynyt olennaisesti erilaisten hyvinvointipalvelujen tuottamisesta ja saatavuudesta vastaamiseen ja julkisen vallan käyttöä sisältävät toimet ovat jääneet vähemmässä määrin kunnan toimintaa leimaaviksi, ei kylläkään merkityksettömiksi.

Yhtä yksioikoinen on se hyvinvointivaltiollisesta ideologiasta nouseva näkemys, jonka mukaan kunnallisen itsehallinnon seurauksena on kansalaisten yhdenvertaisuuden vaarantuminen. Vain riittävä valtionvalvonta voi tarjota parhaan ja ainoan takuun yhdenvertaisuuden säilyttämiseksi. Näkemyksen taustalla on toisin sanoen epäluottamus kuntien toimintaa kohtaan. Tällaista valtion valvonnan keskeistä perustaa on eri yhteyksissä pyritty torjumaan ja osoittamaan sen perusteettomuus, tosin heikolla menestyksellä.²⁶⁹

Taustana yhä vallitsevalle käsitykselle voidaan nähdä epäluottamus itsehallinnollisen järjestelmän kykyyn ja asioiden hoidon hallintaan – sama vanha syy, joka on esitetty nykymuotoisen kunnallishallinnon alkuajoista saakka:

”Useassa yhteydessä kuvernöörit näet ilmaisivat käsityksensä, että maaseudulla oli kunnallishallinto ’vaillinaista’. Tällöin he valittivat erityisesti sitä, että lautakunnan puheenjohtajina oli sellaisia, joilta puuttui ’kykyä tarpeenmukaisesti johtaa yleisiä asioita’, ja tämän takia kuvernöörin oli pakko tarttua kunnallishallintoon.”²⁷⁰

Sen seikan, että eri kunnissa toimitaan eri tavoin, ei kuitenkaan välttämättä tarvitse merkitä kansalaisten perusteetonta asettamista erilaiseen asemaan keskenään. Erilaisuus voi itse asiassa olla edellytyksenä päästä kansalaisten tarpeiden ja toivomusten suhteen parhaaseen tulokseen paikallisella tasolla. Erilaisuuk-

ristiriitainen niin kansainvälisessä kuin kansallisessakin tutkimuksessa. Esimerkiksi Neuhoferin laajassa kunnallisoikeuden käsikirjassa katsotaan edelleen, että Itävallan liittotasavallan perustuslain säännökset osoittavat vääräksi oletuksen valtiosta riippumattomasta, alkuperäisestä kunnallisesta itsehallinnosta, ja vahvistavat vallitsevan opin, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto on desentralisoitua, ohjeista vapaata valtionhallintoa (Neuhofer 1998, 74). Uuden perustuslain kommentaareista asia näkyy selvästi. Jyrängin kommentaarissa todetaan suoraviivaisesti: ”Kuntalaitos ilmentää julkisen hallinnon desentralisaatiota l. hajauttamista.” (Jyränki 2000, 151.) Saraviita puolestaan toteaa: ”Tulkinnessa itsehallinnolle vakiintui oma, joskin valtiovallasta johdettu sisältö, jota ei voitu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä rajoittaa (oikeus omaan organisoitumiseen, kunnallisvaalijärjestelmä, verotusoikeus, itsenäinen varallisuus oikeudellinen asema ja kielto siirtää valtion taloudellisia vastuita kunnille esimerkiksi TSS-oikeuksien toteuttamisen yhteydessä).” (Saraviita 2000, 564.)

²⁶⁸ Esim. Sundberg 1964, 258.

²⁶⁹ Esim. hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994 vp, s. 18) todettiin: ”Valtion valvonnan keskeinen peruste, epäluottamus toiminnan asianmukaisuuteen, on menettänyt merkitystään. Kunnissa oma asiantuntemus on lisääntynyt ja kunnan itse toteutettava sisäinen valvonta on tehokkaampaa kuin aikaisemmin. Samoin edustuksellinen demokratia on saanut rinnalleen asukkaiden suoria osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja.” Samoin Stjernquist–Magnusson 1988, 167.

²⁷⁰ Soikkanen 1966, 266.

sien ei tarvitse merkitä sitä, että hyvinvoinnin arvot ja tulokset tulisivat huommin täytetyiksi. On mahdollista saavuttaa kansallisesti määritetyt hyvinvointitavoitteet eri tavoin. Paikallinen tai alueellinen politiikka, joka ottaa huomioon paikalliset tai alueelliset tekijät, on kansalaisten kannalta parempi työväline yhdenvertaisuuden ja tulosten saavuttamisessa kuin yleinen politiikka, joka toteuttaa kaavamaisista samankaltaisuutta resurssien, organisaatiomuotojen ja työtapojen suhteen.²⁷¹

Seuraavaksi on tarpeen tehdä yksityiskohtaisempi analyysi niitä perusteita koskien, joita yleisimmin esitetään valtionvalvonnan syiksi.

8.2 Suurten yhteiskunnallisten uudistusten toteuttaminen

Suuret yhteiskunnalliset uudistukset toteutettiin omaperäisellä tavalla. Lainsäätäjän ja valtion keskushallinnon asettamien tavoitteiden toteutuminen varmistettiin kytkemällä täytäntöönpanosta vastaava kunnallinen itsehallinto ikään kuin valtiokoneiston kiinteiksi osiksi. Tämä tapahtui käyttämällä suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmää kontrolloikeinona, täydentämällä niitä hallinnollisella ohjeistuksella. Vasta 1990-luvun puoliväliin tultaessa irtauduttiin tästä.

Voidaan tietysti kysyä, eikö edelleen ole vastaavankaltaista tarvetta koordinointiin kuin aikanaan suurten uudistusten toteuttamisen yhteydessä. Desentralisoinnin voidaan nimittäin katsoa tuottavan niin horisontaalisen kuin vertikaalisen koordinointitarpeen. Ilman tehokasta koordinointia voi nimittäin eri tasojen toiminta helposti olla tehotonta tai jopa keskenään vastakkaista. On kuitenkin huomattava, että autonomisiin oikeussubjekteihin kohdistuva koordinointi voi tapahtua ennen muuta oikeusnormien muodossa.²⁷²

Suomen tavoin myös monissa muissa Euroopan maissa valtion ylempien viranomaisten kuntiin kohdistama hallinnollinen valvonta on ollut senkaltaisen poliittinen traditio, jolla on ollut vankka jalansija. Tästä syystä Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan haluttiin ottaa määräys, jonka mukaan kaikkien kuntien aktiviteetteihin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava asianmukaiseen lainsäädännölliseen perustaan.²⁷³ Valvonnan on myös pääsääntöisesti rajauduttava laillisuusvalvontaan, kuten edellä tarkasteluissa on todettu. Peruskirjan periaatteena on, että joka tapauksessa valtionvalvonnassa tulee ottaa huomioon se, että valvontaviranomaisen kulloinenkin valvontamenettely on oikeassa suhteessa suojattavan intressin kanssa.²⁷⁴

Perinteisesti valtionvalvontaa on perusteltu juuri hallinnon *yhdenmukaisuuden* vaatimuksella. Esimerkiksi Berchtoldin määritelmän mukaan itsehallintoyhteisön riippumattomuudesta yhtäältä ja hallinnon tietyn yhdenmukaisuuden tarpeellisuudesta toisaalta johtuu valtiollisen valvontaoikeuden välttämättö-

²⁷¹ Självstyrets mervärde 2003, 17.

²⁷² Oebbecke 2001, 407.

²⁷³ Knemeyer 1989, 18.

²⁷⁴ Knemeyer 1989, 18.

myys.²⁷⁵ On kuitenkin huomattava, että tämänkaltaisissa perinteisissä määritelmässä tarkastelun kohteena oli kunnallinen toiminta ”hallintona”, täytöntöönpanona. Tämän päivän kunnallinen itsehallinto ei enää ole pelkästään täytöntöönpanevaa hallintoa, vaan paikallista poliittista ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa hyvinvoinnin ja alueellisen kehityksen muotoilua (vrt. kun-
talain 1.3 §).

Ruotsissa on laajoissa kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten tasa-arvon välistä suhdetta koskevista tutkimuksista osoitettu, että kaikissa suhteissa identtinen, asuinpaikasta riippumaton taso kansalaisten palvelutarvustuksessa on utopia samalla tavoin kuin unelma täysin tasa-arvoisesta yhteiskunnasta.²⁷⁶ Tällainen täysin samanlainen taso edellyttää itse asiassa kokonaan keskitettyä yhteiskuntaa. Sellaisessa yhteiskunnassa ei ole tilaa minkäänlaiselle kunnalliselle itsehallinnolle eikä myöskään demokratialle, jossa kansalaisille sallittaisiin erilaisia näkemyksiä tai priorisointeja.²⁷⁷

Liittovaltiorakenteisissa maissa puolestaan kuntien valvonta ei ole keskusvaltion kompetenssissa vaan kuuluu osavaltioille. Tästä luonnollisesti seuraa, että hyväksytään tosiasia, jonka mukaan kuntien toiminta voi vaihdella maan eri osissa, hyväksytään erilaisuus. Tällainen tietynasteisen erilaisuuden hyväksyvä federalistinen ajattelu on valtaamassa alaa laajemminkin. Toisaalta jonkinlaisesta yhtenäisyydestä pitää huolta liittovaltioissa osavaltioilta edellytettävä ns. liittouskollisuuden periaate.

Kun yhtenäiskoulujärjestelmä, kansanterveysjärjestelmä, lasten päivähoido ja monet muut kansalaisten ja julkisen sektorin kannalta mittavat reformit on toteutettu, voidaan kysyä: mitä vielä? Ehkä kuvatus kaltaisia mittavia uudistuksia ei enää ole tai tule. Siihen lienee kaksi selitystä: jo päätettyjenkin uudistusten toteuttamisessa on täysi työ eikä uusiin ole enää taloudellista liikkuma-alaa. Julkiseen sektoriin kohdistuu päinvastoin voimakkaita poliittisia leikkaus- ja veronkevennysvaatimuksia.

Vaikka siis katsottaisiinkin, ettei vastaavankaltaisia suuria yhteiskunnallisia uudistuksia ole näköpiirissä, on julkisen sektorin toimintojen koordinointi aina tarpeen. Valtiontilintarkastajat näkevät tässä tarpeen myös valtion keskushallinnossa tapahtuviin muutoksiin. Keskushallinnossa tulisi koordinoida kuntia koskevat asiat nykyistä paremmin. Koordinoinnin tarve korostuu erityisesti valtion-osuusasioissa. Valtiontilintarkastajien mielestä kuntien ohjausta, valvontaa ja kuntatarkastusta on kehitettävä siten, että kunnan ja valtion välisen suhteen sijaan korostetaan yhteiskunnan kokonaisuutta.²⁷⁸

Sinänsä perusteltu vaatimus yhteiskunnan kokonaisedun huomioon ottamisesta on luonnollisesti mahdollista toteuttaa monin tavoin. Tiukan normiohjauksen ja valvonnan asemesta vaihtoehtona voi olla epävirallisen yhteydenpidon lisääminen. Ruotsissa katsotaan tulohajautusjärjestelmään siirtymisen yhdessä EU:n jäsenyyden kanssa lisänneen ministeriöiden ja muiden viranomaisien välisiä epävirallisia kontakteja.²⁷⁹

²⁷⁵ Berchtold 1972, 5.

²⁷⁶ Stjernquist–Magnusson 1988, 208.

²⁷⁷ Ryynänen–Rehula 1992, 72.

²⁷⁸ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001, 90.

²⁷⁹ Direktiv: Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (23.1.2003).

Tällainen tavoite esitetään Suomessakin monissa yhteyksissä.²⁸⁰ Kuitenkin käytäntö on usein toisenlainen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa lisättiin valtionhallinnon yksityiskohtaista ohjausta pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen kaudella yksityiskohtaisten määräysten ja normien avulla.²⁸¹ Kuitenkin yhteistoiminnalliseen toimintatapaan soveltuisivat paremminkin suositukset, jotka valmistellaan yhteistyössä valtion ja kuntien edustajien kesken.

Toisaalla on viitattu valtion ja kuntien edustajien väliseen *neuvottelumenettelyyn*. Voidaanko sitä kehittämällä päästä sellaiseen yhteiskunnallisten reformien valmistelun ja toteuttamisen tapaan, jossa tarpeelliset näkökohdat tulevat tasapainoisesti huomioon otetuiksi?

Neuvottelujärjestelmällä on oma historiansa jo 1970-luvun alusta lähtien. Sen valossa voidaan todeta, että yrityksiä on ollut runsaasti, mutta kokemukset eivät kaikilta osin ole tyydyttäviä.²⁸² Keskeisenä syynä tähän ovat kuntaosapuolen heikompi asema ja neuvottelujärjestelmän lainsäädännöllisten puitteiden puuttuminen.²⁸³

Neuvottelumenettelystä säädettiin kylläkin lain tasolla ensimmäistä kertaa vuoden 1995 kuntalain 8 §:ssä. Sen mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteen sovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella. Samassa lainkohdassa annetaan *sisäasiainministeriölle* tehtäväksi seurata yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia, että kuntien itsehallinto²⁸⁴ otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Sisäasiainministeriön rooli kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta korostui kuntalain myötä.²⁸⁵ Tosin kyseistä kuntalain 8.1 §:ää voi pitää lähinnä julis-

²⁸⁰ Esim. pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma (24.6.2003): ”Hallitus lisää julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja ja kehittää osaamista, palvelurakenteita ja toimintatapoja pitkäjänteisesti yhdessä kuntien kanssa kansallisen terveysprojektin periaatepäätöksen mukaisesti.”

²⁸¹ Suomen Kuntaliiton tiedote 20.8.2003.

²⁸² Hyvän yleiskuvan neuvottelujärjestelmän historiasta ja ongelmista antavat Tetrin tutkimus (ks. Hoikka–Lehkonen–Rajala–Ryytänen–Siitonen–Tetri 1999, 40–73) ja Mäki-Lohiluoman ja Oulasvirran kokoomateos 2000.

²⁸³ Tämä todettiin myös ns. kuntien itsehallintohankkeessa. Sen raportissa (Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 159) todettiin, että valmisteltaessa lainsäädäntöä, jolla kuntia koskevia velvoitteita annetaan tai valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa muutetaan, tulee käytössä olevissa neuvottelujärjestelmissä varmistaa kuntien mahdollisuus vaikuttaa lainsäädäntöön.

²⁸⁴ Lainkohdassa siis sisäasiainministeriön tehtäväksi annetaan nimenomaan kuntien itsehallinnosta huolehtiminen. Mielenkiintoista on, että sisäasiainministeriön kansliapäällikkö on valintansa jälkeen katsonut itsehallinnossa olevan kyse asukkaiden itsehallinnosta, ei kuntien itsehallinnosta. Ks. Kuntalehti 17/2003, 5. Ks. muutoksen varhaisemmasta taustasta myös KM 1983:3, 110–112.

²⁸⁵ Vrt. Hannus–Hallberg 2000, 135–136: ”Näin ministeriö on asemansa kyllä käsittänyt tähänkin saakka. Se on kokenut olevansa kuntien etujen valvoja valtion keskushallinnossa ja pyrkinyt mahdollisuuksien mukaan kuntien itsehallinnon turvaamiseen ja vahvistamiseen nimenomaan lainsäädäntöä siinä tarkoituksessa kehittämällä.”

tuksenomaisena.²⁸⁶ Voitaissiinkin ajatella tavoitteeksi, että myös kuntien valtionvalvonta osoitettaisiin pelkästään sisäasiainministeriön tehtäväksi. Tämänkaltaisen järjestelmä on monissa maissa erityisesti suuria kaupunkeja koskevana. Nykymuotoisen sääntelyn perusteella sisäasiainministeriöllä ei tätä asemaa ole.

Sisäasiainministeriön mahdollisuuksia itsehallinnon turvaamisessa voidaan luonnehtia pelkästään seuranta- ja koordinoititehtäviksi. Mahdollisiin kuntia koskeviin toimenpiteisiin ryhtyminen edellyttää muuta lainsäädäntöä.²⁸⁷ Tästä syystä ministeriön onnistumisesta itsehallinnon turvaamisessa on vaikea sanoa mitään.²⁸⁸

8.3 Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuuden vaatimus ja perusoikeuksien kehittyminen aineellisen suojan suuntaan ovat lisänneet merkittävästi yksityiskohtaista sääntelyä lain tasolla, mikä rajoittaa paikallista liikkuma-alaa. Tämä näkyy mm. subjektiivisten oikeuksien lisääntymisenä.²⁸⁹

Valtionosuusjärjestelmä – oikeammin *finanssitasoitusjärjestelmä* – on ollut keskeinen keino, jolla valtiotahto voi ohjata kunnallista itsehallintoa. Nyt, perusoikeusjärjestelmän kaudella, sen tulisi olla keskeinen keino, jolla valtio ottaa oman vastuunsa perusoikeuksien toteuttamisesta.

Valtionosuusjärjestelmää on muutettu tiheästi. Merkittävä muutos tapahtui vuoden 1993 alusta, jolloin sekä järjestelmää että siihen liittynyttä aineellista säännöstöä muutettiin vastaamaan paremmin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimuksia. Niinpä järjestelmän perusrakenteesta on voitukin todeta sen olevan toimiva. Se katsotaan Oulasvirran, Ohtosen ja Stenvallin tutkimuksessa olevan ”tarkoituksenmukaista säilyttää laskennallisena ja pääosiltaan yleisluonteisena, jos edelleen halutaan kannustaa kuntia taloudellisuuteen ja palvelupolitiikassaan priorisoimaan paikallisesta yhteisöstä käsin”. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pidetä hylättävinä tehtäväkohtaisiakaan valtionosuuksia. Niitä voidaan käyttää silloin kun se on tarkoituksenmukaista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuustavoitteiden kannalta.²⁹⁰

²⁸⁶ Heuru 2001, 113. Aulis Pöyhönen kritisoi kyseistä säännöstä muun muassa seuraavasti: ”Jos Heuru olisi paneutunut 8 §:n sääntelyyn tarkemmin, hän olisi havainnut, että lainsäätäjällä on pikemminkin sotkenut valtion ja kuntien välisen suhteen. Sisäasiainministeriön tehtävistä, so. ministeriöiden välisestä työnjaosta, säätäminen ei kuulu lainkaan kunnalakiin.” Pöyhönen 1996 b, 952.

²⁸⁷ Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 49.

²⁸⁸ Jonkinlaiseen kritiikkiin on löydettävissä aihetta. Esimerkin tarjoaa jo ennen HM:n säätämistä kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluneen säädösvallan poistaminen liki kokonaan. Kunnallishallinnon peruslaista, kuntalaista, kyseinen kunnallisen itsehallinnon elementti poistettiin kumoamalla 7 § (618/2003). – Ks. Nummela 2003, 40: ”Sisäasiainministeriön ’konsultinomaiset’ valtuudet eivät ole olleet riittävät yhteisöllisen kuntakäsityksen ja kuntien rahoitustasapainon määrätietoiseen eteenpäinviemiseen.”

²⁸⁹ Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000.

²⁹⁰ Oulasvirta–Ohtonen–Stenvall 2002, 128. Vrt. paikallisen itsehallinnon peruskirjan selittävä raportti, s. 17: ”Block grants or even sector-specific grants are preferable, from

On kuitenkin runsaasti perusteita, jotka tuovat muutostarvetta nykyiseen järjestelmään. Ensinnäkin valtionosuuksien merkitys varsinkin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen rahoittajana on tuntuvasti vähentynyt (valtionosuusprosentti on 25,3). Muutos on johtanut myös siihen, että valtion mahdollisuudet ohjata kuntien toimintaa ja tasoittaa alueellisia eroja ovat vähentyneet entistään. Lisäksi kunnilla on täysi vapaus käyttää valtionosuutensa haluamallaan tavalla, kunhan ne huolehtivat peruspalvelujen järjestämisestä. Merkittävä ongelma on myös valtionosuusjärjestelmän vaikeaselkoisuus, minkä vuoksi järjestelmän läpinäkyvyyteen ja yksinkertaistamiseen tulee kiinnittää vakavaa huomiota.²⁹¹

Ristiriita on ilmeinen. Yhtäältä on esitetty näkemyksiä valvonnan vahvistamisesta: ”Perusopetus perusoikeutena on nyt oikeudellisesti selkeästi järjestetty, ja valvontajärjestelmät ovat olemassa. Niitä olisi käytettävä johdonmukaisesti ja jämäkästi. Valtio joutuu seuraamaan perusoikeuksien toteuttamista ja tarvittaessa velvoittamaan perusoikeuden toteuttamiseen. Kunnan on toisin sanoen välttämättä löydettävä varat subjektiivisten perusoikeuksien toteuttamiseen, eli maksuttoman perusopetuksen järjestämiseen ja ihmisarvoiselle elämälle välttämättömän toimeentulon turvaamiseen.”²⁹²

Perustuslakivaliokunta käsitteli perusoikeusuudistuksen yhteydessä kuntien mahdollisuuksia huolehtia tehtävistään (PeVM 25/1994 vp). Valiokunta totesi, että tästä uudistuksesta kunnille aiheutuvista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.²⁹³ Valtio ei valiokunnan mielestä voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Näkökohta on erityisen oleellinen sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiselle.

Perustuslakivaliokunta puuttui kyseiseen ongelmaan uudelleen syksyllä 2002. Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laeissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa. Selvityksessä pitää arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuudistuksessa tarkoitetut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä (PeVL 41/2002 vp).²⁹⁴ Perustuslakivaliokunnan vaati-

the point of view of local authority freedom of action, to grants earmarked for specific projects.”

²⁹¹ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001, 87.

²⁹² Sipponen 2000, 335.

²⁹³ Hidén 2001, 154. Tätä voidaan katsoa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9. artiklan edellyttävän. Ks. jännitteestä myös Heuru, KTA 1/2002.

²⁹⁴ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan (24.6.2003) sisältyy asiaa koskevia tavoitteita. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä peruspalveluohjelmalla ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja muista velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi.

mus on perusteltu. Aikanaan valmistuva selvitys ei voi olla johtamatta myös konkreettisiin toimiin.

On kylläkin vaikea uskoa, että palvelutuotantoon kohdistuvien vaatimusten ja käytössä olevien resurssien välinen ristiriita olisi voitettavissa tehtävien siirtämisellä valtio-organin hoidettaviksi.²⁹⁵ Erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulupalvelut ovat aina sellaisia, ettei niitä voida hoitaa kovin etäällä kansalaisesta. Vaikka esimerkiksi lasten päivähoito tai opetustoimi siirrettäisiin valtio-organin hoidettavaksi – mikä se sitten voisi ollakaan – säilyy tarve yhdenmukaisuudesta huolehtimiseen. On aivan eri asia, jos valtion tai laajemman alueen toimivaltaan siirretään palo- ja pelastustoimen kaltaisia tehtäviä. On naiivia uskoa, että tehtävien siirtämisellä kunnallisen itsehallinnon piiristä valtiollisiksi voitettaisiin palvelutoiminnan toteuttamiseen tai rahoittamiseen liittyvät ongelmat. Kunnan rahoitusosuushan itse asiassa putoaisi tällaisessa vaihtoehdossa pois. Miksi kunnan pitäisi rahoittaa valtion toimintaa?

Se, voiko valtio puuttua, ja millä tavoin, kunnallisen itsehallinnon asioiden hoitoon tapauksessa, jossa kunta on kykenemätön vastaamaan perusoikeuksien toteutumisesta, on ollut esillä ns. *kriisikuntalain* (laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä 658/1994) säätämisen yhteydessä. Määräaikainen laki mahdollisti tiettyjen kriteerien täytyessä kunnan joutumisen tehostettuun valtionvalvontaan vastineena kunnan saamalle taloudelliselle tuelle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä tehdä tällaisen päätöksen ilman kunnanhallituksen esitystäkin, kunnanvaltuustoa kuultuaan, jos yleinen etu sitä vaati. Koska laki oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa, se säädettiin perustuslain säätämisen järjestyksessä.²⁹⁶ Vaikka laki ei enää ole voimassa, voidaan tietysti pitää mahdollisena vastaavankaltaisen lain säätämistä ”yleisen edun” vaatiessa. Tällainen lisätyn valtionvalvonnan mahdollistava laki on kuitenkin perustuslain 121 §:n kanssa ristiriidassa.²⁹⁷

²⁹⁵ Asko Uoti kirjoittaa väitöskirjansa johtopäätösoasassa: ”Tämän tutkimuksen perusteella voidaan kysyä, mikä muu kuin historiallinen perinne enää oikeuttaa pitämään kunnan toimialan piirissä sellaisia vahvoina subjektiivisina oikeuksina lainsäädännössä toteutettuja hyvinvointipalveluja kuin lasten päivähoitoa ja perusopetusta.” Uoti 2003, 372. Vrt. Suomen Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen Kunnallissalan kehittämissäätöjen seminaarissa 5.2.2004 (puhereferaatti): ”Tiukka normiohjaus johtaa yhä useampien tehtävien yksityiskohtaiseen säätämiseen. Tämä linjaus johtaa kehitykseen, jonka lopputuloksena on kuntien muuttuminen valtion paikallishallinnon yksiköiksi. Tuo tie johtaa myös tehottomampaan toimintaan ja todellisuudessa palvelujen heikkenemiseen sekä hyvin erilaiseen yhteiskuntaan, missä olemme tottuneet elämään.”

²⁹⁶ Ks. PeVL 9/1994 vp. Ks. myös Ryyänen 1994.

²⁹⁷ Uuden perustuslain säätämisen jälkeen kysymys esimerkin mukaisten rajoitusten säätämismahdollisuudesta voidaan nähdä uudessa valossa. Voidaan Heurun tavoin katsoa, että uuden perustuslain mukainen järjestelmä rajoittaa tämän mahdollisuuden pelkäämään poikkeuksellisiin ja pakottaviin tilanteisiin. ”Ei siis voida menetellä niin, että esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa loukkaava normaalioloja koskeva laki säädettäisiin perustuslain säätämisen järjestyksessä, vaan asia on yksinkertaisesti niin, ettei tällaista lakia voida lainkaan säätää, mikäli ei ensin muuteta itse perustuslakia.” Heuru 2002, 32. Näin myös HE 1/1998 vp, s. 39: ”Tämän vuoksi perustuslakiuudistuksessa onkin ollut lähtökohtana, että poikkeuslakien käyttöä tulee pyrkiä vähentämään ja turvautua niihin vain erityisestä syystä.”

Kysymys perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta on merkityksellinen myös muutoin kuin velvoitteiden ja taloudellisten edellytysten välisen suhteen näkökulmasta. Kysymys on siitä, mitä kuntiin kohdistettavalla *laillisuusvalvonnalla* tarkoitetaan. Käytännössä nimittäin kuntiin kohdistettava laillisuusvalvonta on nykyisin jotakin muuta kuin aiempina vuosikymmeninä. Jaakko Husa²⁹⁸ osoittaa, että toiminnan painopiste on siirtynyt virkasyytteistä ja virkarikoksista kohti pehmeämpiä keinoja ja toimenpiteitä, joilla virkatoimintaan ja muuhun julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvää nykyaikaista laillisuusvalvontaa harjoitetaan. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen tilanne on muuttunut käytännössä sellaiseksi, että viranomaistoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista tarkastellaan ja arvioidaan ja siihen puututaan leimallisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Samalla (oikeusasiamiehen suorittaman) laillisuusvalvonnan toimenpidekynnys on alentunut. Osaltaan tähän on vaikuttanut valvonnan painopisteen siirtyminen legalistisesta arvioinnista joustavamman perus- ja ihmisoikeusnäkökulman suuntaan. Husa katsoo valvonnan laadullisesti ”pehmentyneen”, sillä asiaan voidaan puuttua virkasyytettyä kevyemmällä korjaavalla, ohjaavalla tai jopa ”pedagogisella” toimenpiteellä. Valvonnassa muutos kulkee virheitä etsivästä lainvalvojasta pehmeän ja neuvottelevan sekä sovittelevan hallinnon ohjaajan suuntaan. Tähän suuntaan muuttuva laillisuusvalvonta on tosin vielä viime silausta vailla.²⁹⁹

Myös kansalaisten *oikeus osallistua* yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon on perusoikeus (Suomen perustuslain 14 §). Käytännössä osallistuminen tapahtuu juuri kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen eri muodoissa. Jos kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle annetaan liian ahtaat toimintaehdot, ei kyseinen perusoikeuskaan voi täysimääräisesti toteutua. Ruotsalaiset ovat muistuttaneet historian valossa tästä vaarasta. Valtion historia nimittäin kuvaa selkeästi, että valtio on sekä hyvä että paha, sekä välttämätön edellytys demokratian toteutumiselle että myös uhka sille.³⁰⁰

Valvonta siihen kuuluvine toimenpiteineen merkitsee aina poikkeusta kansalaisille niin kansainvälisesti kuin kansallisella perustuslaillakin turvatusta osallistumis- ja vaikuttamisoikeudesta. Rajoitusta valvonnalle merkitsee myös se, että kyseinen osallistumis- ja vaikuttamisoikeus on perusoikeus. Valtionvalvonta rajaa tuon perusoikeuden käyttöä, minkä vuoksi se voi olla ainoastaan sen laajuista, ettei tosiasiallista osallistumisen ja vaikuttamisen sisältöä tehdä vaikutuksettomaksi.³⁰¹

²⁹⁸ Husa 2002, 352–353, tarkastelun kohteena tosin on pelkästään eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama valvonta.

²⁹⁹ Husa 2002, 376.

³⁰⁰ Ahrne 1998, 51.

³⁰¹ On myös syytä muistaa kansalaisille itselleen kuuluva oikeus perusoikeuksien toteutumisen kontrollointiin. Heikki Koski on selvitysmiesraportissaan aiheellisesti kohdistanut tähän huomiota: ”Perusoikeusuudistus korostaa kansalaisnäkökulmaa, sitä että asukkaat itse osallistuvat ja vaikuttavat perusoikeuksien toteutumiseen kunnassa ja valvovat sitä.” KM 1996:16, 127.

8.4 Kunnallishallinnon laillisen toiminnan turvaaminen

Lääninhallitukset ovat perinteisesti olleet keskeisin kuntien toiminnan laillisuuden valvojaviranomainen valtion taholla.³⁰² Lääninhallitusten toimiala ja toimivaltuudet olivat laajimmillaan hyvinvointivaltion tehtäviä ja toimintoja laajennettaessa 1970- ja 1980-luvuilla. Lääninhallitus päätti 1970-luvulla käytännössä pitkälle yksittäisen kunnan virkarakenteesta, jopa yksittäisistä virkavalinnoista ja kunnallisten laitosten hankkeista ja hankinnoista. Roolit sekoittuivat, mitä kuvaa käsitys, jonka mukaan lääninhallituksesta olisi tullut osittain kuntien edustaja valtioon nähden.³⁰³ Tilanne muodostui vastuiden suhteen sekavaksi, minkä vuoksi 1980-luvun lopulta alkaen siirryttiin selkeyttämään valtion ja kuntien välistä tehtävienjakoa.

Vuoden 1995 kuntalain voimaantulon jälkeen lääninhallituksilla on ollut tämä valvontaoikeus pelkästään tehdyn kantelun perusteella (kuntalain 8.2 §). Muutos perustui eduskunnan nimenomaiseen tahtoon ja poikkesi siitä, mitä hallituksen esityksessä oli. Hallintovaliokunnan mielestä hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn voidaan ”tulkita sallivan varsin laajan kuntiin kohdistuvan lääninhallitusten toimesta tapahtuvan oma-aloitteisen yleisvalvonnan laajoine tiedoksisaantioikeuksineen”. Sanottua ei sen mielestä ole pidettävä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyväksyttävänä eikä muutoinkaan tarpeellisenä.³⁰⁴

Sanottu lääninhallituksen aseman heikkeneminen on keskusteluttanut koko kuntalain voimassaoloajan. Kannanottoja on esitetty niin lääninhallitusten suorittaman valvonnan puolesta kuin sitä vastaan.³⁰⁵

Esimerkiksi valtioneuvoston tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (nro 9/97) on todettu muun ohella seuraavaa:

”Tarkastusviraston mielestä lääninhallituksen järjestämä nykyisenkaltainen laajamittainen ja lääninhallituksen resursseista huomattavan osan käyttävä koulutus tuskin sopii hallintovirastolle. Lääninhallituksen tulevan toiminnan painopisteen tulisi olla laillisuuteen liittyvä valvonta. Lääninhallituksen koulutustoiminnan tulisi tukea tätä.

Lääninhallituksen tulee huolehtia siitä, ettei sen suorittama kuntien neuvonta ja konsultointi aiheuta ongelmia lääninhallituksen toimiessa laillisuusvalvontaa harjoittavana ja kanteluja ratkaisevana viranomaisena. – – Laillisuusvalvonnan näkökulmasta näyttäisi, etteivät lääninhallitukset hallintokanteluja lukuun ottamatta harjoita kuntiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa kovinkaan systemaattisesti eikä niillä näyttäisi nykyisellään olevan kykyä eikä keinojakaan konkreettisiin valvontatoimenpiteisiin. Puutteistaan huolimatta kanteluinstituutti on oikeusjärjestyksen ja kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävä valvontakeino, jos lääninhallitukset ottavat siihen olen-

³⁰² Ks. esim. Ryyänen 1986, 349–355, Lääninhallinto 350 vuotta 1985, 31–40 ja KM 1996:7, 12–18.

³⁰³ Ks. näin Aluehallinto 2000 -hankkeen komiteamietinnössä KM 1996:7, 50.

³⁰⁴ HaVM 18/1994 vp, s. 5.

³⁰⁵ Esim. Suomen Kuntaliiton edustajien Taisto Ahvenaisen ja Leif Engfeltin yliö Lääninhallintohanke on pysäytettävä (Helsingin sanomat 20.9.1995). Artikkelissa esitettiin pelko, että lääninhallituksille suunnitteilla olevista seuranta-, arviointi- ja valvontatehtävistä voi muodostua uhka kunnalliselle itsehallinnolle. Samoin Antti Iso-Koiviston lausuma Lääninhallintohankkeen loppuraportin (1995) liitteenä.

naisesti nykyistä tiukemman otteen. Erityisesti monimutkaisissa kanteluissa lääninhallitusten tulisi hankkia selvitystä myös muilta tahoilta kuin kantelija ja kantelun kohde. Lääninhallitusten tulee myös systemaattisesti seurata, mihin toimenpiteisiin valvottava viranomainen tai yksikkö on ryhtynyt lääninhallituksen ratkaisun johdosta. – Tarkastusviraston käsityksen mukaan lääninhallituksen rooli kuntia ohjaavana viranomaisena on valtiosuvelainsäädännön uudistusten myötä kaventunut ja ohentunut varsin vähäiseksi ja vaikutuksettomaksi.”³⁰⁶

Vielä selvemmin lääninhallitusten roolia koskeva kohta ilmaistiin Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusmuistiossa: ”Kun edelleen otetaan huomioon lääninoikeuksien tehostuva toiminta hallintotuomioistuimina, lääninhallinnon yleisluonteista seuranta ja valvontaa tuskin voi pitää nykyisessä laajuudessa tarpeellisenä.”³⁰⁷

Eräänlaisena kompromissina lääninhallituslakia muutettiin vuonna 2000 osoittamalla lääninhallitusten tehtäväksi kuntien peruspalvelutuotannon arviointi.³⁰⁸

Lääninhallitusten toiminnan ja resurssien painopistettä halutaan siirtää aiempaa enemmän valvonnasta ja yksittäistapauksia koskevasta päätöksenteosta arvioimaan lähestymistapaan (kuten asia valtioneuvoston selonteossa³⁰⁹ ilmaistaan). On edelleen olemassa uhka, joka jo ennen arviointioikeuden antanutta lääninhallituslain muutosta tuotiin julki: ”Ei voi välttyä ajatukselta, että mittamalla kuntien tuloksellisuutta niistä tehdään valtionhallinnon tulosityksiköitä.”³¹⁰

On myös toinen periaatteellinen ongelma (joka näkyy vielä selvemmin ympäristökeskusten toiminnassa): Arviointi, neuvonta ja konsultointi ovat vaikeasti erotettavissa valvontafunktiosta. Erilaisten roolien keskinäinen ristiriita on ilmeinen.³¹¹ Repressiivisen asiaan puuttumisen mahdollisuus on niissä aina – lää-

³⁰⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/97, s. 13–15.

³⁰⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusmuistio 365/54/97, s. 150. Ks. myös Ryyänen–Rehula 1992, 23–24.

³⁰⁸ Tätä oli esitetty jo sisäasiainministeriön 1.9.1993 asettaman ns. lääninhallintohankkeen loppuraportissa (Lääninhallintohankkeen loppuraportti 1995): ”Lääninhallitusten tulee aikaisempaa enemmän ja vahvemmin seurata ja arvioida peruspalvelujen toteutumista alueella sekä edistää niitä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastus- ja valvontatehtävien osuutta lääninhallitusten toiminnassa tulee niin ikään lisätä.”

³⁰⁹ VNS 3/2000 vp, s. 32.

³¹⁰ Ahvenainen–Engfelt 1995.

³¹¹ Vrt. kuitenkin esim. Oulasvirta–Ohtonen–Stenvall 2002, 109: ”Käytännössä lääninhallitusten neuvontarooli on ollut yleinen neuvonta ja koulutus kuntien henkilöstölle omalla alueellaan, eikä näin ollen liene käytännössä sellaista ristiriitatilannetta, että kunta- ja tapauskohtainen neuvoja olisi samaisen neuvonnan kohteena olleen palvelujärjestelmän käyttäjän tekemän kanteluasian valmistelijana ja käsittelijänä ao. lääninhallituksessa tavalla, joka olisi ollut hallintomenettelylain jääviyssäännösten vastaista.” Vaikkei näin oltiin, voi lääninhallituksen kouluttajarooliin suhtautua jossain määrin kriittisesti. Ks. myös Valtion kuntien toimintaan kohdistaman hallinnoinnin tuloksellisuus sosiaali- ja terveysasioissa (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1997, 131), jossa kiinnitetään huomiota lääninhallituksen esteellisyyteen ratkaista kantelu asiassa, jossa se aiemmin on ollut neuvojana kansalaisen suuntaan tai jo ottanut yhteyttä asiassa kuntaan.

ninhallituksen kohdalla tietyin rajoituksin – olemassa.³¹² Ympäristökeskusten toimintaan on kiinnitetty huomiota myös sen vuoksi, että eräissä asioissa niiden tulkinnoissa ja lupaehdoissa sekä valvonnassa on ollut suuriakin eroja.³¹³

On syytä kiinnittää huomiota valtioneuvoston vuonna 1999 kuntalain toimivuudesta antaman selonteon (VNS 3/1999 vp) perusteella syntyneisiin eduskunnan päätöksiin. Selonteon johdosta antamassaan mietinnössä hallintovaliokunta piti yhä edelleen perusteltuna kuntalain perusteluihin sisällyttämäänsä kannanottoa, ”ettei lailla tule sallia laajaa kuntiin kohdistuvaa lääninhallitusten toimesta tapahtuvaa oma-aloitteista yleisvalvontaa laajoine tiedonsaantioikeuksineen (HaVM 18/1994 vp). Riittävää on kuntalain nojalla kanteluihin perustuva lääninhallitusten suorittama laillisuusvalvonta.”³¹⁴

Lääninhallituksen roolin suhteen voidaan kuitenkin esittää perusteltua kritiikkiä. Lääninhallituksen pysyttämistä kuntaa koskevien kantelujen käsittelijänä perusteltiin kuntalaissa lääninhallituksen hyvällä alueensa tuntemuksella.³¹⁵ Vuoden 1997 aluehallintouudistuksen (Aluehallinto 2000 -hanke) seurauksena syntyneiden suurläänien aikana kyseinen perustelu lienee jossain määrin vanhentunut. Tämä antaisi aiheen arvioida uudelleen lääninhallitusten asemaa kanteluviranomaisina. Kuntien suuri määrä ja niiden mahdollisuus päättää vapaammin hallintonsa rakenteesta ja toiminnasta omine hallinto- ym. sääntöineen lienee monimutkaistanut kantelujen selvittämistyötä lääninhallituksissa.³¹⁶ Uuteen hallintolakiin (434/2003) sisällytetyn velvollisuuden (4.3 §: ”sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee”) merkityksen voi sanoa tuista syistä kyseenalaistaa.

Lääninhallituksen ohella kunnan toiminnan laillisuutta valvovat oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.³¹⁷ Perustan tälle antavat Suomen perustuslain 108 § ja 109 §. Mielenkiintoista on, että niissä ei valvonnan kohteena kunnallista itsehallintoa eroteta valtionhallinnosta.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen harjoittama laillisuusvalvonta täydentää ennen muuta kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää. Oikeussuojakeinojen runsaus ja erityisesti muutoksenhakuoikeuden laajuus kuitenkin vähentävät kuntalaisten tarvetta kääntyä ylimpien laillisuusvalvojien puoleen. Erilaisissa umpikujatilanteissa, joihin saattaa sisältyä paikallisia arvovaltaristiriitojakin, oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen kannanotto voi kuitenkin osoittautua kuntalaisten kannalta tervetulleeksi ratkaisuksi.³¹⁸

Tällainen perustelu kuulostaa tietysti järkevältä ja tarkoituksenmukaiselta. Eri asia on, miten hyvin kunnallisen itsehallinnon periaatteelliseen omavastui-

³¹² Kahl 2000, 315.

³¹³ Näin on todettu muun muassa eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 44/2002 vp käsiteltäessä valtiontilintarkastajain kertomusta vuodelta 2001.

³¹⁴ HaVM 11/2000 vp.

³¹⁵ HE 192/1994 vp, s. 78.

³¹⁶ Virolainen 2003, 70.

³¹⁷ Noin 70 prosenttia kaikista ylimmille laillisuusvalvojille tehdyistä kanteluista käsitellään oikeusasiamiehen kansliassa (Sarja 2003).

³¹⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, 251.

suuteen istuu ulkopuolisen auktoriteetin toimiminen kunnallispoliittisena erotuomarina. Suomalaismallinen valvontajärjestelmä tässä muodossaan sisältää mahdollisuuden laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin sekoittumiseen.

Oikeuskanslerin toiminnassa kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsottuna merkittävää on perus- ja ihmisoikeuksien valvonta.³¹⁹ Oikeuskanslerin kertomuksissa on tuotu esille erityisesti hyvään hallintoon liittyvät kysymykset. Käsiteltäväksi tulee jatkuvasti useita tapauksia, jotka koskevat asian käsittelyn viipymistä eri viranomaisissa. Selvitykset kuitenkin osoittavat harvemmin, että syynä viivyttelyyn olisi asiaa käsittelevän virkamiehen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on asioiden ruuhkautumisesta.

Oikeuskanslerille tehtyjen, kunnallisten viranomaisten menettelyä yleensä koskeneiden kanteluiden määrä on vähentynyt. Esimerkiksi vuonna 2001 tällaisia kanteluja saapui yhteensä 80 (vuonna 2000 määrä oli 96). Kyseisenä vuonna kunnallishallintoa koskeneista kanteluista mikään ei antanut aiheutta syytetoimenpiteisiin.³²⁰ Merkitseekö määrän kasvu vuonna 2002 käännettä, jää nähtäväksi. Kanteluja tehtiin 111. Niistä 23 johti toimenpiteisiin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi kohdistua vain virkatoimintaan tai julkisten tehtävien hoitamiseen. ”Julkisen tehtävän” määrittelyssä on ilmennyt rajanveto-ongelmia erityisesti kunnallishallintoa yksityistettäessä.

Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta on määrältään suhteellisen vähäistä. Vuonna 2001 tällaisia kanteluja ratkaistiin 109. Niistä 17 oli sellaisia, joissa oikeusasiamiehellä oli aiheutta arvosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Vain yhdessä kanteluun annetussa päätöksessä nostettiin syyte kunnan viranhaltijoita vastaan lahjusrikkomuksesta. Vastaavat luvut vuonna 2002 ovat 130 ja 16. Kantelujen ja niistä seuranneiden toimenpiteiden määrä on edellisiin vuosiin verrattuna pysynyt melko samalla tasolla (104 vuonna 2000).

Seuraavassa suoritetaan oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle tehtyjen kunnallisasioiden kanteluiden analyysi tarkasteltavana olevan aiheen näkökulmasta.³²¹

Mielenkiintoinen on kantelun ja muutoksenhaun välinen suhde. Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen kertomuksista ilmenee, että kanteluja tehdään melko paljon asiakirjatietojen luovuttamista koskevista asioista yksinään tai pääasiaan liittyneenä. Ilmeisesti kantelijat eivät ole aina käyttäneet hyväkseen julkisuuslain tarjoamaa oikeutta saattaa asia viranomaisen käsittelyyn eivätkä mahdollisuutta valittaa viranomaisen asiassa tekemästä päätöksestä. (Tosin useassa tapauksessa asiakirjan antamisesta kieltäytynyt taho ei ole noudattanut julkisuuslain 14.3 §:ää tai antanut asiassa kirjallista päätöstä.)

Sosiaalihuollon palveluja koskevista kanteluista suurimman asiaryhmän muodostavat toimeentulotukikantelut. Toimeentuloa koskevista päätöksistä, kuten myös vammaistukea ja -palveluja koskevista päätöksistä, asianosaisella on yleensä valitus-

³¹⁹ Ks. näin jo esim. PeVM 6/1996 vp (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1994).

³²⁰ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001, 105.

³²¹ Tarkastelu perustuu Jaana Virolaisen suorittamaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen 2000-luvun vuosina antamien kantelupäätösten analyysiin.

mahdollisuus, eikä laillisuusvalvoja voi yksityiskohtaisesti puuttua kunnan harkintavaltaan tuen määrän oikeellisuutta arvioitaessa (K 14/2002 vp, s. 164). Sosiaalihuollon palvelujen osalta ongelmana näyttää usein olevan asianmukaisen hallintopäätöksen puuttuminen, mikä sinänsä tietysti estää valitusoikeuden käyttämisen. Asianmukaisen viranomaispäätöksen puuttuminen vaikeuttaa valituksen käyttämistä paitsi sosiaali- ja terveydenhuollossa myös ympäristöasioissa. Esimerkiksi tapauksessa 146/4/00 oikeusasiamies ilmoitti käsityksensä, että kantelijan kirje kunnan valvontatoimenpiteistä olisi tullut käsitellä lautakunnassa vaatimuksena, johon tulee antaa muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Mielenkiintoista ympäristöhallinnon kantelujen osalta valtionvalvonnan näkökulmasta on se, että monissa kanteluissa arvostellaan kunnan ympäristöviranomaisen valvontavelvollisuuksien laiminlyöntiä. Valvontatehtävä on kunnan lakisääteinen tehtävä, jonka asianmukaisen suorittamisen valvonta, valvonnan valvonta, usein kuuluu valtion viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Kunnan velvollisuuksien, muidenkin kuin valvontatehtävän, laiminlyönti koskee tällöin osaltaan myös lakisääteisen valtionvalvonnan toimivuutta.

Opetustoimen asioissa mahdollisuus kantelun tekemiseen näyttää oleelliselta, sillä kantelut kohdistuvat suureksi osaksi valitusmahdollisuuden ulottumattomissa olevaan toimintaan, kuten käytös- ja henkilösuhteasioihin tai oppilaitosten sisäisiin menettelyihin. Opetustoimen lainsäädäntöön sisältyy useita valituskieltosäännöksiä. Lisäksi huomionarvioista on, että lääninhallitus toimii (ensiasteen) valitusviranomaisena tiettyjen koulutuksen järjestäjän antamien päätösten osalta.

Tuen saatavuutta koskevia asioita voidaan tietyissä tapauksissa käsitellä hallintoriita-asioina. Hallintoriitana on käsitelty viime aikoina myös yksityisen vaatimuksia viranomaisen ryhtymisestä tosiasialliseen hallintotoimeen. KHO:n ratkaisussa 2002:43 on hallintoriita-asiana käsitelty kuntalaisen oikeutta fysioterapiapalveluun. Vastaavan kaltaisia kanteluja palvelujen saatavuudesta on suuri osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevista oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen käsittelemistä kanteluista. Voidaan katsoa, että viranomaisen tosiasiallista toimintaa koskevassa passiivisuustilanteessa hallintoriita soveltuu itsenäisenä oikeuskeinona käytettäväksi.³²² Hallintoriitakäsittelyn mahdollisuus lakisääteisen palvelun järjestämisen laiminlyöntitapauksessa on todettu myös sosiaali- ja terveysministeriön terveyspalvelujen saatavuutta ja jonojen hallintaa käsittelevässä muistiossa.³²³

Osassa kantelutapauksista olisi ollut mahdollista vaikuttaa palvelun laatua tai saatavuutta taikka tuen määräytymistä koskeviin kuntien tai kuntayhtymien päätöksiin myös kuntalain tai kyseisen erityislain muutoksenhakusäännösten mukaisesti (esim. lapsen kotihoidon tuen kuntalisän maksuperusteista valittaminen tai hampaiden oikomishoidon korvaamista koskeneista ohjeista valittaminen). Erityisesti oikeusasiamiehelle näytetään kanneltavan kunnan omaan harkintaan kuuluvista päätöksistä, joista olisi mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus. Osa kanteluista koskee suoremmin laillisuusasioita, joista osassa muutoksenhakuoikeuden oikea-aikainen käyttäminen olisi ollut mahdollista. Esimerkiksi oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2000 ilmenevissä 29:ssä kunnan toimintaa koskevassa tapauksessa noin kolmasosassa olisi voitu käyttää muutoksenhakua oikeusturvakeinona ainakin osassa tapausta. Toisaalta laillisuusvalvojen, erityisesti oikeuskanslerille, kanneltiin muutoksenhakukeinojen käyttämisen jälkeen tai samanaikaisesti valituksen tai kanteen ollessa vireillä (esimerkiksi satamahanketta koskevassa kantelussa samanaikaisesti oli vireillä useita kanteita ja tutkintapyyntöjä poliisille), jolloin kantelu koski usein myös tuomioistuimen antamaa päätöstä tai se mainittiin ratkaisussa.

³²² Suviranta 2002, 931–935.

³²³ Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 33/2003, 60.

Tuomioistuinratkaisujen sisältöön oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät voi puuttua, ellei kyseessä ole ilmiselvä virhe lain tulkinnassa ja soveltamisessa, mutta kantelutapauksissa on voitu sen sijaan ottaa kantaa tuomioistuinmenettelyn asianmukaisuuteen. Vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat eivät käsittele muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa ainakaan samanaikaisesti. Useissa kantelutapauksissa ylimmät laillisuusvalvojat ovat käsitelleet tuomioistuimessa ratkaistua asiaa siinä ilmenneiden epäasiallisten menettelytapojen osalta, mutta kaikista tapauksista ei käy ilmi, miksi asian sisältö ratkaistiin myös kanteluna, kun kantelupäätöksen sisältönä oli vain tuomioistuinratkaisua myötäileviä kommentteja.

Asiat, joissa pyydetään lausuntoa asiantuntijaviranomaiselta (kuten lääninhallitukselta tai Terveysturvakeskuksesta), olisi joissakin tapauksissa järkevää käsitellä kyseisessä valvontaviranomaisessa. Oikeusasiamies Lehtimäki onkin kertomuksessaan vuodelta 2001 esittänyt ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuutta siirtää kanteluja tutkittavaksi paremmat käsitelyedellytykset omaavalle laillisuusvalvontaa suorittavalle taholle (esim. lääninhallituksille), jolloin oikeusasiamiehelle jäisivät tutkittaviksi vain merkittäviin oikeusturvaongelmiin (perus- ja ihmisoikeuksiin) liittyvät kantelut. Oikeusasiamiehen mielestä lääninhallituksista voitaisiin tehdä alueensa yleisiä laillisuusvalvojia. Toisaalta myös lääninhallituksia kuormittavat yhä kasvavat kantelumäärät ja kantelujen tutkiminen on nykyisin lääninhallituksen suorittaman laillisuusvalvonnan pääasiallinen muoto. Lääninhallituksissa ratkaisuksi onkin pääinvastoin esitetty kantelujen keskittämistä varsinaisille oikeusturvaviranomaisille.³²⁴ Jos kantelujen tarkoituksena usein on (kuten oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2000 todetaan) saada tietoa kunnan toiminnan lainmukaisuudesta, voitaisiin kantelut periaatteessa käsitellä hyvin asiantuntevasti myös alemmalla viranomaisella. Joka tapauksessa perusteltua olisi kaikkien kanteluviranomaisten osalta ohjata oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakumahdollisuuden (varsinaisen ja ylimääräisen) piiriin kuuluviin asioihin liittyvät kantelut toimivaltaisille hallinto- tai lainkäyttöviranomaisille.

Myös kantelujen tutkintakynnystä olisi syytä nostaa yleensäkin kaikissa kanteluviranomaisissa niin, että jo tuomioistuinmenettelyssä ratkaistua asiaa ei enää käsiteltäisi kanteluna, jollei kantelussa esitettäisi uutta, muutoksenhaun perusteeksi kelpaamatonta aineistoa. Tällaisella kantelu-oikeuden rajaamisella tai kantelijoiden aktiivisella ohjaamisella voitaisiin välttää hallintoviranomaisen roolissa toimivan valtion viranomaisen puuttuminen kunnan toimintaan, kun vaihtoehtona on riippumattoman lainkäyttöviranomaisen ratkaisu asiassa. Vuonna 2002 oikeusasiamies jätti kokonaan asiallisesti tutkimatta 311 kantelua 2 610 kantelusta (K 10/2003 vp, s. 255) ja oikeuskansleri 139 kantelua 1 320 kantelusta sillä perusteella, että asia on ollut vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus on ollut käyttämättä (K 12/2003 vp, s. 161). Kuten aiemmin on todettu, menettely ei ole ollut aivan johdonmukaista.³²⁵

³²⁴ Hansson 2002, 39.

³²⁵ Ruotsissa oikeusasiamies voi oikeusasiamiehen ohjesäännön (Lag med instruktion för Riksdagens ombudsman 1986:765) 18.1 §:n nojalla siirtää asian muun toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi, mikäli tämä ei ole jo aiemmin asiaa ratkaissut. Sama siirto-oikeus on oikeuskanslerilla (Förordning med instruktion för Justitiekanslern 1975:1345, 15.2 §). Säännös ei poista sitä mahdollisuutta, että esimerkiksi tuomioistuimessa jo lainvoimaisesti käsitellystä asiasta voidaan kannella myöhemmin kyseisille laillisuusvalvojille, mutta siirto-oikeuden myötä voidaan edistää kyseisen asian nopeampaa ja oikeusturvan kannalta tehokkaampaa etenemistä ja toisaalta välttää asioiden moninkertaista käsitelyä viranomaisissa. Yleinen käytäntö muiden maiden oikeusasiamiesten menettelyssä näyttää olevan, että harkintansa mukaan oikeusasiamies voi siirrosta huolimatta

Oikeusasiamiehen kertomuksissa katsotaan oikeusasiamiehen keskeisen panoksen yleisissä kunnallisasioissa viime vuosina olleen siinä, että kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita on muistutettu perus- ja ihmisoikeuksien heidän toiminnalleen asettamista reunaehdoista. Lukumääräisesti useimmin on ollut kysymys hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta kuntatasolla. Sitä vastoin oikeusasiamies on pyrkinyt olemaan puuttumatta asioihin, jotka kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin.³²⁶ Laillisuusvalvonnassa korostunevat tulevaisuudessakin kunnallishallinnon avoimuus myös keskeneräisten asioiden valmisteluvaiheessa sekä kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kuntansa hallintoon. Myös kuntien varallisuuden ja talouden hoito kiinnostaa enenevässä määrin kuntalaisia samoin kuin kunnan hankintojen asianmukaisuus. Laillisuusvalvonnan keskeisenä tavoitteena tulee olemaan kuntien ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden sekä kunnallisen demokratian edistäminen.³²⁷

Laillisuuden valvojan näkemys on monessa suhteessa mielenkiintoinen. Muodollisesta lainvastaisen toiminnan valvonnasta painopiste on siirtynyt ja siirtymässä entistä suuremmassa määrin perusoikeuksien toteutumiseen. Kehitys heijastaa samalla hallinto-oikeuden painopisteen muutosta tiukasta legalismista tavoitteellisempaan ja väljempään käsitykseen hallintoa sääntelevän oikeuden funktioista ja julkishallinnon oikeudellisten erityispiirteiden korostusta.³²⁸ Juuri siirtymistä vahvasta legalistisesta oikeuskulttuurista, joka on enemmän prosessikuin tulossuuntautunut, pidetään välttämättömänä hallinnon modernisoimiseksi.³²⁹

Perusoikeuksista puolestaan on säädetty väljin yleislausekkein. Perusoikeuksien toteuttaminen ei myöskään ole yksinomaan kunnallisten viranomaisten käsissä, vaan keskeisellä tavalla asiaan vaikuttaa myös valtio-osapuoli. Voidaankin kysyä, olisiko perusoikeuksien toteutumisen seurantaan luotavissa jokin parempaan lopputulokseen johtava järjestelmä kuin valtionvalvonta.

Kolmantena kuntien toiminnan laillisuuden valvojana voidaan mainita *valtiontilintarkastajat*. Heidän rooliaan tässä mielessä ei välttämättä aina havaita. Valtiontilintarkastajien toiminnassa keskeisenä tavoitteena näyttää olevan pyrkimys yhtenäiseen hallintoon. Kansalaisilla on oltava mahdollisuus samanlaisiin

tutkia kantelun siltä osin kuin asiaa ei muussa viranomaisessa voida käsitellä, joten asian siirto toiselle viranomaiselle ei merkitse muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle jäävien seikkojen tutkimatta jättämistä.

³²⁶ Näin on todettu useissa eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa, esim. vuodelta 1998, 232 ja vuodelta 2000, 269.

³²⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001, 252.

³²⁸ Mäenpää 1998, 1143.

³²⁹ Heuru on todennut kuntalain säätämisen todellisen mutta julkilausumattoman motiivin olleen hallintolegalistisen kunnallishallinnon muuttamisen manageristiseksi (Heuru 2001, 40). – Legalismi on vahvaan keskitettyyn ohjaukseen kytkeytyessään Bussjägerin mukaan johtanut likipitään pelokkaaseen hallintokulttuuriin, jossa päätöksentekohalukkuus ja luovuus ovat väistyneet ylempien viranomaisten kontrollin ja kyselyjen samoin kuin riskien minimoinnin tieltä. Itävallan hallinto ei ole virheystävällinen järjestelmä (Bussjäger 2001, 7). Liki samaa voitaisiin väittää Suomen julkisesta hallinnosta.

palveluihin asuinpaikasta riippumatta.³³⁰ Tällaisen näkemyksen oikeellisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi, sillä se merkitsee kunnallishallinnon pitkälle menevää yhtenäistämistä. Kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen kuuluu mahdollisuus erilaisiin ratkaisuihin. Sen mukaisesti kunnilla on oltava mahdollisuus myös sellaiseen palvelutoimintaan, josta ne voivat itse päättää.³³¹

8.5 Valtionhallinto oikeussuojan antajana

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen (SopS 19/1990) edellyttää säädettävältä lainsäädännöltä muodollisen oikeusturvan järjestämistä. Sopimuksen 6. artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Sopimuksen vaatimukset täyttyvät, kun viranomaisen päätöksestä on mahdollista valittaa tuomioistuimeen.

Olennaista on huomata, että sopimuksessa edellytetään tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Hallintolainkäyttöjärjestelmä, jossa muutoksenhakuviranomaisena toimi alustusviranomainen, joka käytännössä oli myös toimintaa valvova viranomainen, ei näin ollen kyseistä vaatimusta täyttä. Tällainen tilanne oli viimeksi maankäytön ja rakentamisen alueella. Tällä alueella tapahtuva muutoksenhaun laajuus korosti ongelmaa. Joka kymmenennestä kunnan tekemästä kaavapäätöksestä nimittäin valitettiin. Vuonna 1996 ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset ratkaisivat yhteensä 32 sellaista yleiskaavaa ja 140 detaljikaavaa, joihin kohdistui valituksia. Näistä päätöksistä joka toisesta valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lainsäädännön muutoksen yhteydessä ongelma lausuttiin julki:

”Koska ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset huolehtivat myös kuntien kaavaohjauksesta, niillä on hyvä asiantuntemus ja paikallistuntemus kaavavalitusten ratkaisemiseen. Valitusviranomaisen rooli aiheuttaa kuitenkin myös ongelmia kaavaohjauksessa, koska valitusten käsittely edellyttää ehdotonta puolueettomuutta suhteessa käsiteltävänä oleviin asioihin. Tämä on toisinaan johtanut korostuneeseen varovaisuuteen ja vahvistavan viranomaisen käsitykset kaavojen kannalta oleellisiin kysymyksiin ovat saattaneet jäädä epäselviksi kaavoitusprosessin aikana. Ongelmiin on näissä tilanteissa törmätty vasta vahvistusvaiheessa.”³³²

Mielenkiintoista on, että yksi maankäyttö- ja rakennuslain keskeisimmistä muutoksista, muutoksenhaun siirtäminen hallintoviranomaiselta erilliselle hallintotuomioistuimelle, perusteltiin hallituksen esityksessä pelkästään toteamalla muutoksen vastaavan lainsäädännön kehittämisessä viime vuosina omaksuttua yleistä linjaa.

³³⁰ Modeen 2003, 31.

³³¹ Modeen 2003, 31.

³³² HE 101/1998 vp, 33.

Kun edellä kuvatun ihmisoikeussopimuksen mukainen muutoksenhakuoikeus on turvattu³³³, voidaan kysyä, mikä rooli valtion hallintoviranomaisille enää jää oikeussuojan antajana (jos huomioon ei oteta tosiasiallisen toiminnan valvontaa).

Jo 1980-luvun alussa suoritetussa hallinnon oikeusturvakomitean (KM 1981:64) tarkastelussa todettiin, ettei kunnallishallinnon oikeusturvajärjestelmä kaipaa rakenteellisia uudistuksia eikä muutenkaan suuria muutoksia. Komitea piti tärkeänä oikeusturvan toteutumista jo asian käsittelyvaiheessa. Tätä tavoitetta auttoi merkittävästi hallintomenettelylain säätäminen pian komitean esityksen jälkeen. Hallintomenettelylain korvaa nyt yksityiskohtaisempi hallintolaki (434/2003).

8.6 Valtionhallinto yleisen edun turvaajana

Yleisen edun (*bonum commune*) turvaamistehtävä esiintyy varsin usein perusteluissa, joissa kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa puolustetaan. Keskustelussa käsite jää kuitenkin varsin yleiselle tasolle.

Käsitteellä voidaan ymmärtää monia asioita. Ensinnäkin siihen sisältyvät oikeusvarmuuden näkökohdat (muodollinen rationaliteetti), legitimitetti (materiaalinen rationaliteetti) ja tarkoituksenmukaisuus (tehokkuus). Keskipisteessä on hyvän ja oikeudenmukaisen järjestyksen toteuttaminen (legitimitetti), sellaisena kuin se on perusoikeuksien, niiden kaltaisten oikeuksien ja valtiollisten tavoitteiden nojalla ymmärrettävissä.

Hallinto on yleisen edun turvaamista kansalaisen intressissä. Tämä koskee myös valtionvalvontaa.³³⁴

Yleisen edun vaatimuksen voidaan kuitenkin katsoa aina kuuluneen kunnallisoikeudellisena periaatteena kunnan toiminnan ohjenuoriin. Se on yksi kunnan yleisen toimialan sisältöä ja rajoja määrittelevistä periaatteista. Kun kunnallispoliittiset päätökset ovat valituskelpoisia, ratkaistaan viime kädessä hallintolainkäytössä se, onko yleisen edun vaatimusta rikottu vai ei. Hallinnollisella valtionvalvonnalla ei näin ollen ole asiassa roolia.

8.7 Valvonta uskottavuuden ylläpitäjänä

Yhtenä kuntiin kohdistuvan valvonnan perusteena on pidetty virkatoiminnan uskottavuuden ylläpitämistä:

³³³ Tätä mahdollisuutta pidetään nyt jopa liian laajana. Esimerkiksi ympäristöministeri on kysynyt, voitaisiinko valitusoikeutta supistaa rajoittamalla jatkovalitusmahdollisuutta. – ”Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää, että kansalaisten on voitava saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämän vaatimuksen täyttäisi jo hallinto-oikeuden käsittely”, Enestam sanoi. Suomen Kuntaliiton uutistiedote ministerin puheesta, 24.10.2003.

³³⁴ Kahl 2000, 534.

”Se, että ihmiset tietävät viranomaisten toimintaa valvottavan, tukee luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen ja tätä kautta vahvistaa osaltaan koko oikeusjärjestyksen uskottavuutta. Vain valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Näin ihmiset tietävät, että heille epämieluisatkaan viranomaistoimet eivät perustu kontrolloimattomaan vallankäyttöön, ja jos he mielivaltaa epäilevät, heillä on keinot saattaa toimenpiteen laillisuus organisaation ulkopuolisen elimen tutkittavaksi.”³³⁵

Myös edellä olevan kirjoittaja toteaa, että organisaatioiden ulkopuolisen valvonnan merkitys korostuu alueilla, joissa viranomaistoiminnot eivät syystä tai toisesta ole (tai eivät voi olla) kovin avoimia ja julkisia. Kunnallishallinto periaatteessa avoimena ja julkisena toimintana jää näin ollen näiden perusteluiden ulkopuolelle. Kunnallishallinnossa mahdollisuus saattaa toimenpiteen laillisuus organisaation ulkopuolisen elimen tutkittavaksi on järjestetty kattavasti muutoksenhakujärjestelmän muodossa. Muutoksenhaku on keskeisin yksilöiden ja yhteisöjen käytettävissä oleva jälkikäteinen oikeussuojakeino hallintoasioissa.³³⁶

8.8 Kunnallistalouden sopeutumisvaatimuksen valvonta

Kunnallistalous on osa julkista taloutta. Tämä ilmenee muun ohella Suomen valtion sitoutumisessa Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU) vaatimuksiin. Sen mukaisesti jäsenvaltioiden on vältettävä julkisen talouden liiallista velkaantumista. Talousarvion kurinalaisuutta arvioitaessa kiinnitetään erityisesti huomiota kahteen tekijään: julkisen talouden (budjetti)alijäämään ja julkisen velan osuuteen bruttokansantuotteesta. Tältä osin hyvän kurin määritelmät on kirjoitettu perustamissopimuksen liitteenä olevaan, liiallisia alijäämiä koskevaan pöytäkirjaan (nro 5). Niiden mukaan julkisyhteisöjen (valtio, kunnat, sosiaaliturvarahastot) alijäämä saa olla enintään 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkisen sektorin velka ei saa ylittää 60:tä prosenttia bruttokansantuotteesta.

Perustamissopimus rajoittaa kunnan itsenäistä talousvaltaa merkittävällä tavalla. Kunnallistaloudella on maamme julkisessa taloudessa erittäin suuri rooli. Tämä tosiasia antaa valtiolle perusteen kunnallistalouden koordinoinnille ja sopeuttamiselle valtioneuvoston johdolla harjoitettavaan yleiseen talouspolitiikkaan. Voidaan jopa katsoa paikallisen itsehallinnon peruskirjan joutuneen väistymään taka-alalle³³⁷ – tässäkin asiassa. Vaadittavan vakausohjelman valtiosääntöä käsittelevä edellyttäisi välttämättä kuntanäkökohtien huomioon ottamista (kuten Itävallan vakauttamissopimuksen mukaisella tavalla; ks. myös PeVL 46/1996 vp).³³⁸

Valtio voi luonnollisesti vaikuttaa kunnallistalouden sisältöön monin tavoin (valtionosuusjärjestelmä, veropolitiikan linjaukset, ns. kuntavero). Yhtenä keinona voidaan pitää kuntalain muutosta (353/2000, 65 §) alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Toisaalta valtionkin roolilla koko kuntatalouteen vaikuttamisessa

³³⁵ Jonkka 2001, 31.

³³⁶ Tarukannel–Jukarainen 1999, 15.

³³⁷ Myllymäki 2002, 15.

³³⁸ CEMR White Paper – – 1999, 5.

on rajansa. Esimerkiksi vuosien 2004–2007 ajan koko kuntatalouden katsotaan olevan alijäämäinen.³³⁹ Valtion rooli EMU-kytkennän mukaisten ehtojen valvonnassa kuntien suhteen on siten jo talous- ja rahaliiton alkuvaiheessa rajallinen.

8.9 Analyysin yhteenveto

Kokonaisvaikutelmaksi näyttäisi muodostuvan se, että hallinnollisen valtionvalvonnan ala – jo tapahtuneesta supistumisestaan huolimatta – on edelleen menettämässä merkitystään. Erityisesti muutoksenhakuoikeuden laajuus ja vaikuttamiskeinojen runsaus ovat vieneet pohjaa valtion virkamieshallinnon kunnalliseen itsehallintoon kohdistamalta valvonnalta. Silti monia ongelmallisia kysymyksiä on jäljellä.

Ensimmäiseksi on nostettava esille havainto siitä, että kuntien toimintaa koskevia kanteluja käsittelee kolme eri viranomaista: lääninhallitukset, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Erillisen tutkimuksen tehtäväksi soveltuu sen seikan arvioiminen, onko valvojia liian monta.³⁴⁰ Valvonta on myös monilta osin päällekkäistä.³⁴¹ Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa harjoittaa vielä valtakunnallinen perusturvalautakunta.³⁴² Terveydenhuollon pal-

³³⁹ Kuntien ja valtion (KUTHANEK) yhteinen arvio, ks. Kuntaliiton tiedote 5.5.2003.

³⁴⁰ Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa asiaa on sivuttu: ”Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta täydentää kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää. Jälkimmäiseen kuuluvien oikeussuojakeinojen runsaus ja erityisesti valitusoikeuden laajuus kuitenkin vähentävät kuntalaisten tarvetta kääntyä ylimpien laillisuusvalvojien puoleen.” (Kertomus vuodelta 1998, 231.)

³⁴¹ Kuten Sarja on artikkelissaan todennut, ei se, että toinen laillisuusvalvojista on kertaalleen tutkinut asian, vielä sinänsä ole este asian saattamiselle toisen laillisuusvalvojan tutkittavaksi. Oikeuskansleri ei kuitenkaan ole oikeusasiamiehen tekemien päätösten valituselin, samoin kuin ei oikeusasiamieskään ole oikeuskanslerin päätösten valitusinstanssi. Laillisuusvalvojat eivät myöskään ole toistensa valvojia (Sarja 2003).

³⁴² Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta annetun lain 35 §:n mukaan perusturvalautakunta arvioi sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuutta. Tällaisessa tilanteessa perusturvalautakunnan on selvitettävä kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuus. Jos lautakunta toteaa, että palvelujärjestelmässä on kunnasta johtuvasta syystä vakavia puutteita, lautakunta voi antaa kunnalle suosituksen siitä, miten ja missä ajassa palvelujärjestelmässä olevat puutteet tulee korjata. Lautakunnalla ei kuitenkaan ole esimerkiksi valtiosuuden perimisvaltuutta, mitä lakia säädettäessä ei hyväksytty (HaVM 7/1992 vp). – Lautakunnan kokoonpano osoittaa, että tarkoituksena on ollut valtion ja kuntien yhteistyö palvelujen valvonnassa, yhteistoiminnallinen valvonta. Ilmeisesti tämänkaltainen valvontamuoto ei vielä ole vakuuttanut toimivuudellaan ainakaan valtion viranomaisia, koska ministeriö ei ole aktiivisemmin tuonut asioita lautakunnan käsiteltäväksi. Sen asemaan ja toimivaltuuksiin on nyt ehdotettu muutoksia, muun muassa oikeutta oma-aloitteiseen käsittelyyn ja selvitysten teettämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvitysmiehen raportissa valvontafunktio vaikuttaisi olevan vahva, mitä kuvaa mm. ehdotus siitä, että asiantuntijaelimen jaostot tai sivuelimet voisivat ”nopeasti selvittää sellaisia yksittäisen kunnan tai organisaation sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmia, jotka kaipaavat pikaista puuttumista” (ks. Hans-

veluja valvoo osaltaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO), jonka tehtävänä on muun muassa valvoa terveydenhuollon ammattihenkilöstön toimintaa.³⁴³ Lisäksi potilaan asemasta ja oikeuksista säädetyssä laissa (785/1992) on säännös, jonka nojalla kohteluunsa tyytymätön potilas voi tehdä muistutuksen.³⁴⁴ On myös runsaasti valvontaa harjoittavia erityisasiamiehiä, jotka valvovat tiettyjen lakien noudattamista.³⁴⁵ Tämän tutkimuksen tulosten valossa kaikille tehdään kanteluja, mutta onko niiden käsittely eri viranomaisissa tarkoituksenmukaista, on peruskysymys. Houkutus on hahmotella järjestelmää, jossa *lääninhallituksilta poistettaisiin tämä tehtävä*. Tämä mahdollistaisi lääninhallituksille nykyistä paremmin neuvovan ja kumppanuusperusteisen toiminnan kuntien viranomaisten kanssa. Kuten esimerkiksi Euroopan neuvoston eri asiakirjoista ilmenee, ei valvonnan ja neuvonnan yhdistäminen saman viranomaisen tehtäviin ole ongelmatonta eikä ilman tiettyjä reunaehtoja edes mahdollista.

Toinen konkreettinen muutosehdotus koskee *hallintokantelun ja muutoksenhakujärjestelmän suhdetta*. Laillisuusvalvojat eivät kylläkään yleensä ota tutkittavakseen kanteluita, joiden tarkoittamissa asioissa on vielä käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie.³⁴⁶ Aukoton järjestelmä ei kuitenkaan näytä olevan (ks. liitteenä oleva Virolaisen erillisselvitys). Hallintokantelu puoltaa edelleen paikkaansa senkaltaisissa asioissa, joissa muutoksenhakumahdollisuutta ei ole. Sen sijaan voidaan kysyä, missä määrin tarkoituksenmukaista on ylläpitää järjestelmää, jossa tarjotaan kaksi eri kanavaa (valitus ja hallintokantelu) saattaa lainvastainen päätös tutkittavaksi. Eikö riitä, että hallintokantelu voitaisiin tehdä ainoastaan asioista, joissa ei ole varsinaista muutoksenhakuoikeutta?

son 2002). – Perusturvalautakunnan aseman ja toiminnan vahvistaminen asetettiin tavoitteeksi pääministeri Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa ja sen mukaisesti valtioneuvoston 28.10.1999 hyväksymässä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa. Sama tavoite on kirjattu vuodet 2004–2007 käsittävään tavoite- ja toimintaohjelmaan. – Vastaavankaltaista valvontajärjestelmää on esitetty myös opetus- ja sivistystoimen peruspalvelujen toteutumisen arvioimiseksi (selvitysmies Kosken raportti, KM 1996:16, 128). Ks. myös Valtion kuntien toimintaan kohdistaman hallinnon tuloksellisuus sosiaali- ja terveystoimissa 1997, 121–124. – Tuoreimman ehdotuksen mukaan perusturvalautakunta tulisi lakkauttaa muun muassa siitä syystä, että lääninhallitusten toiminta käsittää jo ennestään laajasti perusturvalautakunnan tehtäviin kuuluvan valvonnan (Sosiaali- ja terveystoiministeriön työryhmämuistio 2004:4, s. 66).

³⁴³ Sosiaali- ja terveystoiministeriö on 25.3.2003 asettanut työryhmän selvittämään Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimialan laajentamista. Tavoitteeksi asetettiin Oikeusturvakeskuksen toimialan laajentaminen siten, että sille kuuluisivat nykyisten tehtävien lisäksi terveydenhuollon julkisten ja yksityisten toimintayksiköiden palvelujen laadun varmistus ja valvonta sekä sosiaalialan toimintayksiköiden valvonnan ja laadun varmistuksen yhteen sovittaminen soveltuvin osin.

³⁴⁴ Niinpä sosiaali- ja terveystoiministeriön ja Suomen Kuntaliiton asettamassa terveydenhuollon kehittämishankkeen selvitysmiesraportissa (Juhani Nikkilä, 30.1.1998) on voitu todeta: ”Potilaan oikeudet on turvattu lainsäädännössä varsin yksityiskohtaisesti, terveydenhuoltohenkilöstö on hyvin koulutettua ja luottamuselinjärjestelmä antaa hyvät osallistumismahdollisuudet.”

³⁴⁵ Tällaisia ovat muun muassa tietosuojavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, kuluttaja-asiamies ja ulkomaalaisvaltuutettu/syrjintävaltuutettu.

³⁴⁶ Sarja 2003.

Se seikka, että nykyisellään erityisesti lääninhallituksiin tehtävien hallintokantelujen määrä on suhteellisen suuri, ei vielä sinänsä tee perustelluksi nykyjärjestelmän oikeutusta enempää kuin tarpeellisuuttakaan. Luonnollisesti hallintokantelujärjestelmää käytetään hyväksi, kun se on olemassa. Perusteluja voidaan löytää menettelyn vapaamuotoisuudesta ja edullisuudesta suhteessa hallintolain käyttöön.

Oikeusasiamiesjärjestelmällä niin Suomessa kuin Pohjoismaissa yleensä on vakiintunut asema. Järjestelmä ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen. Erityisesti liittovaltioissa sanottua järjestelmää pidetään ongelmallisena. Kaikesta vastaava ja toimivaltainen oikeusasiamies tarvitsisi mämmittimäisen koneiston avukseen, todetaan kritiikissä. Mannereurooppalaisessa järjestelmässä laajan valitusoikeuden samoin kuin perustuslaillisen tuomioistuinkontrollin katsotaan takaavan riittävällä tavalla kansalaisen oikeussuojan. Ennen muuta kuitenkin oikeusasiamiesjärjestelmän asemesta parempana pidetään erityistä *petitiovaliokuntaa*, joka toimii parlamentin yhteydessä: ”Meillä ei ole yhtä oikeusasiamiestä, vaan 33, nimittäin petitiovaliokunnan jäsenet.”³⁴⁷

Monista valtionhallinnon virallisiasiakirjoista ilmenee, että *kunnan omalla sisäisellä valvonnalla*³⁴⁸ tai vastaavilla menettelyillä on ollut huomattava valvontaviranomaisten toimintaa vähentävä vaikutus. Konkreettinen esimerkki on kuntalain mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn käytön laajentaminen. Menettely vahvisti kunnan asukkaiden valvontamahdollisuuksia myös tarkoituksenmukaisuuskysymysten suhteen. Tällainen kehitys on havaittavissa myös 1990-luvun loppupuolen Manner-Euroopan lainsäädäntöuudistuksista.³⁴⁹

Esimerkiksi oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2001 todetaan merkittävä sosiaalitoimen kantelujen määrän väheneminen. Tämän katsotaan johtuneen sosiaaliasiamiesjärjestelmän aikaansaamisesta vuoden 2001 alussa (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000). Kunnat nimeävät sosiaaliasiamiehen, jonka tehtävänä on neuvoa ja tiedottaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja toimia muutoinkin asiakkaan oikeuksia edistävästi.³⁵⁰ Vastaavankaltainen järjestelmä on terveydenhuollossa, potilasasiamiehet. Se on ollut voimassa jo vuodesta 1993 (laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992).

Edellä suoritetun tarkastelun perusteella on lähellä johtopäätös, jonka mukaan perusteita valtion hallintoviranomaisten kuntien toimintaan kohdistamalle

³⁴⁷ Petitionen. Der Parlamentsausschuss – der Anwalt des Bürgers, Deutscher Bundestag 1992, s. 10.

³⁴⁸ Esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusmuistio 365/54/97, s. 152: ”– tulee korostaa kunnallista tilintarkastusjärjestelmää lääninhallinnon arviointitoiminnan kustannuksella.” Kunnan tilintarkastusjärjestelmä palvelee myös kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa. Kunnan tilintarkastajan, joka on toimeksiantosuhteessa kuntaan, tulee olla valaa muistuttavan vakuutuksen antanut, riippumaton JHTT-tilintarkastaja, jonka velvollisuuksiin kuuluu tarkastaa myös kunnan valtionosuuksien käyttöä ja niiden perusteita. Ks. Heuru 2001, 425–429.

³⁴⁹ Knemeyer 1999, 196–197.

³⁵⁰ Kyseisen järjestelmän kuntaperusteisuus ei kuitenkaan ollut itsestäänselvyys. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta olisi halunnut valvonnan valtiolliseksi. Ks. tarkemmin Posio 2003, 94–95.

hallinnolliselle valvonnalle ei juuri ole. Tämä seikkahan on käynyt ilmi vaikkapa maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä, jolloin valtionvalvonnan sisältö merkittävältä osin siirtyi riippumattomien hallintotuomioistuinten hoitamaksi. Voidaan kysyä, eikö kyseinen malli voisi toimia koko kunnallishallinnon alueella. Miksi sitten valvontaa edelleen on, tosin olennaisesti karsitussa ja uudistettussa muodossa?

Ennen yritystä vastata tähän on syytä todeta, että suhtautuminen itsehallinnon päällekkäiseen valvontaan on tutkimuksen näkökulmasta ollut kielteistä. Laajassa itsehallintoa koskevassa tutkimuksessa katsotaan, ettei hallinnolliselle valtionvalvonnalle ole perustetta, jos olemassa on oikeudellisia kontrollimahdollisuuksia tuomioistuinjärjestelmän kautta.³⁵¹ Näinhän suomalaisessa järjestelmässä pääsääntöisesti on asian laita.³⁵² Perustuslaissa ei kuitenkaan edellytetä päällekkäistä tai edes aukotonta itsehallinnon valvontaa.

Ehkä keskeisimpänä syynä ongelmalliseen tilanteeseen ja päällekkäisen valvonnan säilyttämiseen on pidettävä valtionhallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välisen työnjaon käsitteellistä ja käytännön epäselvyyttä. Viime vuosikymmenet on kaiken lisäksi korostettu, että julkinen sektori on kokonaisuus. Sama selkeyden puute näkyy asioidenhoitokulttuurissa: esimerkiksi kansanedustajat kunnallisina luottamushenkilöinä. Julkisesti esille lausuttuna perusteena on pidetty sitä, että valvonnalla turvataan kansalaisten yhdenvertaisuus. Tällaisen perusteen onttoisuus on kuitenkin tunnustettu jo vuosikymmen sitten:

”Johtopäätöksenä on ollut, ettei hyvinvointivaltion rakentamiskautena keskeisenä tavoitteena pidettyä kansalaisten yhdenvertaisuutta voida saavuttaa tiukalla yhdenmukaisuudella eikä yksityiskohtaisella sääntelyllä ja valtionvalvonnalla. Riittävän laaja ja omavastuinen kunnallinen itsehallinto ei estä kansalaisten yhdenvertaisuutta.”³⁵³

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kunnallishallintoa koskevista ratkaisuksista merkittävä osa koskee ns. hyvän hallinnon periaatteita ja niiden konkreettista muotoilua. Oikeuskirjallisuudessa esitetyistä näkemyksistä on tehtävissä johtopäätöksiä sen suhteen, kuuluuko tällaisten seikkojen määrittely laillisuusvalvonnan piiriin vai ei.³⁵⁴ Olisiko mahdollista siirtää näiden kysymysten samoin kuin palvelutasoa koskevien määrittelyjen ratkaisu kunnallisen itsehallinnon sisäiseksi asiaksi? Tehtävää varten voitaisiin perustaa valtakunnallinen

³⁵¹ Kluth 1997, 274.

³⁵² Tätä edellytetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa. Sen mukainen oikeus tuomioistuinmenettelyyn ja siinä oikeudenmukaiseen julkiseen oikeudenkäyntiin koskee rikosasioiden ohella asioita, joiden kohteena on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen. Ks. Pellonpää 1991, 248–249. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

³⁵³ HE 192/1994 vp, hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi, s. 19.

³⁵⁴ Ks. Tähti 1992, 65–66.

lautakunta tai toimielin, joka konkreettisissa tapauksissa antaisi asiaa koskevat kannanotot suosituksina.³⁵⁵

Rajanvedon ongelman on valvoja itsekin myöntänyt:

”Viranomaistoiminnan ohjauksella on rajansa. – Käytännössä tärkeä on rajanveto yhtäältä laillisuuskysymysten ja toisaalta tarkoituksenmukaisuusarvion tai poliittisen kannanoton välillä. Toisinaan joudutaan pohtimaan sitäkin, kuuluisiko arviointi pikemminkin moraalien taikka yleisen käyttäytymisnormiston alueelle kuin laillisuusvalvontaan.”³⁵⁶

Mielenkiintoista on ollut todeta, ettei hyvinvointipalvelujen turvaamista selvittäneissä valtion keskushallinnon valmisteluasiakirjoissa pidetä ongelmallisena valtionvalvonnan supistumista. Sen sijaan nähdään hyvinvointipalvelujen turvaamisen jatkossa edellyttävän laaja-alaista uudelleenarviointia. Siinä korostetaan kuntien omaa vastuuta:

”Kuntien lakisääteinen ja vapaaehtoinen yhteistyö sekä verkottuvat toimintamallit edellyttävät laajaa ja monitahoista lainsäädännön, ohjauksen, arvioinnin ja valvonnan uudistamista. Peruspalvelujen kustannustehokkuuden lisäämiseksi on tarpeen kehittää kuntakohtainen kustannusten ja palveluiden laadun seurantajärjestelmä sekä määrittellä eri osapuolten vastuut tarvittavien kustannus- ja toimintatietojen tuottamisessa.

Palvelujen ohjausjärjestelmissä on kiinnitetty epätasaisesti ja puutteellisesti huomiota laatu- ja tehokkuustavoitteiden mitattavuuteen, vertailtavuuteen ja toteutumisen seurantaan. Säännöllisten kansallisten arviointien sekä laatu-, tehokkuus- ja kustannusvertailujen avulla voidaan lisätä kuntien kustannustietoisuutta ja kannustimia parantaa palvelutuotannon tehokkuutta ja laatua.”³⁵⁷

Sääntelyn ja valvonnan tarvetta vähentää varmastikin laadunhallinnan hyväksikäyttö, jota valtionhallinnon ja kuntien edustajien kesken on kehitetty hyvinkin pitkälle. Yleisemmin laadunhallinnan merkitys nähdään tärkeäksi Euroopan kilpailukyvyille mm. Euroopan komissiossa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveys-toimen tuloksellisen järjestämisen merkitys Suomen pitkän aikavälin kilpailukyvyille on ilmeinen.³⁵⁸

Valtiovarainministeriön kuvatut keinot palvelutuotannon tehokkuuden ja laadun parantamiseksi ovat erilaiset kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää eri yhteyksissä edelleen valvontaa koskevan lainsäädännön ja valvonnan voimavarojen vahvistamista.³⁵⁹ Näkemysero ei sinänsä ole uusi, vaan ennemminkin perinteinen. Ns. sektoriministeriöillä on ollut jatkuvasti aktiivinen pyrkimys palauttaa kuntiin kohdistuva hallinnollinen valvonta aikaisempaa tilannetta vastaavaksi. Varsin vähälle huomiolle näissä pyrkimyksissä ovat jääneet kunnallisen itsehallinnon asemassa ja sitä koskevassa ajat-

³⁵⁵ Itse asiassa meillä on jo tämäntyyppinen elin: Suomen Kuntaliitto. Sen antamalla ohjauksella on merkittävä tosiasiallinen vaikutus kuntien toimintaan. Ks. Heuru 2001, 118 ja Ryyänen 1999 b, 20–22.

³⁵⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2000, s. 31.

³⁵⁷ Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2003, 57.

³⁵⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusmuistio 365/54/97, s. 151.

³⁵⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2004:4, 45.

telussa tapahtuneet muutokset (kuten se, että kunnallisen itsehallinnon asema ja liikkuma-ala eivät enää ole puhtaasti kansallisesti ratkaistavia kysymyksiä).

Eräs vaihtoehto on kuntien toimivaltuuksien porrastaminen niiden koon tai toimintaedellytysten mukaisesti. Tällaisesta on olemassa kansainvälisiä esimerkkejä (esim. Espanja). Suomen kaltaisessa maassa, jossa on hyvin erisuuruisia kuntia, tällainen menettely näyttäisi lähtökohtaisesti perustellulta. Tässä yhteydessä malliin liittyviin etuihin tai haittoihin ei kuitenkaan ole tarpeen enemmälti puuttua, koska maassamme vallitsee varsin vankka yhtenäiskunnallisen sääntelyn traditio.

9 Kuka valvoo valtiota?

Millaiset mahdollisuudet kunnallisella itsehallinnolla on vedota siihen kohdistuviin valtion taholta tapahtuviin oikeudenloukkauksiin? Seuraavassa kysymystä tarkastellaan erityisesti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan takaamien keinojen valossa.

Peruskirjan arvoa tässä mielessä arvioitaessa on muistettava, että Euroopan neuvoston laatima peruskirja on kompromissi, ”à la carte -peruskirja”. Peruskirja tarjoaa vain rajallisen kontrollijärjestelmän: vain selittävä kertomus mahdollistaa Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin suorittaman kontrollin. Tällainen oikeus on Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymällä päätöksellä³⁶⁰ tullut voimaan muodollisesti vasta vuonna 2000. Sen mukaan voidaan työstää kunnallisen ja alueellisen demokratian tilaa koskevia kertomuksia kaikista jäsenvaltioista ja huolehtia peruskirjan tosiasiallisesta toteutumisesta. Päätöksen perusteella mahdollistettiin myös erityisvaliokuntien asettaminen peruskirjan arviointia varten.³⁶¹

Peruskirjan hyväksymisen yhteydessä ei luotu erillistä oikeudellista instanssia, kuten tapahtui Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen yhteydessä ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Ei muodostettu myöskään omaa asiantuntijavaluokuntaa, kuten tapahtui Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisen yhteydessä (peruskirjan 24. artiklan mukaisesti). Luovuttiin myös asettamasta erityistä Comité Directeur pour les problèmes criminels -elintä vastaavaa organia, jollainen sisältyy eräisiin konventioihin erimielisyyksien ratkaisutarkoituksessa.³⁶²

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei suoraan tarjoa minkäänlaisia oikeussuojakeinoja kunnille liiallista tai virheellistä valtionvalvontaa vas-

³⁶⁰ Statutory Resolution (2000) 1 of the Committee of Ministers relating to the CLRAE.

³⁶¹ Knemeyer 2003, 23.

³⁶² Knemeyer 2003, 43.

taan.³⁶³ Peruskirjan 11. artiklassa on ainoastaan toteamuksenomainen vaatimus kuntien oikeudesta ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimintavaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Peruskirjan 14. artiklan mukaan kukin sopimuspuoli toimittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille kaikki asiaankuuluvat tiedot lainsäädäntö- ja muista toimista, joihin se on ryhtynyt tämän peruskirjan määräysten noudattamiseksi. Minkäänlaisia sanktio- tai muita puuttumismahdollisuuksia Euroopan neuvostolle ei peruskirjan noudattamisen valvomiseksi suoda.

Viime aikoina on Suomessa noussut keskusteluun kuntien mahdollisuus puuttua valtion toimintaan sen johdosta, ettei peruskirjan 9. artiklassa edellytettyä riittävien taloudellisten voimavarojen turvaamista koskevaa artiklaa noudateta osoitettaessa kunnille velvoitteita. Kauko Heuru katsoo Martin Scheinin tulkintaan nojaten, että valtio on kansainvälisesti vastuussa myös kuntien toimista ja laiminlyönneistä ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Tämä asiantila voidaan nähdä myös kuntien turvana sellaista kehitystä vastaan, jossa valtio siirtää tehtäviään kunnille huolehtimatta niiden hoitamisen edellyttämistä taloudellisista voimavaroista. Myös kuntien on mahdollista tukeutua ihmisoikeusopimuksiin sen osoittamiseksi, että Suomen hallitus on kansainvälisesti tilivelvollinen sellaisista sosiaaliturvan muutoksista ja leikkauksista, jotka näennäisesti siirtävät vastuuta kunnille. Oikeudenkäymistie kulkisi tässä tapauksessa joko YK:n ihmisoikeuskomiteaan tai EU:n ihmisoikeustuomioistuimeen. Toistaiseksi millään kunnalla ei ole ollut rohkeutta kokeilla tämän näkemyksen reaalista pitävyyttä.³⁶⁴

Ongelmaa on tarkasteltu myös kansainvälisessä tutkimuksessa, tosin hieman eri näkökulmasta.

Bert Schaffarzikin laajassa peruskirjaa koskevassa käsikirjassa tarkastellaan peruskirjan oikeudellista sitovuutta niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Schaffarzikin mukaan kunnat eivät voi oikeudellisin tai vastaavin tavoin vedota välittömästi ja yksinomaan peruskirjan 3.–10. artiklojen takaaman oikeusaseman aikaansaamiseksi peruskirjan 11. artiklaan.³⁶⁵ Kyseinen peruskirjan määräys sisältää erityisen prosessuaalisen takuun eikä salli niin muodoin – kuten kansainoikeudellisissa lausekkeissa normaalisti asia on – käyttöä konkludenttisessa muutuksessa kansallisiin menettelysäännöksiin. Ennemmin se vaatii sopijavaltioilta kohdistetusti autonomialle suojaa antavien toimivalta- ja menettelysäännösten aikaansaamista ja niiden lainsäädännöllistä toteuttamista. Kun tämän mukaisesti 11. artikla on sellaisenaan non-self-executing, se kykenee kuitenkin

³⁶³ Ehkä kokemuksista oppia ottaen on luonnokseen paikallisen itsehallinnon maailmanperuskirjaksi otettu pidemmälle menevä valvontajärjestelmä. Sen 17. artiklan mukaisesti sopimuksen allekirjoittajamaat asettavat peruskirjan toteutumisen seurantaan varten erityisen kontrollivaliokunnan. Valiokuntaan kuuluvat kunnallisten alueyhteisöjen edustajat. Yhdistyneet kansakunnat osoittaa sen käyttöön sihteeristön.

³⁶⁴ Heuru 2002, 262–263.

³⁶⁵ Schaffarzik 2002, 551.

maan sisäisen käytettävissä olevan normin kanssa kombinaatiossa ollen perustamaan kunnille oikeudenkäyntikelpoisen subjektiivisen oikeuden.

Kunnallisessa valtiosääntövalituksessa peruskirja puolestaan muodostaa Schaffarzikin mukaan epäsuorasti päätöksenteon mittapuun. Mikäli se menee perustuslaillisten normien sisällöllisen määritelmän yli, on sillä kyseessä olevassa tapauksessa merkitystä arvioitaessa tapausta mielivallan kiellon asettamiin rajoihin. Muodollista liittovaltiolakia vastaan peruskirja ei menesty, koska se on hierarkkisesti samanarvoinen. Tarkastellessaan peruskirjan merkitystä muiden Euroopan maiden kannalta kirjoittaja toteaa, että monessa maassa valtiosääntötradition mukaista on muodollisten lakien tuomioistuinkontrollin poissulkeminen. Näissä maissa noudatetaan parlamentin laajan suvereniteetin konseptia, mikä tosin on alisteista perustuslaillille. Niissäkin maissa, joissa perustuslakikontrolli lainkäytön muodossa on, se on vain heikosti toteutettu. Normikontrollimenetely muodostaa näin ollen Euroopan-laajuisessa tarkastelussa ennemminkin erityistapauksen. Koska kyseinen tilanne oli peruskirjan valmistelijoiden tiedossa, olisi tilanne edellyttänyt, että peruskirjaan olisi otettu säännökset sen suhteen, miten peruskirjan periaatteita loukkaaviin parlamenttilakeihin voitaisiin reagoida.³⁶⁶

Euroopan neuvosto sen sijaan on toimivaltuuksiensa (implied powers) perusteella oikeutettu valvomaan peruskirjan huomioon ottamista jäsenvaltioissa viran puolesta samoin kuin kunnallisten valitusten kautta. Ministerikomitea voi tehdä Euroopan paikallis- ja alueyhteisöjen kongressin ja parlamentaarisen kokouksen arviointien perusteella päätöksiä, jotka voidaan osoittaa suosituksina jäsenvaltioiden hallituksille. Kongressi voi myös omalta osaltaan suunnata vastaavia resoluutioita ja suosituksia kulloisellekin valtiolle.³⁶⁷

Euroopan neuvoston paikallis- ja alueyhteisöjen kongressi on tehnyt viisi peruskirjan seuranta-arviota. Ne ovat koskeneet valtion ja kuntien välisiä suhteita, kuntien taloudellisia voimavaroja³⁶⁸ sekä kuntalaisten, heidän edustustonsa ja toimeenpano-organin välisiä suhteita. Seuranta-arvion perustana on kongressin jäsenen valmisteleva raportti, joka perustuu asiantuntijan tai asiantuntijoiden laatimaan perusselvitykseen. Niiden perusteella annettu kongressin suositus on yleensä varsin varovainen ja yleispiirteinen. Raporttien ja niiden perusteella annettujen suositusten merkitystä ei tule kuitenkaan vähätellä. Kun niissä

³⁶⁶ Schaffarzik 2002, 552.

³⁶⁷ Esimerkiksi Norjan alueellista demokratiaa koskevan arvioinnin perusteella kongressi antoi suosituksen, joka sisälsi lukuisia kohtia, muun muassa valtionvalvonnan rajoittamisesta laillisuuskontrolliksi. Suositusten vaikutusta halutaan myös seurata. Niinpä kongressi edellytti samalla sitä, että Norjan kunta- ja alueasioista vastaava ministeri tulee johonkin seuraavista kongressin istunnoista antamaan selonteon suosituksen esitysten täytäntöönpanosta. Ks. Recommendation 141 (2003) on Regional Democracy in Norway.

³⁶⁸ Toisessa peruskirjan arvioinnissa kohteena oli myös peruskirjan 8. artiklan noudattaminen (kuntien valtionvalvonta); ks. Report on monitoring the implementation of the European charter of local self-government, rapporteur Mr Giorgio De Sabbata, CPL (3) 7, Strasbourg, 5 June 1996.

tarkastellaan eri maiden tilannetta keskenään vertaillen, on tällä varmasti välillisiä vaikutuksia selvien epäkohtien korjaamisen suuntaan syntyvänä paineena.

Kunnalla katsotaan olevan oikeus tehdä valitus Euroopan neuvostolle sellaisesta kansallisesta lainsäädännöksestä, joka on ristiriidassa paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa.³⁶⁹ Tällaista mahdollisuutta ei suomalaisessa keskustelussa ole tunnettu.³⁷⁰ Kuitenkin varsin luontevalta tuntuu, että Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan rikkomustapauksessa muutosta haettaisiin Euroopan neuvostosta.

Mikä toimielin sitten voisi olla toimivaltainen käsittelemään tällaista yhden kunnan tai useiden kuntien tekemää valitusta? Asiasta on Euroopan neuvoston perussäännössä säännelty eksplisiittisesti yhtä vähän kuin neuvoston toimivaltuudesta kokonaisuudessaan. Kunnan valituksen sisällöllinen tarkastaminen on näin ollen osoitettava ensin Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressille (CLRAE). Se on yleisen toimialueensa perusteella asiassa lähinnä kyseeseen tuleva elin. Lopullisen päätöksen tekee ministerikomitea (Euroopan neuvoston perussäännön 15. artikla). Valitusmenettelyn johdosta annettava päätös on luonteeltaan joko erityinen päätös tai sopimusvaltiolle osoitettava suositus.

Kuvatulla tavalla tapahtuvassa kunnan valituksen käsittelyssä pääroolit siis kuuluvat Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressille ja ministerikomitealle. Jäsenvaltioiden ulkoministereistä koostuvalle ministerineuvostolle monopolisoidun lopullisen päätöksenteon johdosta kunnan valituksen käsittelylle tulee poliittisen kontrollin luonne. Näin sille ei tietenkään tule oikeudellisen tai senkaltaisen menettelyn luonnetta. Suoria vaikuttamismahdollisuuksia allekirjoittajavaltioiden suuntaan ei kunta- ja aluekongressilla enempää kuin sen työryhmälläkään kuitenkaan ole.³⁷¹ Kuvatun kaltainen valitusmenettely tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden tehokkaaseen kansainväliseen tosiasialliseen oikeudelliseen kontrolliin. On nimittäin otettava huomioon myös julkisuus, joka vahvistaa päätöksen poliittista luonnetta.³⁷²

Kunnan itsensä tekemän valituksen ohella voidaan katsoa myös muilla Euroopan neuvoston jäsenvaltioilla olevan oikeus puuttua valtiosisäiseen lainsäädäntöön, jolla loukataan peruskirjan säännöksiä.³⁷³ Suomi on sitoutunut kansainoikeudellisesti peruskirjan säännöksiin, mistä seuraa, että teoriassa voidaan vaa-

³⁶⁹ Schaffarzik 2002, 133 ja 319–320. Ks. myös Pöyhönen 1996 a, 22–25.

³⁷⁰ Heuru on esittänyt valituksen tekemistä joko YK:n ihmisoikeuskomiteaan tai EU:n ihmisoikeustuomioistuimeen (Heuru 2002, 262–263), ja Sauri esittää samaa (Sauri 2003, 46).

³⁷¹ Weiss 2000, 910.

³⁷² Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita Italia. Neuvotteluissa maan kanssa päästiin siihen, että järjestelmä, jossa ”kunnansihteeri” oli itse asiassa sisäasiainministeriön alainen valtion virkamies ja valvoi kunnan toimintaa, purettiin. Myös Romaniassa päästiin tätä kautta tulokseen. Valtionhallintoa edustavat prefektit olivat vuonna 1994 erottaneet yli 200 pormestaria viroistaan. Romanian viranomaiset reagoivat Euroopan neuvoston antamaan suositukseen hyvin nopeasti siten, että Kööpenhaminassa vuonna 1995 pidetyssä konferenssissa voitiin todeta ongelman poistuneen. Asia vaikutti myös valvontajärjestelmän uudistamiseen yleisemmin.

³⁷³ Schaffarzik 2002, 319.

tia valtionsisäisen tilan muuttamista peruskirjan mukaiseksi. Vaihtoehto tuntuu kuitenkin varsin epätodennäköiseltä.

Näkemys peruskirjan oikeudellisesta merkityksestä yksittäisen kunnan kannalta on mahdollista viedä vieläkin pidemmälle. Sen mukaan kunnilla olisi kansainoikeudesta lähtevä subjektiivinen oikeus peruskirjan itsehallinnolle antamien takuiden huomioon ottamiseen.³⁷⁴

Tällaisen Euroopan neuvostolle tehtävän valituksen käyttäminen saattaa tuntua varsin teoreettiselta vaihtoehdolta.³⁷⁵ Jos jokin kunta tai esimerkiksi kuntien etujärjestö sellaiseen turvautuisi, se saattaisi vaikuttaa jo maalle koituvan kielteisen julkisuuden kautta asian korjaantumiseen.

Silti voi epäillä, missä määrin asia johtaisi toivottuun lopputulokseen juuri 9. artiklan riittäviä voimavaroja koskevassa asiassa. Voitaisiin nimittäin katsoa, että suomalaisilla kunnilla on verotusoikeus, jota säätelemällä ne voivat turvata riittävät voimavarat palvelutuotantoonsa.

Tutkimuksen teeman kannalta kylläkin se seikka, että peruspalveluista vastaava toinen osapuoli, valtio, ei vastaa riittävällä osuudella peruspalveluiden toteuttamisesta, voi johtaa kyseenalaistamaan valtion oikeuden valvoa sanottua palvelutuotantoa. Näin sekä juridinen (paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta voimassa oleva rahoitusperiaate; samoin eduskunnan perustuslakivaliokunnan julkilausuma vaatimus) että moraaliperusteinen (jos ei oma vastuu ole toteutettu, on vaikea kritisoida toista osapuolta) syy ovat rajaamassa valtio-osapuolen puhevaltaa kunnan toteuttaman palvelutuotannon suhteen.³⁷⁶

³⁷⁴ Schaffarzik 2002, 319.

³⁷⁵ Yhtenä selityksenä tälle (ja tehtyjen yksittäisvalitusten vähäisyydelle) voidaan pitää kongressin itsensä asettamia tiukkoja reunaehtoja. Kongressi nimittäin edellyttää ennen omaa käsittelyään kansallisten oikeudellisten keinojen loppuun käyttämistä. Valitukset on myös laadittava jollakin Euroopan neuvoston virallisella kielellä. Tämän täytyy tapahtua kansallisen kunnallisliiton kautta tai kansallisen kongressissa edustettuna olevan delegaation kautta. On myös mainittava peruskirjan artikkelit, joiden katsotaan tulleen loukatuiksi. Ks. Knemeyer 2003, 52.

³⁷⁶ Valtionvalvonnan kaksijakoinen rooli kuntien toiminnan valvonnassa konkretisoituu esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä, jossa otettiin kantaa hammashuollon järjestämisen periaatteisiin Kuopion kaupungissa (1044/4/02. 31.12.2003). Kaupungissa noudatettiin oikeusasiamiehen päätöksen mukaan hoitoon pääsyssä 1.12.2002 jälkeen lainvastaisesti priorisointijärjestystä, jonka mukaan eräät erityisryhmiin kuuluvat potilaat pääsivät hoitoon ennen muita. Kaupunki perusteli toimintaansa muun ohella sillä, että kaupungin hammashuollon kapasiteetti riitti vain niiden ryhmien hoitoon, joilla oli olemassa hammaslääketieteellisesti tai lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve tai jotka olivat esim. lainsäädännön tai lainmuutoksen esitöiden (HE 149/2000, StVM 33/2000) perusteella etusijalla. Lainmuutoksen seurauksena kysyntä julkisen hammashuollon palveluihin oli ollut kova eikä siihen ollut kyetty vastaamaan. Kaupungin ongelmallisen tilanteen oikeusasiamies myöntääkin, sillä hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennusta toteutettaessa valtionosuutta ei määrätty koko hammashuollon laajennuksen edellyttämää määrää. Oikeusasiamies jatkaa: ”Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan ei kuulu arvioida valtion ja kuntien väliseen rahoitusvastuuseen liittyviä kysymyksiä enkä siis ota kantaa valtionosuuden lisäysten riittävyyteen. Totean kuitenkin, että lainmuutoksen vaikutusten arviointi ei ole käsitykseni mukaan osunut erityisen hyvin kohdalleen. Lainmuutoksen vaikutusten ennakkoinnilla on ollut kuitenkin merkitystä sille, miten hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennukseen on kunnissa va-

Oma mielenkiintonsa on myös sillä seikalla, että tällaisen valituksen tekemismahdollisuutta pidetään esillä nimenomaan Saksassa³⁷⁷, vaikka maassa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman valvontajärjestelmä on kansallisesti järjestetty perustuslakituumioistuinjärjestelmän muodossa. Tällaisia kysymyksiä on myös käsitelty niissä suhteellisen usein. Perustellumpaa tällaisen asian pohdinta voisi olla Suomessa, jossa jälkikäteistä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan valvontajärjestelmää ei ole.

Mikään suomalainen kunta ei tietävästi ole kääntynyt Euroopan neuvoston puoleen itsehallinnon rajoitusongelman johdosta, ei edes Helsingin kaupunki. Ehkä pidäkkeenä on myös ajatus oman pesän likaamisen estämisestä. Olemmehan ylpeilleet eurooppalaisilla foorumeilla vahvalla kunnallisella itsehallinnollamme. Eräällä tavalla mutkan kautta asian voisi hoitaa siten, että Suomi (kunta- ja aluekongressin valtuuskunta tai Suomen Kuntaliitto) pyytäisivät Euroopan neuvostoa suorittamaan maa-arvioinnin kunnallisen itsehallinnon ja demokratian näkökulmasta (vuonna 1999 toteutetun alueellisen demokratian arvioinnin tapaan). Tällaisen pyynnön esittäminen ei ole mitenkään poikkeavaa.

rauduttu.” Lainsäädännön muutosten virheellisyyden seurauksista vastaaminen jää siis kuntien vastuunkannon varaan.

³⁷⁷ Ks. aiemmasta keskustelusta esim. Weiss 2000, 905–910.

10 Kunnallinen itsehallinto – yhä kelvollinen toimintamalli

Edellä suoritettujen tarkastelujen jälkeen on syytä palata alun yleispiirteiseen kuvaukseen kunnallisen itsehallinnon rakenteellisesta nykytilasta. Kuten kaikissa järjestelmissä, myös kunnallisessa itsehallinnossa on kyse ihmisten muo-
dostamasta kokonaisuudesta. Se ei siksi aina voi yleisen edun ja yhteishyvän mää-
rittelyssä olla vapaa erityisintressien tai egoismin vaikutteista. Mikäli se tässä
vaikeassa yleisen edun toteuttamista koskevassa kompromissiprosessissaan me-
nee harhaan, tarvitaan korjaavia prosesseja, mutta ei suinkaan järjestelmän hyl-
käämistä. Edustuksellinen demokratia moninaisine kommunikatiivisine element-
teineen on ainoa vastaus välttämättömyyteen voida ratkaista rationaalisesti tie-
tyissä olosuhteissa ilmeneviä konflikteja ja ongelmia.³⁷⁸

Kunnallinen itsehallinto – kuntalaisten itsehallinnon mielessä – on ongel-
mallisessa tilassa. Kansalaisten tarve osallistua aktiivisesti ja vaikuttaa paikallis-
yhteisönsä menestymiseen on tullut entistä selvemmäksi. Paikkakunnan elinvoi-
maisuu-
den turvaaminen edellyttää kunnan oman organisaation ohella muiden
paikallisten tahojen saamista mukaan. Välttämätön edellytys on kuitenkin vah-
va kunnallinen itsehallinto, joka mahdollistaa riittävän laajan paikallisten asioi-
den päätösvalan ja vastuullisuuden toteutumisen kunnallisella tasolla.

Näiden edellytysten heikentyminen on ollut nähtävissä, toisenlaisista pyr-
kimyksistä ja julkilausumista huolimatta. Niitä ovat alussa jo eräiltä osin maini-
tut seikat, kuten kuntien heikko taloudellinen tila, liiallinen sääntely, asioiden
hoidon lisääntyvä monimutkaisuus ja politiikkakierteisyys kuten myös kuntiin
kohdistuvat lisääntyvät vaatimukset. Katsotaan, että ongelmaan voi auttaa aino-
astaan pitkällä aikavälillä tapahtuva ”*politiikan kunnallistaminen*”.³⁷⁹ ”Mitä mut-
kikkaampia yhteiskuntamme rakenteet ovat – ja on hyvin vähän toivoa yksin-
kertaistumisesta – sitä tärkeämmäksi tulee julkinen tehtävienhoito hajautetuilla
ja kansalaisläheisillä muodoilla.”³⁸⁰

³⁷⁸ Jung–Knemeyer 2001, 87.

³⁷⁹ Roland Rothin ilmaus (Mitarbeit 1/2003).

³⁸⁰ Stern 1992, 881.

Näin voidaan kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan, kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden osallisuuden katsoa kytkeytyvän yhteen. Kysymys ei ole pelkästään siitä, että valtionvalvonnalla tulee turvata kuntalaisten oikeudet, muiden ohella oikeus päättää itse omista asioistaan. Kysymys on myös siitä, että valtionvalvonnan alan tulee olla niin suppea, ettei sillä tehdä tyhjäksi paikallisten asioiden paikallista ratkaisemista ja vastuunottoa. Kysymys on tietysti tällöin ensisijaisesti kunnallisen itsehallinnon lainsäädännöllisten reunaehtojen muotoilusta siten, että turvataan politiikan kunnallistaminen ja kuntalaisten sitä koskeva päätösvalta. Kunnallisen itsehallinnon lähtökohdasta katsottuna kunnan asukkaiden velvollisuutena – ei vain oikeutena – on valvoa sitä, miten palvelut toteutetaan sekä millaisia niiden saatavuus, laatu ja kustannukset ovat.³⁸¹ Instrumentteina tässä ovat muun muassa palvelusitoumukset ja sisäinen palvelujen laadun arviointi ja valvonta.³⁸² Tavoite on selkeä: ”Valtion kannattaisi pyrkiä luotamaan kansalaisiinsa kunnissa asioiden valvojina sekä kuntasektoriin tasaver-
taisena osana julkista sektoria.”³⁸³

Luottamustoimisen kunnallisen itsehallinnon malli, ja samalla yhteisöllisyys, kansalaisten osallistuminen ja vastuunotto tulivat tiensä päähän niin meillä Suomessa kuin muissakin Euroopan maissa siinä vaiheessa, kun valtio ryhtyi hyvinvointivaltion rakentamiseen yksityiskohtaisen sääntelyn kautta. Kunnat muuttuivat valtiollisten tavoitteiden mukaisten velvoitteiden täyttäjiksi. Tänä päivänä valtion aktiviteettien rajana on ainoastaan niiden rahoitettavuus. Tässä tilanteessa kunnallinen itsehallinto pääsee jälleen oikeuksiinsa, jos valtio luo edellytykset laajalle omavastuiselle poliittiselle tahdonmuodostukselle paikallisella tasolla. Tämä edellyttää kuitenkin valtion vetäytymistä julkisten tehtävien määrittämisessä, valtion roolin supistamista yhteiskunnallisissa asioissa, liian monien alueyhteisötasojen purkamista, tehokasta poliittisen tahdonmuodostuksen desentralisoimista ja hallinnon konkreettista yksinkertaistamista. Valtion valvontatoimissa – jos todella halutaan päästä perusoikeusjärjestelmän edellyttämään kumppanuusperusteisuuteen – on siirryttävä ensisijaisesti informaatio-ohjauksen käyttöön.³⁸⁴ Tällöin kunnallinen itsehallinto voisi voittaa takaisin sen yhteiskunnallisen perustan, joka siltä tänä päivänä puuttuu, samalla tavoin kuin parlamentaristiselta demokratialta puuttuu kansalaisten tuki.³⁸⁵

Kunnallinen itsehallinto ei tietenkään voi merkitä vapautta valtiosta. Sen sijaan se on vapautta valtiossa, kuten Franz-Ludwig Knemeyer on asian osuvasti määritellyt.³⁸⁶

³⁸¹ KM 1996: 16, 17.

³⁸² KM 1996: 16, 128. Esimerkiksi tarkastuslautakunnalla voisi tässä olla nykyistä tärkeämpi rooli (ks. Valtion kuntien toimintaan kohdistaman hallinnoinnin tuloksellisuus sosiaali- ja terveysasioissa 1997, 346–347).

³⁸³ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusmuistio 365/54/97, s. 151.

³⁸⁴ Kuten esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan vuonna 1997 jo esittänyt, ks. s. 142.

³⁸⁵ Seele 1999, 482.

³⁸⁶ Knemeyer 2002, 35.

11 Toimenpide-ehdotukset

Kuntien valtionvalvonta liittyy olennaisena osana kunnallisen itsehallinnon ydinkysymyksiin. Niinpä arvioitaessa kuntien hallinnollisen valvonnan tilaa ja kehittämistarpeita joudutaan valvonta sijoittamaan itsehallinnon muiden osakysymysten yhteyteen. Tästä syystä seuraavassa esitettävissä toimenpide-ehdotuksissa on myös valtionvalvontaan välillisesti liittyviä kysymyksiä.

1. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten täydentäminen on perusteltua siten, että kansanvaltaisuusperiaatteen todetaan toteutuvan myös riippumattoman kunnallisen itsehallinnon muodossa. Sen mukaisesti 2 §:n 1 momentti kuuluisi: Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustavat valtiopäiville kokoontunut eduskunta ja kunnallinen itsehallinto.
2. Perustuslain 121 §:n mukaisesti kunnan asemaan voidaan vaikuttaa vain lainsäädännön kautta, ei hallinnollisin päätöksin. *De jure* asia näyttäisi olevan kunnossa, *de facto* ei. Ongelmana on edelleen rajanveto, milloin tosiasiallisesti vaikutetaan kunnan asemaan tai tahdonmuodostukseen ylittämällä lainsäädännön sallima (esim. kaavoituksessa). Asiaa koskevaa kontrollijärjestelmää ei ole.
3. Sisäasiainministeriön toiminnallisia edellytyksiä vastata kuntalain 8 §:n mukaisesta kunnallisen itsehallinnon yleisten edellytysten huomioon ottamisesta on vahvistettava. Kuntalain säännöksen kautta tämä ei toteudu.
4. Hallinnon eri tasojen (EU-valtion keskushallinto–aluetaso–kunnat) yhteistoiminnan lisääntyessä korostuu tarve myös myötävaikuttamiskeinojen aikaansaamiseen. Ns. alemman tason on voitava vaikuttaa siihen päätöksentekoon, joka tapahtuu sitä koskevilta osin ns. ylemmillä tasoilla. Se voi tapahtua sitovin lausunnonantomenettelyin ja muin vastaavin oikeudellisesti säännellyin keinoin.
5. Kuntien myötävaikuttaminen lainsäädännön sisältöön ja valtion keskushallinnon päätöksentekoon on eri säännöksissä ankkuroitu Suomen Kuntaliiton oikeudeksi. Kyseinen asema perustuu tosiasialliseen vaikuttami-

seen, ei oikeudellisten reagointikeinojen olemassaoloon (kuten esim. Itävallan perustuslakiin nojaavassa konsultaatiomenettelyssä). Neuvottelu- ja vaikuttamismenettelyn lakisääteistäminen on perusteltua.

6. Lainsäädännön valmistelussa kuntia koskevaa sääntelyä käsitellään irrallisina ja erillisinä kysymyksinä niin valmistelemissa ministeriöissä kuin eduskunnan valiokunnissa. Eri säännöksistä muodostuvaa kokonaisuutta tai niiden suhdetta muihin kuntaa koskeviin säännöksiin ei riittävällä tavalla oteta huomioon. Kuitenkin kunta on kokonaisuus, jossa säännösten soveltamisongelmat tästä syystä konkretisoituvat. Kuntavalioikunnan asettaminen voisi olla yksi tapa lainsäädännön ja kunnallisen itsehallinnon suhteen parempaan huomioon ottamiseen.
7. Kuntien ja valtion vastuu perusoikeuksien toteutumisesta on perustuslain mukaan yhteinen. Siksi myös niiden toteuttamista koskevan rahoituksen on oltava yhteinen. Valtionosuusjärjestelmästä tai kuntien valtionapujärjestelmästä on siirryttävä julkisten varojen/finanssien jaon järjestelmään. Valtionosuuden myöntämisen sinänsä ei pidä olla peruste sille, että kuntaan voidaan kohdistaa pakkokeinoja ilman että tästä mahdollisuudesta olisi säädetty (ks. ongelman esittely lainsäädäntöä esittelevässä liitteessä). Ylipäänsä uhkasakkomenettely ei sovellu kahden julkisyhteisön välisten suhteiden kokonaisuuteen tilanteessa, jossa vastuu on yhteinen.
8. Kuntien hallinnollisen valvonnan päällekkäisyydet on poistettava ja valvontaa karsittava olennaisesti.
9. Kunnan oikeussuoja hallinnollisen valvonnan käytön suhteen on monilta osin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimusta vastaamaton. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä kyseinen näkökohta laiminlyötiin, vaikka lain julki tuotuna tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Lain perusteella ympäristökeskuksilla on valitusoikeus. Kunnilla ei valitusoikeutta ympäristökeskuksen neuvottelumenettelyssä osoittamista valvontamääräyksistä ole.
10. Myös toimivaltuuksien ”sekoittuminen” eri hallinnon tasojen kesken lisääntyy. Tärkeäksi tulee sen johdosta eri tasojen ja toimijatahojen riittävä oikeussuoja ja tarvittavien mekanismien olemassaolo kompetenssiongelmien ratkaisemiseksi.
11. Lääninhallitusten roolia kuntia kumppanuusperustein tukevinä asiantuntijaorgaaneina on viime vuosina korostettu. Lääninhallituksen ja kunnan välisen suhteen tämänsuuntaisen kehittämisen kannalta lääninhallitusten muuttaminen selvemmin eräänlaisiksi kehittämis- ja asiantuntijavirastoiksi (kuten Stakes) on perusteltua. Siksi niiltä voidaan poistaa kuntiin kohdistuva hallintovalta.
12. Subsidiariteettiperiaatteen käyttöönotto on tarpeen myös valtion sisäisessä toimivallanjaossa.
13. Valtion ja sen toimijoiden on asettauduttava uuteen rooliinsa. Vanhat vaatteet ovat laihtumisen johdosta käyneet ylisuuriksi, lainsäädäntö ja toiminta ovat jääneet entistä roolia vastaaviksi. Sama koskee myös valvon-

taa. Tarvitaan kokonaisvaltainen reformi arvioimaan uuteen aikaan soveltuvan valtion sekä alueellisen ja kunnallisen itsehallinnon väliset suhteet uusiksi.

14. Kuntien valtionvalvonnan asemesta keskeisempää on pyrkiä hallinnon eri tasojen ja toimijoiden keskinäiseen koordinaatioon. Tämä on olennaista erityisesti perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa. Koordinointi edellyttää toisenlaisia instrumentteja kuin hallinnollinen valvonta. Tavoitteena pidettävän yhteistoiminnallisen valtionvalvonnan instrumentteja ovat sellaiset välineet, joilla yhteisvastuullisesti voidaan huolehtia palvelujen laadusta, saatavuudesta ja rahoituksesta (kustannusten seuranta, laadun arviointi, vertailutietojen aikaansaaminen ja neuvottelujärjestelmät).

12 Yhteenveto

Kuntien valtionvalvonta on eräällä tavalla historiansa vanki ilman että nykytilannetta olisi analysoitu muutosten tuomien vaatimusten valossa. Perinteinen muutoksenhakuoikeus (gå till kungs) oli hallinnonsisäisesti järjestettyä. Hallinnon valvonta ja muutoksenhakuoikeus olivat yhteen sulautuneina. Vasta vähitellen muutoksenhakuoikeus eriytyi hallinnosta erilliseksi.³⁸⁷ Kunnallishallintoa koskevissa asioissa muutoksenhaku säilytti kaiken lisäksi omat erityispiirteensä. Kun päätökset näissä asioissa edelleen käsitettiin asujaimiston sopimuksiksi, muutoksenhauille tuli merkitystä myös päätöksenteon kontrollikeinona.³⁸⁸

Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen kansallinen lainsäädäntömme perustuu muutoksenhakuoikeuden yleisyydelle: hallinnolliset päätökset ovat saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen ratkaistaviksi. Muutoksenhakumahdollisuuden yleisyys on tehnyt aiemman laajan hallinnollisen valvonnan tarpeettomaksi.

Monia suomalaiseseen valtionvalvontajärjestelmään kuuluvia tapoja pidetään Euroopan neuvoston suosituksissa epäasiallisina tai ei-toivottuina.

Itse asiassa hallinnollinen kunnalliseen itsehallintoon kohdistuva valvonta on vaikeasti perusteltavissa nykytilanteessa. Kun kunnat eivät ole valtion ”alaisia”³⁸⁹ vaan itsehallintonsa mukaisesti tietyn erillisyyden omaavia, ei hallinnolli-

³⁸⁷ Yleinen valitusoikeus vakiinnutettiin, kun hallintovalitus säädettiin pääsääntöiseksi oikeussuojakeinoksi kaikissa viranomaispäätöksissä laissa muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950). Samalla vahvistettiin alempien hallintoviranomaisten itsenäisyyttä luopumalla kokonaan periaatteesta valittaa alemman viranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle.

³⁸⁸ Hallberg 1978, 19.

³⁸⁹ Tästä syystä on virheellistä puhua kunnallisesta itsehallinnosta osana ”valtioyhteisöä” (ks. valtioneuvoston 1998 hyväksymän hallintopolitiikan suuntalinjoja koskeneen päätöksen taustamateriaali ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta”, 1998).

selle valvonnalle ole organisatorisia perusteita. Oikeussuojatarpeista nousevia syitä on niin ikään vaikea löytää, koska yleinen muutoksenhakuoikeus kattaa – eräin rajatuin poikkeuksin – koko kunnallisen itsehallinnon toiminta-alan.

Kuntien asemaa leimaa edelleen dualismi. Ne ovat yhtäältä paikallisyhteisöjä, jotka tarjoavat asukkailleen omavastuisen paikallisyhteisön asioidenhoidon mahdollisuuden. Toisaalta ne ovat myös osa hallintokokonaisuutta, joka muodostuu kuntien ohella alueista, valtiosta ja ylikansallisesta päätöksenteosta. Viimeksi mainitussa roolissaan ne joutuvat ottamaan huomioon kokonaisuuden vaatimukset ja tätä kautta hyväksymään myös tietynasteisen tätä kokonaisvaatimusta palvelevan valvonnan. Mutta nykypäivän julkisen hallinnon toiminnassa kuva ei enää ole entisenkaltaisen yksisuuntainen, sellainen, jossa valvontasuhte on ylhäältä alas. Myös valtio on tullut riippuvaiseksi kunnista, koska ne vastaavat käytännössä perustuslaissa julkisen vallan vastuulle säädettyjen perusoikeuksien toteuttamisesta. ”Hyvinvointivaltiota” ei itse asiassa ole koskaan ollutkaan, sillä julkinen hyvinvointijärjestelmä on toiminut kunnallisen itsehallinnon varassa.

Riippuvuussuhde on molemminpuolinen. Tämän *molempiin suuntiin tarpeellisen vuorovaikutussuhteen* ymmärtäminen aiemman yksisuuntaisen valvonnan korvaavaksi antaa myös edellytyksiä kehittää kuntiin kohdistuvaa hallinnollista valvontaa – siinä määrin kuin sitä enää tarvitaan – uuteen tilanteeseen paremmin soveltuvaksi.

Valtionvalvonnan rajojen määrittely perusoikeuksien toteuttamisessa on ehkä kiireellisin tehtävä. Edellä suoritettuihin tarkasteluihin nojaten malli on periaatteessa yksinkertainen: valtio voi kohdistaa hallinnollisen valvontansa ainoastaan siinä suhteessa ja siltä osin kuin se on toiminnan rahoittaja. Nyt vastuunjakko nojaa yksipuolisiin valtio-osapuolen rahoitusvastuun määrittelyihin.

Toinen perusoikeuksien toteuttamisen valvontaan liittyvä ongelma on ehkä vieläkin keskeisempi: lainsäädännön epäselvyydestä seuraavat tulkintaongelmat. On vaarallista, jos eduskunnan oikeusasiamies ja KHO ryhtyvät tulkitsemaan kunnan ja valtion välistä vastuunjakoa sekä kunnan velvollisuuksia tavalla, joka ei ota huomioon kunnan mahdollisuuksia voimavarojen osoittamiseen (vrt. potilaan asemasta ja oikeudesta annetun lain 3 §). Tällainen tulkintaerimielisyys on koskenut muun muassa terveydenhuollon lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden laajuutta.³⁹⁰ Kunnan ja valtion välisen vastuunjaon selkeyden vaatimus – kuten edellä on todettu – edellyttää perusoikeuksien toteuttamista koskevan lainsäädännön selkeyttämistä, muiltakin osin kuin terveydenhoitoa³⁹¹ koskevasti.³⁹² Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta keskeistä on perustuslain 121.2 §:n mukaisesti se, että kuntien asemasta säädetään selkeästi lailla.

³⁹⁰ Ks. esim. KHO:n ratkaisu 2002:21 ja sen arviointia, Heuru 2002, 195–199, sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, 13.

³⁹¹ Terveydenhuollon osalta erikoissairaanhoidolaki ja kansanterveyslaki ovat selkeytymässä. Eduskunnalle on annettu keväällä 2004 ns. hoitotakuuta koskevat esitykset (HE 77/2004 vp, PeVL 20/2004 vp).

³⁹² Tilanteen ongelmallisuuden ja tarpeen lainsäädännön selkeyttämiseen on myös oikeusasiamies todennut kertomuksessaan vuodelta 2003, s. 13: ”Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojana ottaa tehtäväkseen terveydenhuollon palvelujen ohjausta.”

Valvonnan olemukseen kuuluu, että sen käyttämisessä ollaan säästeliäitä.³⁹³ Toisaalta myös valvonnan tarkoitus on syytä pitää mielessä: ”Valtionvalvonta on ymmärrettävä ensi sijassa kunnille osoitettuna apuna.”³⁹⁴ Itsehallinto ja valtionvalvonta eivät saa olla vastakkaisia, sillä kunnat ovat alisteisia oikeusvaltiollisille siteille. Mutta tämä ei saa merkitä kuntien alistamista, vaan pelkästään niiden toiminnan laillisuuden seuraamista.

Periaatteena tulee olla, että valvontaviranomaisten on tehtävä kaikki se, mikä turvaa itsehallintoinstituution ja sen orgaanien toimintakyvyn (*edistämiskuntio*), ja käänteisesti luovuttava kaikesta, mikä voi vaarantaa itsehallintoinstituutiota ja sen orgaanien toimintaa (*suojauskuntio*).

Kuntien valtionvalvontaa koskevan järjestelmän uudistaminen on luonnollisesti osa kuntien ja valtion välisten suhteiden kokonaisuutta. Valvontajärjestelmän rinnalla toisen keskeisen osan muodostaa julkisten varojen jaon järjestelmä (finanssitasoitusjärjestelmä, ”valtionosuusjärjestelmä”), joka jatkuvista yksittäis-uudistuksista huolimatta edellyttäisi kokonaistarkastelua perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta.

On mielenkiintoista, että nykyjärjestelmän valtiolle sallima passiivinen rooli on sivuutettu huomiotta. Kun paikallisella tasolla havaitaan tarve esimerkiksi opetus-, sosiaali- tai terveydenhuollon kehittämiseen perustamis- tai toiminnallishankkein, on kunnan ”anottava” siihen valtion panosta. Aina sitä ei nykyjärjestelmässä edes saada, varsinkaan perustamishankkeisiin. Kunnat asetetaan tässä nöyryyttävään aneluasemaan, vaikka vastuu peruspalveluista on yhteinen. Miksi järjestelmää ei voitaisi kääntää toisinpäin: kun ministeriö havaitsee peruspalvelujen kehittämistarpeen, se tarjoaa kunnalle osuutensa ja ”ano” kunnalta, että se toteuttaisi toimenpiteen ja sijoittaisi siihen oman osuutensa.

Ylimpien laillisuusvalvojien esittämien kannanottojen mukaisesti nykyinen monen eri viranomaisen hoitama kuntien laillisuusvalvonta on ajastaan jälkeen jäänyt jäännös. Kunnallishallinnon oman oikeussuojajärjestelmän tapahtunut kehittäminen ja siihen kuuluvien oikeussuojakeinojen runsaus ja erityisesti valitusoikeuden laajuus antavat aiheita selkeyttää kuntia koskevien hallintokantelujen käsittelyä ja määritellä työnjako lääninhallitusten, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kesken. Kun kanteluissa kaiken lisäksi on merkittävältä osin kysymys hyvän hallintotavan määrittelystä, on kunnallishallinnon sisäisesti pyrittävä luomaan järjestelmiä tämän määrittelyn tekemiseksi (kuten eettisten periaatteiden hyväksymisen kautta).

Kuntien valtionvalvonta on olennainen osa muuttumassa olevaa ongelmakokonaisuutta, jossa määritellään ylikansallisen, valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason sekä kansalaisten itsensä välistä työnjakoa. Tällaisesta muuttuvasta työnjaosta voidaan käyttää termiä *regimen mixtum*. Se on kansallisvaltiollista politiikkaa alueellisen, alueiden välisen ja kansainvälisen yhteistyön ja kilpailun muodossa, kulloinkin vaihtelevin koalitioin valtiollisten ja yhteiskunnallisten tai ylikansallisten toimijoiden kesken.³⁹⁵ Valtionvalvonnan on siksi oltava sopusoin-

³⁹³ Scholz 2002, 59.

³⁹⁴ Sarow–Stimpfl 1999, 148.

³⁹⁵ Link 1996, 15–17.

nussa ennen muuta tulevaisuuden desentralisoidun kansanvaltaisen oikeusvaltion rakennelman kanssa. Sellaiseen järjestelmään soveltuvan valvontamuodon voi tarjota edellä yksityiskohtaisemmin esitelty *yhteistoiminnallisen, kooperatiivisen valvonnan dogmatiikka*. Sitä voidaan myös luonnehtia *luottamusvalvonnaksi*³⁹⁶.

³⁹⁶ Kahl 2000, 315–316, samoin Knemeyer 1999, 194.

Lähteet

- Aarrevaara, Timo: Institutionaaliset uudistukset Euroopan unionissa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Keskustelualoitteita 2001:1. Helsinki 2001.
- Ahrne, Göran (toim.): Stater som organisationer. Stockholm 1998.
- Ahvenainen, Taisto-Engfelt, Leif: Lääninhallintohanke on pysäytettävä. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 20.9.1995.
- Almquist, Torsten: Itsenäisyys liittovaltiossa. Kirjassa: EU vaakalaudalla. Kirjoituksia Suomen ja Euroopan tulevaisuudesta (toim. Thomas Wallgren). Keuruu 2002.
- Alueiden komitea 2002–2004. Tekijät ja tehtävät. Euroopan yhteisöt 2001.
- Alueiden komitean tärkeimmät poliittiset tavoitteet. Euroopan unioni. Alueiden komitea. Bryssel. Joulukuu 1998.
- Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Euroopan unioni. Alueiden komitean julkaisu. Bryssel 1999.
- Antola, Esko: Uusi EU? Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Vammala 1998.
- Antola, Esko: Kaupunkien Eurooppa? Kaupunkikatsaus kesäkuu 2001, s. 5–6.
- Balders, Sven-Fredrik: Die kommunale Selbstverwaltung in Europa. Lokale Gebietskörperschaften sehen grossen Handlungsbedarf. Der Städtetag 11/1999, s. 21–25.
- Bauer, Helfried-Biwald, Peter-Dearing, Elisabeth: Öffentliches Management in Österreich. Wien 2003.
- Benz, Arthur: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. Politische Vierteljahresschrift 3/1998, s. 558–589.
- Benz, Arthur: Vom Stadt-Umland-Verband zu "regional governance" in Stadtregionen. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2001/II, s. 55–71.
- Benz, Arthur: Die territoriale Dimension von Verwaltung. Kirjassa: Klaus Köning (toim.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, s. 207–228. Baden-Baden 2002.
- Berchtold, Klaus: Gemeindeaufsicht. Wien 1972.
- Berthon, Christine: Monitoring and Control. Kirjassa: Local Government in France. La documentation Française. Paris 2001.
- Beyme, Klaus von: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik 4/1998, s. 21–30.
- Blanke, Hermann-Josef: Der Ausschuss der Regionen. Normative Ausgestaltung, politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur. Occasional Papers Nr. 25. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung. Tübingen 2002.

- Borchard, Michael: Ich wünschte, ein Bürger zu sein. Plädoyer für eine aktive Bürgergesellschaft. Einblicke (Konrad-Adenauer-Stiftung) 2/2003, s. 21–23.
- Brunkhorst, Hauke: Die Politik der Menschenrechte. Verfassungsfragen in der fragmentierten Weltgesellschaft. Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2002, s. 981–991.
- Bull, Hans Peter: Koordination des Regierungshandelns – wieviel Öl braucht der Motor? Kirjassa: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 5/1991. Baden-Baden 1991.
- Bussjäger, Peter: Neue Wege der Verwaltungsreform? Institut für Föderalismus. Innsbruck 2001.
- Bussjäger, Peter: Jenseits des Politischen. Wien–Graz 2002.
- CEMR White Paper on Consultation Procedures of Local and Regional Authorities in Europe. Council of European Municipalities and Regions. European Section of IULA. 1999.
- CEMR Position Paper: A White Paper on European Governance. "Enhancing Democracy in the European Union: A stronger involvement for local and regional government." Council of European Municipalities and Regions. 29.3.2001.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe: Report on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government. Rapporteur Mr Giorgio De Sabbata. CPL (3) 7. Strasbourg, 5 June 1996.
- Csalótzky, György: Ungarische Kommunen im Jahr vor dem EU-Beitritt. Österreichische Gemeinde-Zeitung 6/2003.
- Dahrendorf, Ralf: Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Eine Politik der Freiheit für das 21. Jahrhundert. München 2003.
- Denninger, Erhard: Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa. JuristenZeitung 23/2000, s. 1121–1126.
- Di Fabio, Udo: Eine europäische Charta. JuristenZeitung 15–16/2000, s. 737–743.
- Dreier, Horst: Das Europa der Administrationen. Wie die Exekutive dank Integration und Privatisierung ihre Macht erweitert. Frankfurter Allgemeine Zeitung 4.6.2002.
- Ehlers, Dirk: Kommunalaufsicht und europäisches Gemeinschaftsrecht. Die Öffentliche Verwaltung, Mai 2001, Heft 10, s. 412–417.
- Ellwein, Thomas: Kirjaesittely. Die Öffentliche Verwaltung 11/1999, s. 482.
- Engel, Christian: "Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus" in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus 2001, s. 497–515. Baden-Baden 2001.
- Euroopan unionin alueiden komitean lausunto (yksilöity tarkemmin alaviitteissä).
- Euroopan unionin laajentumisen vaikutus sen toimielinten kannalta. Raportti Euroopan komissiolle (Richard von Weizsäcker–Jean-Luc Dehaene–David Simon). Bryssel 18.10.1999.
- Euroopan yhteisöjen komissio: Komission tiedonanto Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävän keskustelun tietyistä menettelytavoista. Bryssel 25.4.2001, KOM(2001)178 lopullinen.
- Euroopan yhteisöjen komissio: Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista. Bryssel 21.5.2003, KOM (2003) 270.
- Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Euroopan yhteisöt 2001.
- European Charter of Local Self-Government and explanatory report. Treaties and reports. Council of Europe. Strasbourg 1996.
- Fernández, Christian–Johansson, Jonas–Jerneck, Magnus: Globalisering, medborgarskap och demokrati. Kirjassa: Rösträtten 80 år. Forskarantologi. Stockholm 2001.
- Franzius, Claudio: Der "Gewährleistungsstaat" – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat? Der Staat 4/2003, s. 493–517.
- Fröhler, Ludwig–Oberndorfer, Peter: Das österreichische Gemeinderecht. Linz 1983.
- Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht. 2. painos. Baden-Baden 1997.

- Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
- Hannus, Arno–Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Porvoo 2000.
- Hansson, Aino-Inkeri: Selvitys sosiaali- ja terveystalvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8. Helsinki 2002.
- Harjula, Heikki–Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Helsinki 1998 ja 2004.
- Hautamäki, Antti: Kansalaisen puolella keskitettyä ohjausta vastaan. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1997, s. 207–210.
- Heitsch, Christian: Die Transparenz der Entscheidungsprozesse als Element demokratischer Legitimation der Europäischen Union. Europarecht 6/2001, s. 809–825.
- Heinz, Werner (toim.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Deutsches Institut für Urbanistik 2000.
- Henningsen, Manfred: Die politische Verfassung Europas. Merkur 5/1998, s. 454–461.
- Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.
- Heuru, Kauko: Kunnan vastuu erityissairaanhoidosta ja taloudestaan. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002, s. 68–76.
- Heuru, Kauko–Mennola, Erkki–Ryynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Helsinki 2001.
- Hidén, Mikael: Kunnat ja valtiosääntö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001, s. 152–166.
- Hilborn, Ingegärd et al.: Kommunallagen. Kommentar och praxis. Svenska Kommunförbundet. Uddevalla 2001.
- Hoikka, Paavo–Lehkonen, Raimo–Rajala, Tuija–Ryynänen, Aimo–Siitonen, Pentti–Tetri, Eija: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1999. Tampere 1999.
- Holopainen, Toivo: Kunnallisen itsehallinnon perusteista ja perustuslainsuojasta Suomessa. Maalaiskunta 7/1969, s. 380–383.
- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969 (Holopainen 1969 a).
- Hrbek, Rudolf: Der Ausschuss der Regionen. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus 2001, s. 487–496. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden 2001.
- Hume, John: Minun näkemykseni alueiden Euroopasta. Euroopan alueet & kunnat nro 37/marraskuu 2002.
- Husa, Jaakko: Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Lakimies 3/2002, s. 352–376.
- Husa, Jaakko–Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkis-oikeuteen. Saarijärvi 2002.
- Häggroth, Sören–Peterson, Carl-Gunnar: Kommunalkunskap. Så fungerar din kommun. 3. painos. Stockholm 2002.
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre (1900). 6. painos. Berlin 1959.
- Jonkka, Jaakko: Näkökulmia laillisuusvalvontaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000. Helsinki 2001.
- Jung, Otmar–Knemeyer, Franz-Ludwig: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie. München 2001.
- Jyräni, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Kahl, Wolfgang: Die Staatsaufsicht. Tübingen 2000.
- Kaltenborn, Jens: Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Recht der Europäischen Union. Baden-Baden 1996.
- Kekkonen, Sirpa: Ohjelmajohtamisesta uusi toimintakulttuuri valtioneuvostoon. Hallinto 6/2002.
- Kekkonen, Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.

- Kivinen, Olli: Euroopan vuosisata alkaa. Juva 1999.
- Kluth, Winfried: Funktionale Selbstverwaltung. Jus Publicum 26. Tübingen 1997.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Baden-Baden 1989.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Rechtsaufsicht als Vertrauensaufsicht – Zum Wandel der Staatsaufsicht über die Kommunen als Zeichen eines Wandels in der äusseren Kommunalverfassung und zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung. Bayerische Verwaltungsblätter 7/1999, s. 193–197.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Bayerisches Kommunalrecht. Geislingen 2000.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: 50 Jahre Kommunen in Europa. Geschichte – Probleme – Perspektiven. Gemeindefreiheit oder Kommunale Selbstverwaltung – Konzepte für ein "Europa der Kommunen". Julkaisussa: Interregiones, Heft 11/2002, s. 33–50. Institut für Europäische Regionalforschungen, Universität Siegen.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (toim.): Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West. Baden-Baden 2003.
- Koivukoski, Eero: Kuntien itsehallinnon puolesta. Suomen Kunnallisliitto 1971–1991. Helsinki 1991.
- Komiteanmietintö 1996:7. Uudistuva lääninhallinto. Aluehallinto 2000. Helsinki 1996.
- Komiteanmietintö 1996:16. Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Selvitysmies Heikki Koski. Helsinki 1996.
- Kulla, Heikki: Kirja-arvostelu kirjasta Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Lakimies 1995, s. 1528–1530.
- Kulla, Heikki: Vastaväittäjän lausunto Asko Uotin väitöskirjasta Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2003.
- Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Arviointijaoston väliraportti 12.6.2002. Kuntaliiton EU-politiikka. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.
- Kuuskoski, Reino–Hannus, Arno: Kunnallislaki. 5. painos. Porvoo 1965.
- Küpper, Herbert: Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn. Berlin 2002.
- Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998. Helsinki 1998.
- Ladeur, Karl-Heinz: "Deliberative Demokratie" und "Dritter Weg". Transformation des "alten" Sozialstaats in den "aktivierenden" Staat. Die Verwaltung 2001, s. 3–27.
- Lappalainen, Tuomo–Letto–Vanamo, Pia–Rannikko, Pertti–Relander, Jukka–Seretin, Leena: Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa. Toiveita – pelkoja – tosiasioita... Helsinki 2000.
- Lehtomäki, Timo: Subsidiariteetti-periaate Euroopan yhteisössä. Poliitiikka 1992, s. 257–261.
- Leitermann, Walter: Rolle der Städte in einer globalisierten Welt. Chance auf Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung. Der Städtetag 7–8/2002, s. 24–26.
- Lidström, Anders: Kommunsystem i Europa. Malmö 2003.
- Link, Werner: Nationalstaatliche Politik unter neuen Bedingungen. Kirjassa: Globalisierung und Politik. Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin 1996.
- Lääninhallinto 350 vuotta. Sisäasiainministeriö. Valtion painatuskeskus 1985.
- Lääninhallintohankkeen raportti 2. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön hallinto-osaston julkaisu 1/1995.
- Makkonen, Kaarle: Toimivalta. Lakimies 1964, s. 778–784.
- Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968.
- Marcusson, Lena: Mot en ny kommunalrätt. Göteborg 1992.
- Menacher, Peter: Klare Spielregeln für das Miteinander in Europa. Der Städtetag 10/2002, s. 32–33.
- Merikoski, V.: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- Merikoski, V.: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1966.

- Merikoski, V.: Ajatustenvaihtoa perustuslainsuojasta kunnallishallinnon alalla. *Lakimies* 5/1969, s. 517–524.
- Merikoski, V.: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Suomen hallitusmuoto 1919 – 19/7 – 1969. Porvoo 1969 (Merikoski 1969 a).
- Modeen, Tore: Också kommunerna granskas av statsrevisorerna. *Finlands kommuntidning* 3/2003, s. 30–31.
- Mutius, Albert von (toim.): Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Tübingen 1983.
- Myllymäki, Arvo: Kuntien kujanjuoksu. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala 2002.
- Müller, Johann Baptist: Staat und Minimalstaat. *Zeitschrift für Politik* 2/2003, s. 142–170.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Vammala 1981.
- Mäenpää, Olli: Kirja-arvostelu kirjasta Arno Hannus: Uusi kunnallislaki. *Lakimies* 1/1982, s. 72–76.
- Mäenpää, Olli: Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/1986, s. 199–209.
- Mäenpää, Olli: Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. *Lakimies* 6–7/1998, s. 1132–1143.
- Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä 2001.
- Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka–Oulasvirta, Lasse (toim.): Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä. Tampere 2000.
- Nergelius, Joakim: Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1–2/1997, s. 33–55.
- Neuhofer, Hans: Gemeinderecht. 2. painos. Wien 1998.
- Neuhofer, Hans: Zukunftsperspektiven der kommunalen Interessenvertretung. Kirjassa: 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung, s. 55–84. Österreichischer Gemeindebund & Österreichischer Städtebund. Wien 2003.
- Nummela, Juhani: Kuntatalous murroksessa – miten käy kuntien palvelutuotannon? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2003, s. 34–41.
- Nummela, Juhani–Ryynänen, Aimo: Kuntahallinnon vaihtoehdot. Jyväskylä 1993.
- Nummela, Juhani–Ryynänen, Aimo: Kansalainen ja uusi hallinto. Jyväskylä 1996.
- Oebbecke, Janbernd: Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr? *Die Öffentliche Verwaltung*, Mai 2001, Heft 10, s. 406–411.
- Oulasvirta, Lasse–Ohtonen, Jukka–Stenvall, Jari: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Helsinki 2002.
- Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 1991.
- Pernthaler, Peter: Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich. *ÖJT* 1967.
- Perusoikeuksien vahvistaminen Euroopan unionissa. On aika toimia. Perusoikeuksia käsitelleen asiantuntijaryhmän raportti. Euroopan komissio. Euroopan yhteisöt 1999.
- Posio, Sirpa: Sosiaaliasiamies. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2003, s. 87–99.
- Pöyhönen, Aulis: Kommunalförvaltningens renässans via Europa. *Finsk Tidskrift* 9–10/1990, s. 624–635.
- Pöyhönen, Aulis: Euroopan kunnallissopimus. Erityisesti valtio/kunnat. Sisäasiainministeriö 1996.
- Pöyhönen, Aulis: Euroopan kunnallissopimus. Kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Helsinki 1996 (Pöyhönen 1996 a).
- Pöyhönen, Aulis: Kirja-arvostelu kirjasta Kauko Heuru: Uusi kuntalaki. *Lakimies* 5–6/1996, s. 950–964 (Pöyhönen 1996 b).
- Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Jyväskylä 1997.
- Regional frihet och statlig ansvar – en principiell diskussion. SOU 1998: 166. Stockholm 1998.
- Rennert, Klaus: Kommunalwirtschaft und Selbstverwaltungsgarantie. *Die Verwaltung* 3/2002, s. 319–348.

- Riberdahl, Curt: Tradition och förnyelse i kommunallagstiftningen. *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1–3/1992, s. 185–206.
- Ruin, Olof: EU och subsidiaritetsprincipen. *Nordisk Administrativt Tidskrift* 4/1994, s. 261–269.
- Rytkölä, Olavi: Kuntain yhteistoiminta. Vammala 1952.
- Rytkölä, Olavi: Alueellisen desentralisaation kehittämisestä. Maalaiskunta 1966, s. 166–167.
- Ryynänen, Aimo: Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tampere 1986.
- Ryynänen, Aimo: Uuteen kunnallislakiin – kuntien Suomeen. Tampere 1992.
- Ryynänen, Aimo: Kriisikuntalaki ja kunnallinen itsehallinto. *Lakimies* 7/1994, s. 898–914.
- Ryynänen, Aimo: Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa. Mermerus Oy. Vantaa 1997.
- Ryynänen, Aimo: Kolme näkemystä tulevasta valtiosta. *Kanava* 3/1999, s. 174–178 (Ryynänen 1999 a).
- Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus Oy. Tampere 1999.
- Ryynänen, Aimo: Kuntien etujärjestöt vaikuttajina. Suomen Kuntaliiton Acta-sarja nro 113. Helsinki 1999 (Ryynänen 1999 b).
- Ryynänen, Aimo: Valtion ja kuntien väliset neuvottelujärjestelmät Itävallassa ja Saksassa. Kirjassa: Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä (toim. Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma ja Lasse Oulasvirta). Tampere 2000.
- Ryynänen, Aimo: Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaatetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta. Kirjassa: Juhlakirja Esko Riepula (toim. Ilpo Paaso). Jyväskylä 2001.
- Ryynänen, Aimo: Euroopan unioni ja itsehallinto. Kansallinen sivistysliitto Kansio. Tampere 2003.
- Ryynänen, Aimo–Rehula, Juha: Valtio ja kunnat yhteistyöosapuolina. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin julkaisu 1/1992. Helsinki 1992.
- Saint-Ouen, François: Denis de Rougemont & L'Europe des Régions. Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe. Genève 1998.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.
- Sarja, Mikko: Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. EDILEX-lakikanava. 2003. <http://www.edilex.fi/linkit/ak/julkis/julkis012>.
- Sarow, Gerhard–Stimpfl, Hans: Kommunalrecht. Band 8. München 1999.
- Sass, Sebastian: Federalistisen valtion sopeutuminen EU-oikeuteen – katsaus Saksan valtiösääntöoikeudelliseen tilanteeseen ja käytäntöön. *Oikeus* 2/2003, s. 191–196.
- Sauri, Pekka: Suomen demokratisoiminen. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala 2003.
- Schachtschneider, Karl Albert: Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union. Das Parlament 9.1.2001.
- Schaffarzik, Bert: Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 14. Stuttgart 2002.
- Scheuner, Ulrich: Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. *Archiv für Kommunalwissenschaften* I/1973, 1–44.
- Schmahl, Stefanie: Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung. *Die Öffentliche Verwaltung* 20/1999, s. 852–861.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund: Kirja-arvostelu kirjasta Kommunalrecht in Hessen. *Die Öffentliche Verwaltung* 6/1999, s. 265–266.
- Schmidt-Assmann, Eberhard–Hoffmann-Riem, Wolfgang (toim.): Verwaltungskontrolle. Baden-Baden 2001.
- Schoch, Friedrich: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. *Deutsches Verwaltungsblatt DVBl.* 1.9.1994, s. 962–977.
- Scholz, Bernhard Joachim: Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen fachaufsichtliche Weisungen. *Neue Schriften des Deutschen Städtetages* 82. Stuttgart 2002.

- Schäfer, Thomas: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Stuttgart 1998.
- Seele, Günter: Kirja-arvostelu kirjasta: Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts – Ist das politische Konzept noch tragfähig? Die Öffentliche Verwaltung 11/1999, s. 482.
- Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Kuntien itsehallintohankkeen raportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 3/2000. Helsinki 2000.
- Siedentop, Larry: Warum wir eine neue politische Klasse in Europa brauchen. Merkur 1/2002, s. 13–25.
- Sipponen, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki. Vantaa 2000.
- Självstyrelsen och EU. Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet. Stockholm 2001.
- Självstyrets mervärde. Argument för den lokala och regionala demokratin. Landstingsförbundet – Svenska Kommunförbundet (Ansvarsprojektet) 2003.
- Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2004:4. Terveysturvakeskuksen toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2004.
- Statens offentliga utredningar SOU 2003:123. Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Ansvarskommitténs delbetänkande. Stockholm 2003.
- Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag. Statens offentliga utredningar SOU 2002:14. Stockholm 2002.
- Steiger, Heinhart: Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende? Der Staat 3/2002, s. 331–357.
- Stern, Klaus: Der Staat des Grundgesetzes. 1992.
- Stjernquist, Nils: Den kommunala självstyrelsen. I backspegeln och bortom nästa vägkrök. Svenska Kommunförbundet. Sundbyberg 2000.
- Stjernquist, Nils–Magnusson, Håkan: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. Civildepartementet Ds Kn 1988: 36. Stockholm 1988.
- Sundberg, Halvar G. F.: Kommunalrätt. Stockholm 1964.
- Suviranta, Outi: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 914–937.
- Svenska Kommunförbundet: Kommunal självstyrelse och demokrati i ett europeiskt perspektiv. Principdokument 2000-05-05.
- Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
- Talvitie, Juha: Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammala 2000.
- Tarukannel, Veijo–Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos. Tampere 1999.
- Temmes, Markku–Ahonen, Pertti–Ojala, Timo: Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Opetusministeriö. Helsinki 2002.
- TSK – Silta Euroopan ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea 2000–2002. Bryssel 2001.
- Tähti, Aarre: Hyvä hallintotapa. Kirjassa: Hyvä tapa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja C:16. Turku 1992.
- Tähti, Aarre: Kunnallisten päätösten alistamisen kehityspiirteitä. Kirjassa: Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998. Turku 1998.
- Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.
- Vallittu, Anja–Aarrevaara, Timo: Eurooppalaisen hallinnon pienet ja suuret uudistukset. Kvartti 2/2002, s. 37–43.

- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 2.2.2000: Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa (VNS 1/2000 vp).
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000 vp).
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Euroopan unionin tulevaisuudesta (VNS 3/2001 vp).
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtion kuntien toimintaan kohdistaman hallinnoinnin tuloksellisuus sosiaali- ja terveysasioissa. Tarkastuskertomus 9/97. Helsinki 1997.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Julkisten peruspalveluiden ohjausjärjestelmä ja laadunhallinta. Valtion kuntiin kohdistaman hallinnoinnin tuloksellisuus sosiaali- ja terveysasioissa. Tarkastusmuistio 365/54/97.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001. Helsinki 2002.
- Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2003: Hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Helsinki 2003.
- Weinberger, Ota: Föderalismus und das Haus Europa. Rechtstheorie 30 (1999), s. 417–430.
- Weiss, Bernd: Die völkerrechtliche Pflicht zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Kommunen. Die Öffentliche Verwaltung 21/2000, s. 905–910.
- Westerhäll, Lotta Vahlne: Den starka statens fall? – förändringar på det rättsliga trygghetsområdet från ett styrningsperspektiv. Förvaltningsrättslig tidskrift 1/2003, s. 159–177.
- Wetterberg, Gunnar: Kommunerna. Borgå 1997.
- Witte, Gertrud: Mit dem Grundgesetz die Städte stärken. Die Vorschläge des Deutschen Städtetages in der Verfassungsdiskussion. Der Städtetag 9/1992, s. 623–626.
- Viljanen, Ritva: Mitä kunnat halusivat byrokratiatalkoissa. Hallinto 5/1983.
- Virolainen, Jaana: Kunnalliskantelu yleisen kunnallishallinnon valvontakeinona. Kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos 2003.
- Wollmann, Hellmut: Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell? Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften I/2002, s. 24–51.
- Voskuhle, Andreas: Der "Dienstleistungsstaat". Über Nutzen und Gefahren von Staatsbildern. Die Verwaltung 2000, s. 495–523.
- Väyrynen, Raimo: Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Sitra 223. Helsinki 1999.
- Zimmermann, Uwe: Der EU-Konvent – Kommunale Zukunft in Europa? Die Reform der Europäischen Union. Die Gemeinde SH 7–8/2002, s. 184–185.
- Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre. München 2003.

Kuntien valtionvalvonnan normiperusta

Valtionvalvonnan lakiperusta on esitetty jäljempänä olevassa luettelossa (1.3.2004 voimassa olleet säädökset). Luettelo sisältää vain lakitasoisen sääntelyn. Luetteloa koottaessa on tehty joitakin tulkintarajauksia. Luettelo sisältää lähinnä hallinnollista valvontaa koskevia säännöksiä, ei esimerkiksi säännöksiä kuntalaisaloitteisesta muutoksenhausta. Lainsäädäntöluetteloon on kuitenkin otettu säännöksiä valtion viranomaisen valitusoikeudesta kunnan päätöksiin (tai muusta aloiteoikeudesta), koska valitusoikeuden käyttäminen edellyttää viranomaiselta kunnan toiminnan hallinnollista valvontaa.

Luetteloon sisältyvät varsinaisten valvontasäännösten ohella mm. säännökset valtion viranomaisen tietojensaantioikeudesta ja arviointimuotoisesta valvonnasta sekä etukäteisvalvontaa sisältävät säännökset valtion viranomaisen lausunnon antamisesta tai kunnan suunnitelmien vahvistamisesta ja kunnan velvollisuudesta kuulla valtion viranomaista. Myös luvan myöntämiseen, lupa- ja rahoitusehtoihin tai yleisiin viranomaismääräyksiin liittyy etukäteisiä valvonnallisia elementtejä, mutta niitä koskevia säännöksiä ei esitetä. Luetteloon ei ole voitu sisällyttää kaikkia säännöksiä kunnan velvollisuudesta antaa tietoja valtion viranomaiselle (mm. lakisäätteiset ilmoitukset ja toimilupa- tai muun hakemuksen tai ilmoituksen sisältämät tiedot). Luettelosta on rajattu pois myös osa yleisluonteisista seurantasäännöksistä (mm. Opetushallituksen tai Stakesin seurantatehtävä), joihin ei kyseisissä säädöksissä liity valvontaa konkretisoivia kompetenssinormeja, kuten uhkasakkomahdollisuutta. Seurannasta ja valvonnasta sopimista koskevia säännöksiä, säännöksiä valtion viranomaisen toimivallasta antaa valvontaa täsmentäviä normeja tai poikkeusoloja koskevia valvontasäännöksiä ei myöskään ole luettelossa.

Valtion viranomaisen yksittäistapauksessa antaman kunnan velvoitteiden täyttämismääräyksen (mm. maankäyttö- ja rakennuslaki) tai toimintaluvan peruuttamisen (mm. lait opetuksesta ja koulutuksesta) edellytyksenä käytännössä on, että toimintaan kohdistuu valtion valvontaa, jossa puutteellisuudet havaitaan. Sama koskee valtion rahoituksen takaisinperintää, kun kunnan on havait-

tu käyttäneen rahoitusta vastoin säännöksiä tai rahoituksen myöntäjän asettamia ehtoja. Valtionvalvonnan seuraamussäännökset liittyvät siis olennaisesti viranomaisen valvontatoimivaltaa koskeviin säännöksiin¹. Valtionvalvonnan tehosteena lakiin sisältyy usein valtion viranomaisen mahdollisuus asettaa kunnalle tai muulle valvottavalle sakon uhka toiminnan saattamiseksi asianmukaiseksi. Koska uhkasakon asettaminen edellyttää, että valtion viranomainen on havainnut toiminnan olevan lain säännösten vastaista, voidaan uhkasakko- tai muuhun pakkokeinomahdollisuuteen katsoa aina liittyvän valvontatoimintaa. Valtionosuuslainsäädännön osalta on huomattava, ettei valtion kunnan toiminnan rahoittajan aseman sinänsä voida katsoa oikeuttavan valvontaa ja pakkokeinojen käyttöä, vaan valtion ja kunnan suhteiden perustan on aina ilmettävä laista. Esimerkiksi kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996, 24 §) uhkasakkomahdollisuus on selvästi liitetty kunnan lain mukaisten velvoitteiden rikkomiseen valtionosuustehtävissä. Toisaalta valtionosuuslain 24 §:n sanamuoto ei varsinaisesti määrittele valvontatoimivaltaa vaan toimivallan uhkasakon asettamiseen. Valvonnasta sinänsä tulisi säätää täsmällisemmin erikseen. Usein valtionosuustehtäviä koskevilla erityislaeissa onkin säännökset sekä valtionvalvonnasta että valtionosuuslakien soveltamisesta, mitä kautta valvontatoimivalta ja uhkasakkomahdollisuus liitetään toisiinsa. Kuitenkin esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen lainsäädännössä yleisiä valvontasäännöksiä ei ole, mutta lääninhallituksen on mahdollista asettaa kunnalle uhkasakko opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annetun lain (635/1998, 57.1 §) nojalla². Epäsuorasti toimivalta valtionvalvontaan voidaan siis johtaa VOL:n 24 §:stä ja mm. opetustoimiluvan peruuttamista koskevista säännöksistä ja valtion viranomaisen tietojensaantioikeuksista.

Ympäristönsuojelun lainsäädännössä on useassa kohdin todettu ministeriön ja valtion alueviranomaisen yleinen seuranta- ja valvontarooli, mutta kunnan asema valvonnan kohteena jää epäselväksi: oikeuttaako lain valvontavaltuutus valtion viranomaisen valvomaan kuntaa paitsi ympäristönsuojelun lainsäädännön velvoittamana yhtenä toimijana myös ympäristönsuojeluviranomaisena? Esimerkiksi alueellisen ympäristökeskuksen valvonnalla voidaan tulkita tarkoitettavan toiminnanharjoittajiin kohdistuvaa valvontaa³, jolloin kunnan ympäristö- ja valvontaviranomaisen laillisuusvalvonta jäisi kansalaisten hallintokanteluiden varaan. Kuitenkin ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:n mukaan alueellisella ympäristökeskuksella tai muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella on valitusoikeus kunnan ympäristönsuojelulain mukaisista päätöksistä. Samoin esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) 63 §:n mukaan alueellisella ympäristökeskuksella on valitusoikeus jonkin muun lain mukaisesta luvasta tai suunnitelmasta tehdystä päätöksestä, minkä oikeuden käyttämisen voi olettaa edellyttävän kunnan toimintojen aktiivista seurantaa. Toisinaan kunnan viranomaistehtävän hoitamisen

¹ Rikosoikeudellisia seuraamuksia ei ole luettelossa otettu huomioon siitä huolimatta, että valtion viranomainen voi saattaa kunnan toimintaa koskevan asian poliisitutkintaan.

² Pelkkään uhkasakkosäännökseen valvonta perustuu myös esim. laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978, 16.4 §).

³ Näin Siitari-Vanne (Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö 2001, 313) YSL:n 22 §:stä.

valvonta on ilmaistu laissa suoraan (esim. kemikaalilaki 744/1989, 6 §). Toisinaan valvontavalta on pääteltävissä epäsuorasti esimerkiksi seuraussäännöksistä (esim. vesihuoltolaki 119/2001, 29 §). Tässä on omaksuttu käsitys, että valtion viranomaisen valvonta kohdistuu myös kunnalle lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten osoittamien viranomaisvelvoitteiden hoitamiseen, vaikka siitä ei ole valvontasäännöksessä erikseen mainittu. Se, että sekä valtion viranomainen että kunta ovat lain mukaan samanaikaisesti valvontaviranomaisia, ei muuta asetelmaa. Myös valvontaviranomaiselle kuuluva uhkasakkomahdollisuus voi kohdistua lain mukaisessa viranomaisroolissa olevaan kuntaan, jollei toisin ole säädetty tai uhkasakkomahdollisuuden voida tulkita muutoin lain kokonaisuus huomioon ottaen kohdistuvan pääasiassa yksityisiin toimijoihin⁴.

Luettelosta voidaan havaita, että vaikka julkisen hallinnon ohjausmekanismeissa painotetaan nykyisin informaatio-ohjausta, yleisiä valtionvalvontasäännöksiä on edelleen runsaasti. Huomattavan poikkeuksen muodostaa opetus- ja kulttuuritoimen lainsäädäntö, joka ei sisällä lainkaan varsinaisia valtionvalvontasäännöksiä. Opetus- ja kulttuuritoimen valvonnassa painottuu arviointimuotoinen, tarkoituksenmukaisuusnäkökulman sisältävä valvonta, jonka olennaisena osana on toiminnan järjestäjän itsearviointi. Mm. rahoitussäädösten kautta arviointimuotoista valtionvalvontaa kohdistuu myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, mutta arvioinnin lisäksi valtion viranomaisella on niiden osalta yleinen valvontavelvollisuus. Oikeus saada kunnalta tietoja sen toiminnasta on luettelon perusteella keskeinen valtionvalvonnan muoto. Tietojensaanti on väistämättä myös valvonnan toteutumisen edellytys. Erityisesti valtion rahoitus velvoittaa kunnan tietojen antamiseen. Kaikkiaan voidaan todeta, että erityislainsäädäntö tarjoaa edelleen valtion viranomaisille melko kattavat puitteet kunnan toiminnan valvontaan. Valvontaviranomaisen toimenpidemahdollisuudet ovat usein sidoksissa valtion kunnan toiminnan rahoittajan asemaan, mutta erityisesti ns. erityisvalvontaviranomaisten osalta myös pelkkään valvontatoimivaltaan.

Lähteet:

Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kuusiniemi, K. (toim.), Ekroos, M., Leinonen, J., Marttinen, K. & Siitari-Vanne, E. Oy Edita Ab. Helsinki 2001.

⁴ Kuntaan toiminnanharjoittajana kohdistuvia valvontasäännöksiä ei ole tässä esitetty, paitsi milloin kunnan toiminta on arvioitu merkittäväksi (esim. työnantajana, ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä hankkeesta vastaavana tai elintarviketuottajana) tai laissa on mainittu erikseen kunnan asemasta ja velvoitteista toiminnanharjoittajana (esim. valtion rahallisen tuen saajana ja käyttäjänä tai energiapalvelujen tarjoajana).

Normi	Yleinen valvonta- säännös	Tietojen- saanti- oikeus	Arviointi	Pakko- keino ⁽¹⁾	Muu valvonta- muoto	Huomautuksia
Kuntalaki 365/1995, 8.2 §					X	Kanteluasian tutkiminen
Kuntajakolaki 1196/1997					X	Vireillepano-oikeus
- 6.2 §					X	Hyväksym./hylkääminen
- 11 §						
Kotikuntalaki 201/1994						
- 8 §		X				
- 12 ja 13 §				X	X	Velvoittaminen
Laki seutuvaltuustokokeilusta 62/2004						
- 4.3 §					X	Sopimuksen vahvistaminen
- 5.3 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL/OKRL
Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003						
- 23 §		X	X	X	X	Viittaus STVOL/OKRL
- 45 §		X	X		X	Seuranta, neuvotteluoikeus
Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002						
- 17.1 §					X	Sopimusten vahvistaminen
- 19 §		X	X			
Pelastuslaki 468/2003						
- 2 §	X					
- 13.3 ja 14 §	X	X		X		
- 77 §	X	X	X		X	Viittaus VAL
- 82 §				X		
Alueiden kehittämislaki 602/2002						
- 6.1 §	X		X			Seuranta
- 18.3 §	X					Seuranta
- 21 §	X	X	X		X	Viittaus VAL
- 30-31 §					X	Tarkastusoikeus
- 33-34 §					X	Takaisinperintä
Laki rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista 1353/1999						
- 12.4 §		X				
- 15 §	X	X			X	Toimenpiteisiin velvoittaminen
- 22.1 § 5. kohta	X					
- 25 §	X					
- 26-32 §		X			X	Tarkastusoikeus
- 37 §					X	Takaisinperintä
Lääninhallituslaki 22/1997						
- 2.2 §			X			
- 8 §				X		Yleinen toimivaltuus
Kuntien valtionosuuslaki 1147/1996						
- 23 §		X				
- 24 §				X		
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992						
- 19 h §		X				Valt.avustus, keh.hanke
- 19.1 i § 1.-3. kohta	X	X			X	Ks. yllä, viittaus VAL; tarkastusoikeus
- 19.1 i § 6. ja 8. kohta					X	Ks. yllä; Maksatuksen keskeytt., takaisinperintä
- 24 §		X				Valt.avustus, perust.hanke
- 29.1 §		X				Ks. yllä
- 30 §					X	Valt.osuus/-avustus, perust.hanke; takaisinperintä
- 30 c §		X				Lastensuojelun suurten kustannusten tasaus
- 32.2 § 2. kohta					X	Valt.avust., perust.hanke; takaisinperintä
- 35 §			X			
- 42 §		X		X		Viittaus VOL
Laki opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta 635/1998						
- 35 §		X				Valt.osuus, perust.hanke
- 38 §		X				Ks. yllä
- 39 §		X			X	Valt.avustus, perust.hanke; takaisinperintä
- 49 §					X	Valt.osuus, perust.hanke; takaisinperintä
- 54 §		X				
- 57.1 § 4. kohta				X		Viittaus VOL
Valtionavustuslaki 688/2001						
- 10 §		X				
- 14-17 §	X	X				
- 19 §					X	Maksatuksen keskeyttäminen
- 21 §					X	Takaisinperintä
- 36 §			X			
Laki alueen pelastustoimen valtionavustuksesta 1122/2003, 2.2 §	X	X	X		X	Viittaus VAL

Normi	Yleinen valvonta- säännös	Tietojen- saanti- oikeus	Arviointi	Pakko- keino ⁽¹⁾	Muu valvonta- muoto	Huomautuksia
Työterveyshuoltolaki 1383/2001						
- 20 §		X				
- 24 §	X					STM/LH/työsuojeluvo
Terveysturvallisuuslaki 763/1994						
- 4-5 §	X					
- 53 §				X		
- 58 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Mielenterveyslaki 1116/1990						
- 2 §	X					
- 3.3 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Erikoissairaanhoidonlaki 1062/1989						
- 4 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
- 5 §	X					
- 58 §		X				
Tartuntatautilaki 583/1986						
- 6.1-2 §	X					
- 8 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
- 40 a §		X				
Kansanterveyslaki 66/1972						
- 2 §	X					
- 19 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta 75/2004						
- 8 ja 10 §	X					Kuluttajavirasto/LH
- 16 §		X				
- 17 ja 18 §					X	Tarkastusoikeus
- 22-31 §				X	X	Kielto, määräys
- 37 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Elintarvikelaki 361/1995						
- 9-10 §	X					KTM/Elintarv.virasto/LH
- 19-21 §		X			X	Tarkastusoikeus
- 27-29 §					X	Määräys, kielto
- 35 §				X		
- 46 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista 1505/1994						
- 14 §	X					STM/Lääkelaitos
- 16 §		X				
- 23 §				X		
Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994						
- 19.2 §		X				
- 24 §	X					STM/TEO/LH
- 25-26 §					X	Velvoite, määräys, kielto, rajoitus; tarkastusoikeus
- 33 §					X	Varoitus
- 40 §		X				
Laki terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta 1074/1992						
- 1 §	X					Laki viittaukset
- 8.1 §		X				
Kemikaalilaki 744/1989						
- 6 ja 8 §	X					LH/työsuojeluvo
- 49 §		X				
- 61 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi 693/1976						
- 14.1 ja 14.3 §					X	Ohjaus
- 14.4 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki raskauden keskeyttämisestä 239/1970, 11 §	X					TEO
Laki sosiaalisesta luotuksesta 1133/2002, 3.1 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001						
- 4.3 §	X					Viittaus SHuoltoL
- 25 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 5 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Maatalousyrittäjien lomituspäätöslaki 1231/1996						
- 9.1 §	X					
- 41 §					X	Maksatuksen keskeyttäminen
Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987, 5 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986						
- 16 §	X					Tasa-arvovaltuutettu/-ltk
- 17-18 §		X			X	Tarkastusoikeus
- 21 §				X	X	Kielto
Päihdehuoltolaki 41/1986, 4 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki lapseksiottamisesta 153/1985						
- 17.1 ja 20.1 §	X					
- 51.3 §		X				
- 52 §					X	Luvan peruuttaminen

Normi	Yleinen valvonta- säädös	Tietojen- saanti- oikeus	Arviointi	Pakko- keino ⁽¹⁾	Muu valvonta- muoto	Huomautuksia
Lastensuojelulaki 683/1983, 5 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Raittiustyölaki 828/1982						
- 3.1 §	X					
- 7 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Sosiaalihuoltolaki 710/1982						
- 2 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
- 3 §	X					
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977						
- 3 §	X					
- 48 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki lasten päivähoitosta 36/1973, 12 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Työturvallisuuslaki 738/2002, 65 §	X					Työsuojeluviranomainen
Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 477/2001, 10 §	X					Työsuojeluviranomainen, tietosuojavaltuutettu
Työsopimuslaki 55/2001, 12 §	X	X				Työsuojeluviranomainen
Työaikalaki 605/1996						
- 37 §		X				
- 43 §	X					Työsuojeluviranomainen
Laki nuorista työntekijöistä 998/1993, 17 §	X					Työsuojeluviranomainen
Opintovapaalaki 273/1979, 15.1 §	X					Työsuojeluviranomainen
Vuositilomallaki 272/1973						
- 18 §		X				
- 21 §	X					Työsuojeluviranomainen
Laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluoasioissa 131/1973						
- 1.2 § ja 4 §		X			X	Työsuojeluviranomainen; tarkastusoikeus
- 15 §				X	X	Ohje, velvoite
- 16 §					X	Kielto
Ammattikorkeakoululaki 351/2003						
- 6.3 §					X	Luvan peruuttaminen
- 9 §			X			
- 32 §		X		X	X	Viittaus OKRL
- 37 §	X	X	X		X	Viittaus VAL
- 40.2 §		X				
Liikuntalaki 1054/1998						
- 5 §		X		X		Viittaus OKRL
- 8.3 §		X		X	X	Viittaus OKRL
- 12 §	X	X	X		X	Viittaus VAL
Kirjastolaki 904/1998						
- 6 §			X			
- 9 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Laki taiteen perusopetuksesta 633/1998						
- 3.3 §					X	Luvan peruuttaminen
- 7 §			X			
- 11 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998						
- 4.5 §					X	Luvan peruuttaminen
- 7 §			X			
- 15.1 §		X		X	X	Viittaus OKRL
- 21 §		X				
Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998						
- 5.3 §					X	Luvan peruuttaminen
- 15 §			X			
- 16.1 § 5. kohta		X				Viittaus AKL
- 18 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998						
- 9.3 §					X	Luvan peruuttaminen
- 24 §			X			
- 43.2 §		X				
- 46.1 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Lukiolaki 629/1998						
- 4.3 §					X	Luvan peruuttaminen
- 16 §			X			
- 33.2 §		X				
- 35 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Perusopetuslaki 628/1998						
- 21 ja 48c §			X			
- 41.2 §		X				
- 43 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Nuorisotyölaki 235/1995						
- 7 §		X		X		Viittaus OKRL
- 12 a §	X	X	X		X	Viittaus VAL
Teatteri- ja orkesterilaki 730/1992						
- 1 §		X		X		Viittaus OKRL
- 6 §		X		X	X	Viittaus OKRL

Normi	Yleinen valvonta- säännös	Tietojen- saanti- oikeus	Arviointi	Pakko- keino ⁽¹⁾	Muu valvonta- muoto	Huomautuksia
Museolaki 729/1992						
- 1 a §		X		X		Viittaus OKRL
- 5 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 728/1992, 3 §		X		X	X	Viittaus OKRL
Laki asumisoikeus- ja vuokratuotannon valtion ja kuntien takauslainoista 126/2003						
- 18 §					X	Takauksen lakkauttaminen
- 27 §	X	X				
Laki asuntojen korjaus- ja energia-avustuksista 1021/2002						
- 1.2 §	X	X	X		X	Viittaus VAL
- 7 §					X	Tarkastusoikeus
- 8 §	X	X				
- 9 §					X	Takaisinperintä
Laki vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 604/2001						
- 37 §					X	Tuen lakkauttaminen
- 39 §	X	X				
Vesihuoltolaki 119/2001						
- 4 §	X					
- 11 §					X	Kuuleminen
- 22.2 §	X					Kultuttaja-asiamies
- 29-30 §				X	X	Kielto, käsky
- 31 §					X	Vireillepano-oikeus
- 32.3 §, 33.1 § 3.-4. kohta					X	Valitusoikeus
Ympäristönsuojelulaki 86/2000						
- 19.4 §		X			X	Lausunto
- 20.2 §, 22 §	X					
- 36.2 §					X	Lausunto
- 84.1 § 1.-2. kohta					X	Kielto/määräys
- 88 §				X		
- 91 §					X	Kuuleminen
- 92 § 4.-5. kohta					X	Vireillepano-oikeus
- 97.1 § 4.-5. kohta					X	Valitusoikeus
Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999						
- 8 §					X	Kehittämiskeskustelu
- 17.1 § ja 18.2 §	X					
- 31 §					X	Kaavan vahvistaminen
- 47.3 §					X	Kaavan vahvistaminen
- 64, 66 ja 77 §					X	Neuvottelu
- 72.4 §					X	Kuuleminen
- 133.3 §					X	Lausunto
- 137.6 §		X			X	Kuuleminen
- 142.2 §		X				
- 173.2-3 §					X	Lausunto
- 174.3 §		X				
- 177 §				X	X	Määräys
- 178 §					X	Määräys
- 179 §				X	X	Määräys
- 191.1 §					X	Valitusoikeus
- 192.2 § 4. kohta					X	Valitusoikeus
- 193 § 7.-8. kohta					X	Valitusoikeus
- 195 §					X	Oikaisukehoitus
- 196.1 §					X	Valitusoikeus
- 205 §		X				
Luonnonsuojelulaki 1096/1996						
- 6.1-2 §	X					
- 28.2 §				X	X	Lausunto
- 57.1 §						
- 63 §					X	Valitusoikeus
- 65.2 §					X	Lausunto
Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994						
- 8 §		X				Arviointiohjelma
- 9.1 §					X	Lausunto
- 12 §						Lausunto
- 13 §					X	Lausunto
- 16.2 §	X					
- 17.1 §					X	Valitusoikeus
- 18 §				X		
Aravalaki 1189/1993						
- 4.1 §		X				
- 32 §					X	Suostumus
- 33.1 §					X	Lainan irtisanominen
- 36 §	X	X				
- 37 §					X	Lainan irtisanominen
Jätelaki 1072/1993						
- 17.2 §		X				
- 21.2-3 §					X	Määräys
- 37 §	X					
- 41 §		X				

Normi	Yleinen valvonta- säännös	Tietojen- saanti- oikeus	Arviointi	Pakko- keino ⁽¹⁾	Muu valvonta- muoto	Huomautuksia
- 52 §		X				
- 54 §					X	Tarkastusoikeus
- 57.1 §					X	Kielto/määräys
- 58 §				X		
Laki asumisoikeusasunnoista 650/1990, 9 a §				X		
Laki asunto-olojen kehittämistä 919/1985, 7 §	X					Seuranta ja ohjaus
Maa-aineslaki 555/1981						
- 4.2 a §	X					
- 7.2 §					X	Lausunto
- 19.3 §		X				
- 20.1 §					X	Valitusoikeus
- 23.2 a §		X				
Laki yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteiden avustamisesta 56/1980						
- 7.2 §	X	X				
- 9.1 §					X	Takaisinperintä
Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 669/1978, 16.4 §				X		
Laki ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä 151/1975, 17.2 §	X					
Laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta 378/1974						
- 5.1 §	X					
- 5.2 §					X	Suunnitelman vahvistaminen
Ulkoilulaki 606/1973, 4 §					X	Suunnitelman vahvistaminen
Laki kunnille asuntoalueiden hankkimiseksi myönnettävästä korkotuesta 65/1972						
- 10 §	X	X				
- 11-12 §					X	Tuen menetyt/lakkauttaminen/ takaisinperintä
Vesilaki 264/1961						
- 21:1 §	X				X	Kehotus, vireillepano; tarkastusoikeus
- 21:2.1 §						
- 21:3.1 §				X	X	Kielto/määräys
Laki satovahinkojen korvaamisesta 1214/2000						
- 10.2 §		X				
- 12 §		X		X		Viittaus laki 1336/1992
Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki 45/2000						
- 37 §	X					
- 40 §		X			X	Tarkastusoikeus
- 43 §					X	Takaisinperintä
- 59.1 §		X		X		Viittaus VOL
Laki eläinlääkärintamatin harjoittamisesta 29/2000						
- 12 §		X				
- 19 §	X					
- 22 §					X	Tarkastusoikeus
- 23-26 ja 29 §					X	Määräys/ohje/rajoitus/oikeuden poistaminen/varoitus
- 37 §				X		
Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 329/1999						
- 41 ja 44 §	X	X			X	Tarkastusoikeus
- 46 §					X	Takaisinperintä
- 56.1 §		X		X		Viittaus VOL
Eläinsuojelulaki 247/1996, 34-35 §	X					
Laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä 1336/1992, 11 §		X		X		Viittaus VOL
Laki maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa 1558/1991						
- 1.2 §		X				
- 5.1 §	X					
- 5.2 §		X		X		Viittaus VOL
Eläinlääkintähuoltolaki 685/1990						
- 4-5 §	X					
- 15 §	X	X	X	X	X	Viittaus STVOL
Laki eräiden yleisten alueiden rekisterissä olevien alueiden järjestelystä 82/1977, 21 §	X					
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002						
- 1.1 ja 4 §	X					
- 5 §					X	Tarkastusoikeus
- 7 §		X				
- 10 §					X	Syyte, huomautus, käsitys, huomion kiinnittäminen
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000						
- 3 §	X				X	Tarkastusoikeus
- 6 §					X	Syyte, huomautus, huomion kiinnittäminen, oikaisutoimenpidealoite
- 9 §		X				

Normi	Yleinen valvonta- säännös	Tietojen- saanti- oikeus	Arviointi	Pakko- keino ⁽¹⁾	Muu valvonta- muoto	Huomautuksia
Perustuslaki 731/1999						OKa ja EOA
- 108-109 §	X					
- 111.1 §		X				
Henkilötietolaki 523/1999						
- 38.1 §	X					Tietosuojavaltuutettu
- 39 §		X			X	Tarkastusoikeus
- 40 §					X	Asian eteenpäin saattaminen, määräys
- 44 §					X	Kielto, määräys, luvan peruuttaminen
- 46 §				X		
Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 443/1999						
- 1.3 §	X	X		X		Viittaus lakiin holhoustoimesta 442/1999
- 7.1 §		X				
- 8 §					X	Takaisinperintä
- 9 §				X		
Laki pysäköintivirhemaksusta 248/1970						
- 2 §					X	Määräyksen peruuttaminen
- 3.3 §	X					
Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta 19/2003, 8 §		X				
Laki yritystoiminnan tukemisesta 1068/2000						
- 27-28 §	X	X				
- 35 §					X	Takaisinperintä
Laki talous- ja velkaneuvonnasta 713/2000						
- 2.1 §	X					Kuluttajavirasto
- 7 §		X				
- 8 §					X	Takaisinperintä
Maakaasumarkkinalaki 508/2000						
- 5:5-6 §		X				Tilinpäätöstiedot
- 6:3 §					X	Luvan peruuttaminen
- 7:1 §	X					KTM/Energiamarkkinavirasto
- 7:2 §				X		
- 7:5 §		X				
Laki kuluttajavirastosta 1056/1998						
- 4 §		X		X		Kuluttaja-asiamies
- 6 §				X	X	Ks. yllä; yleinen toimivaltuus; kielto
Sähkömarkkinalaki 386/1995						
- 7 §					X	Luvan peruuttaminen
- 25 b §	X					Kuluttaja-asiamies
- 32 ja 34 §		X				Tilinpäätöstiedot
- 38 §	X					KTM/Energiamarkkinavirasto
- 39 §				X		
- 42 §		X			X	Tarkastusoikeus
Laki julkisista hankinnoista 1505/1992						
- 9 a §					X	Hakemus markk.oikeudelle
- 13 §		X				
Laki kilpailunrajoituksista 480/1992						
- 8 §					X	Kilpailuvirasto; seuraamusmaksun esitys markk.oikeudelle
- 10 §		X				
- 11 d §				X	X	Esitys markk.oikeudelle
- 11 g §					X	Esitys markk.oikeudelle
- 12 §	X				X	Esitys markk.oikeudelle
- 14 §				X	X	Kielto, velvoite
- 20 §		X			X	Tarkastusoikeus
- 25 §				X		
Laki kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa 72/1992						
- 6.1 §		X				
- 7 §		X		X		Viittaus VOL
Kuluttajansuojalaki 38/1978						
- 2:7-8 a §				X	X	Kielto
- 2:10.1-2 §	X					Kuluttaja-asiamies
- 3:2-3 §				X	X	Kielto
- 3:4.1 §	X					Kuluttaja-asiamies
Laki viestintähallinnosta 625/2001, 1 §	X	X		X		Viestintävirasto, lakiviittaus
Vesiliikennelaki 463/1996, 23 §	X					
Maastoliikennelaki 1710/1995, 32.1 §	X					
Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä 343/1991						
- 10 a §		X			X	Tarkastusoikeus
- 18 §		X		X		
- 20-21 §					X	Luvan peruuttaminen, toiminnan kieltäminen/rajoittaminen
- 24 §					X	Takaisinperintä

Normi	Yleinen valvonta- säännös	Tietojen- saanti- oikeus	Arviointi	Pakko- keino ⁽¹⁾	Muu valvonta- muoto	Huomautuksia
Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 469/1979						
- 6 §	X				X	Valtuuden peruuttaminen
- 7 §					X	Valtuuden peruuttaminen
Laki yleisistä teistä 243/1954						
- 22.2 §	X					
- 23.1 §					X	Kustannuksella suorittaminen
Yhdenvertaisuuslaki 21/2004						
- 11 §	X	X		X	X	Laki viittaukset: tarkastusoikeus; työsuojeluvir.om., vähemmistövaltuutettu, syrjintätk
- 13 §				X	X	Kielto
- 15.1 §					X	Asian saattaminen käsiteltäväksi ltk:ssa
Vuorotteluvapaalaki 1305/2002, 24 §	X					Työvoima- ja työsuojeluvir.om.
Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 660/2001, 7 ja 7 a §		X		X		
Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999						
- 6.1-2 §	X					Ohjaus ja seuranta
- 41 §		X				
Laki kuntien suhdannetalletuksista 434/1985						
- 4 §					X	Hyväksyminen
- 8 §					X	Takaisinperintä
Laki valtioneuvoston tarkastusvirastosta 676/2000						
- 2.1 § 3. kohta					X	Tarkastusoikeus
- 4 §		X				
- 15 §				X		
Laki valtioneuvoston tarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista 630/1988						
- 1 §					X	Tarkastusoikeus
- 2 §		X				
Laki valtioneuvoston tarkastajien ja valtioneuvoston tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja 353/1995						
- 2 §					X	Tarkastusoikeus
- 3 §		X				

Lyhenteet: VOL (kuntien valtionosuuslaki 1147/1996), VAL (valtionavustuslaki 688/2001), STVOL (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992), SHuoltol (sosiaalihuoltolaki 710/1982), OKRL (laki opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta 635/1998), LH (läänihallitus), TEO (terveydenhuollon oikeusturvakeskus), AKL (laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998), OKa (valtionneuvoston oikeuskansleri), EOA (eduskunnan oikeusasiamies)

⁽¹⁾ Uhkasakko tai/ta teettämis- ja keskeyttämisuhka

Liite 2

Kunnalliskantelujen merkitys yleisen kunnallishallinnon valvonnassa

Erillisselvitys
Jaana Virolainen
Hallintotiet. maisteri

Sisällys

1	JOHDANTO	145
2	EMPIIRINEN TUTKIMUS KUNNALLISKANTELUISTA LÄNSI-SUOMEN LÄÄNISSÄ	148
2.1	Kantelutapausten piirteet ja lääninhallituksen ratkaisujen sisältö	148
2.2	Esimerkkitapauksia	150
3	KUNNALLISKANTELUIJEN MERKITYS KUNNAN VALVONTA-KEINONA	158
3.1	Päätelmät kantelutapausten valossa	158
3.2	Yhteenveto	163
	LÄHTEET	165

1 Johdanto

Kunnallislain (953/1976) 145.1 §:n mukaan lääninhallituksella oli velvollisuus ”pitää silmällä” kuntien ja kuntayhtymien hallinnon ja talouden hoidon laillisuutta. Vuoden 1995 kuntalaissa (365/1995) lääninhallitukselta poistettiin oikeus oma-aloitteisesti valvoa kuntien toimintaa. Kuntien toimintavapauksia oli lisätty aktiivisesti 1980-luvun lopun vapaakuntakokeilusta lähtien, ja kuntalain uudistuksen yhteydessä eduskunta ei pitänyt lääninhallituksen oma-aloitteista valvontaa enää hyväksyttävänä ja tarpeellisena kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta¹. Kuntalain 8.2 §:n mukaan lääninhallitus voi tutkia kunnan toiminnan laillisuuden vain kantelun johdosta.

Lääninhallituksen valvontaoikeuden poistaminen on herättänyt arvostelua aina kuntalain säätämisestä lähtien. Kunnan itsenäisyyden lisääntymisen on nähty vaarantavan kansalaisten yhdenvertaisuutta hyvinvointipalvelujen saannissa² eikä kunnan yleisen laillisuusvalvonnan jättämistä pelkästään kuntalaisten varaan ole pidetty asianmukaisena oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta³.

Vuonna 2000 lääninhallituksille säädetty peruspalvelujen arviointitehtävä on yksi viite paineista lisätä kuntien valtiollista ohjausta⁴. Toisaalta arvioinnin kautta pyritään nimenomaan välttämään ja vähentämään kuntiin kohdistuvaa normimuotoista ohjausta. Arvioinnista saatavan tiedon avulla valtio kantaa osaltaan vastuuta peruspalvelujen järjestämisestä huolehtimalla kuntien voimavarojen ja ohjauksen riittävydestä. Arvioinnin ja valvonnan välinen ero on kuitenkin tarkoitettu jyrkäksi, eikä lääninhallituksen arviointitehtävän tule lisätä sen kuntiin kohdistuvaa valvontavaltaa.⁵

¹ HaVM 18/1994 vp, 5. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994 vp, 78) lääninhallituksen silmälläpito-oikeus ehdotettiin säilytettäväksi, joskin sen oletettiin perustuvan käytännössä kanteluiden tutkimiseen.

² Mm. KM 16/1996, 126; Koski 2000, 26.

³ Pöyhönen 1994, 92; K 11/1999 vp, 41; PeVM 13/2000 vp, 2.

⁴ Harjula-Prättälä 2001, 6.

Lääninhallituksen muuttuminen silmälläpitäjästä arvioivaksi ja seurantaa suorittavaksi asiantuntijaelimeksi on näyttänyt aiheuttavan ongelmia kunnallisten palvelujen epäkohtiin puuttumisessa⁶. Tähän lienee osaltaan vaikuttanut vuoden 1997 lääninuudistus, jonka seurauksena muuttuneet lääninhallituksen asema ja tehtävät ovat olleet vasta muotoutumassa⁷. Lääninhallituksen rooli myös erityislainsäädännön mukaisissa valvontatehtävissä on ollut epäselvä, mikä on vaikuttanut lääninhallituksen passiivisuuteen⁸. Tosin Pöyhönen⁹ on arvellut erityislainsäädännön oikeusturva- ja valvontakeinojen merkityksen ylipäättään vähenevän kunnan itsenäisyyden lisääntyessä, koska tällöin kunnan yleistoimialan merkitys korostuu. Siten kunnan toiminnan valvonta jäisi entistä enemmän kuntalaisten itsensä varaan. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole nähtävissä viitteitä erityislainsäädännön valvontajärjestelmien oleellista syrjäyttämisestä kunnan itsehallinnon hyväksi, joskin esimerkiksi lääninhallitusten resurssien niukkuus käytännössä heikentää valvontamahdollisuuksia¹⁰.

Kunnan toiminnan ollessa korostetusti tosiasiallista toimintaa, kuntalaisten jokapäiväiseen elämään vaikuttavien palvelujen järjestämistä välittömässä vuorovaikutuksessa, on suuri osa toiminnasta kuntalain varsinaisten muutoshakukeinojen ulottumattomissa. Mikä merkitys tällöin jää kuntalain 8.2 §:n tarkoittamalle kantelulle kunnan valvonnassa? Kantelu on joka tapauksessa kunnallishallinnon pääasiallisia oikeusturvakeinoja, oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta, täydentävä väline. Toisaalta määrämuodottomana ja määräaikoihin sitomattomana kantelu on suhteellisen joustava oikeusturvakeino, mutta toisaalta kantelulla ei ole myöskään turvattuja oikeusvaikutuksia. Lääninhallituksen keinot puuttua kunnan toimintaan kantelun johdosta rajoittuvat lähinnä uhkasakon asettamiseen kunnan laiminlyödessä lakisääteistä velvoitettaan; törkeissä lainrikkomustilanteissa asia voidaan viedä poliisitutkintaan. Lisäksi kantelun tehokkuutta erityisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta nakertaa lainsäädännön väljyys, minkä vuoksi on vaikea arvioida, onko kunnan toiminta ollut riittävää ja laadukasta ja täyttänyt muutoin lain vaatimukset¹¹.

Ylimmille laillisuusvalvoijille tehdään vuosittain ruuhkaksi asti kuntien toimintaa koskevia kanteluja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalta. Myös yleisiä kunnallisasioita koskevien kantelujen määrä on kasvussa¹². Eduskunnan oikeusasiamies¹³ onkin ehdottanut, että alempien laillisuusvalvoijien, siis myös lääninhallitusten asemaa kantelujen vastaanottajina ja käsittelijöinä tulisi kehittää niin, että kanteluja ohjautuisi enemmän varsinaisille asiantuntijatahoille. Toi-

⁵ HaVM 8/2000 vp, 2–3.

⁶ K 10/1998 vp, 21.

⁷ Stenvall 1999, 37; Koski 2000, 22.

⁸ K 10/1998 vp, 21; Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/1997.

⁹ Mölsä 1996, 43.

¹⁰ Hansson 2002, 38–39. Valvontaresursseja ja -valtuuksia on tarkoitus kehittää (ks. StVL 9/2002 vp, 3; Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:4).

¹¹ K 10/1999 vp, 22; Paunio 1996, 4.

¹² Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin kunnalliskanteluja 104 kpl vuonna 2000 (K 14/2001 vp, 269) ja 130 kpl vuonna 2002 (K 10/2003 vp, 179).

¹³ K 14/2002 vp, 20.

saalta myös lääninhallituksissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat kantelut lisääntyvät vuosi vuodelta, joten kanteluinstituutio näiden erityislainsäädännön tehtävien osalta on jo nyt hyvin tunnettu ja hyödynnetty.

Erityislainsäädännön alainen kunnallinen toiminta on yleensä valtion viranomaisten, kuten lääninhallituksen, valvonnan alaista. Valvontaviranomaiset voivat puuttua kunnan toimintaan myös oma-aloitteisesti ja velvoittaa kunnan täyttämään lain vaatimukset. Tutkimuksessa onkin selvitetty, miten kanteluihin perustuva laillisuusvalvonta toimii *yleisessä kunnallishallinnossa*, kun lääninhallituksella ei ole oma-aloitteista tutkimisvaltaa eikä tehokkaita puuttumismahdollisuuksia. Onko ns. *kunnalliskantelu* oleellinen kuntalaisen oikeusturvaväline kunnan toiminnan valvonnassa: käytetäänkö kantelumahdollisuutta ja onko kanteluilla tosiasiassa vaikutusta kunnan toimintaan?

Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen tutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan kunnalliskantelujen käyttöä ja merkitystä Länsi-Suomen läänissä aikavälillä 1.1.2000–11.7.2003. Kanteluista tarkasteltiin sisällöllisesti tarkemmin 24 tapausta, joista valittiin esimerkitapauksiksi 5 aiheiltaan ja ratkaisuiltaan tyyppilliseksi osoittautunutta kantelua. Kantelut painottuivat alle 20 000 asukkaan kuntiin. Kantelut keskittyivät Pirkanmaalle, Keski-Suomeen ja Varsinais-Suomeen. Vertailun vuoksi pyydettiin tietoa myös Etelä-Suomen läänin alueen kunnalliskantelujen määristä. Tapaustutkimuksia tukivat asianomaisten lääninhallitusten ja joidenkin tapausanalyysihin liittyneiden kuntien viranhaltijoiden haastattelut.

2 Empiirinen tutkimus kunnalliskanteluista Länsi-Suomen läänissä

2.1 Kantelutapausten piirteet ja lääninhallituksen ratkaisujen sisältö

Kunnalliskantelujen kokonaismäärä Länsi-Suomen läänissä oli diaaritietojen mukaan kyseisellä aikavälillä 85, ja niistä ratkaistuja oli 43 kappaletta¹⁴. Kantelujen määrä on lähes kaksinkertaistunut Länsi-Suomen läänissä muutamassa vuodessa. Vuonna 2000 kanteluja tuli vireille 16 kappaletta, kun vuonna 2002 kanteluja tehtiin 24 kappaletta. Vuonna 2003 ensimmäisen puolen vuoden aikana kanteluja oli tullut vireille 26 kappaletta, joista oli ratkaistu 11.7. mennessä 6 kantelua. Etelä-Suomen läänissä kunnalliskanteluja oli diaaritietojen mukaan tehty kolmen ja puolen vuoden ajalla (1.1.2000–11.7.2003) 54 kappaletta, joista oli ratkaistu 38 kappaletta. Kantelujen määrä on Etelä-Suomen läänissä pysynyt tasaisesti noin 15 kappaleessa/vuosi. Länsi-Suomen läänissä kanteluja tehtiin noin 0,4 kpl kuntaa kohti kolmen ja puolen vuoden aikana, kun Etelä-Suomessa vastaavana ajanjaksona kanteluita oli tehty 0,6 kpl/kunta. Läänin asukaslukuun suhteutettuna Länsi-Suomen läänissä tehtiin kanteluita enemmän kuin Etelä-Suomen läänissä.

Tarkasteluun valittujen 24 kantelun käsittelyaika Länsi-Suomen lääninhallituksessa vaihteli kuudesta kuukaudesta noin kolmeen vuoteen. Länsi-Suomen lääninhallitus on asettanut tavoitteekseen keskimääräisen kuuden kuukauden käsittelyajan kunnalliskanteluissa sen jälkeen, kun eduskunnan oikeusasiamies¹⁵ on huomauttanut lääninhallituksen hallinto-osastoa sen pitkistä käsittelyajoista. Lääninhallitus ei ole pysynyt tavoitteessaan. Läänin kuntien suuri lukumäärä ja kunnallisten hallinto-, johto- ym. sääntöjen kuntakohtaiset erot edellyttävät huo-

¹⁴ Ratkaistuihin tapauksiin sisältyi myös vastauksia ylimpien laillisuusvalvojen lausuntopyyntöihin, asian siirtoja erityisviranomaisille ja rauenneita kanteluja.

¹⁵ EOA 26.2.2001, dnro 2213/4/00.

lellistä paneutumista kantelujen käsittelijöiltä. Myös lausuntojen ja vastineiden antamiselle on varattava riittävästi aikaa, joten tutkimisprosessi ei voi olla kovin nopea. Ilmeistä kuitenkin on, että kantelujen pitkät käsittelyajat heikentävät kantelijan oikeusturvan tehokasta toteutumista ja pidemmällä aikavälillä koko kanteluinstituution merkitystä oikeusturvakeinona. Kun kuntalain säätämisen yhteydessä lääninhallitusten säilyttämistä kuntien laillisuusvalvojina perusteltiin nimenomaan lääninhallitusten kuntien hyvällä tuntemuksella¹⁶, nykyisten suurläänien aikaan tilanne lienee toinen ja lääninhallituksissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota riittävään asiantuntemukseen ja kantelujen käsittelyresursseihin¹⁷. Lääninhallituksen laillisuusarviointi noudattaa periaatteessa samanlaista normirationaalista päätöksentekoa¹⁸ kuin varsinaisissa (hallinto)tuomioistuimissa ja vaatii juridista asiantuntemusta paitsi kuntalainsäädännön alalta myös monilta muilta oikeusaloilta.

Vain muutama 24 kantelusta ei liittynyt välitöntä asianosaisintressiä, vaan kanteluista oli havaittavissa laajempi kunnan toiminnan kontrollointiin tähtäävä tavoite. Yleisimmin kantelut olivat joko välittömän asianosaisen tai hänen lähiomaisensa tai muun edustajansa tekemiä. Yhdessä kantelussa kantelun tekijänä oli yksityisoikeudellinen valtakunnallinen yhteisö.

Kantelut koskivat suurimmaksi osaksi kunnan tai sen toimielimen menettelyä, mutta lähes yhtä paljon tehtiin kanteluja yksittäisten viranhaltijoiden toiminnasta. Muutama kantelu koski luottamushenkilöä. Tyypillisesti yhdessä kantelussa moitittiin useita tapahtumiin liittyneitä toimijatahoja, ja kantelut sisälsivät myös useampia kanteluperusteita. Erityisesti perusteissa nousivat esiin päätösten laillisuus, kunnan tai virkamiehen velvollisuuksien laiminlyönti tai menettelyn muu lainvastaisuus, viivyttely sekä julkisuusasiat. Myös epätasa-arvoisesta kohtelusta tai suoranaisesta syrjinnästä kanneltiin. Kantelut liittyivät enimmäkseen asumiseen, rakentamiseen, virkavalinta- ja irtisanomisasioihin sekä kunnan yleishallinnon toimintaan. Kantelut koskivat sekä päätöksentekoa että tosiasiallista toimintaa hallinnossa. Varsinaista suorittavaa työtä tekevästä työsuhteisista henkilöistä ei kanneltu, vaan kantelut kohdistettiin viranhaltijoihin tai toimielimiin.

Kantelut tehtiin esimerkitapauksissa suurimmaksi osaksi muutamia kuukausia sen jälkeen, kun kantelunalainen asia oli tapahtunut. Osa kantelijoista oli selvittänyt asiaa ensin muulla tavalla (mm. kantelu tai valitus muulle taholle tai asian selvittely kunnan viranomaisen kanssa), niin että kantelussa saatettiin vedota jopa vuosien takaisiin tapahtumiin ja viranomaispäätöksiin. Selvästi väärälle viranomaiselle tehty kantelut lääninhallitus on voinut siirtää hallintomenettelylain (598/1982) 8 §:n perusteella esimerkiksi kunnalliselle viranomaiselle¹⁹.

¹⁶ HE 192/1994, 78.

¹⁷ Kanteluja käsittelevää henkilöstöä lisättiin vuonna 2003 (ylitarkastaja Peltola 7.7.2003). Vuosittaiset ratkaisumäärät ovat nousseet vuodesta 2000 (yht. 12 ratkaisua, kun vuonna 2003 oli 11.7. mennessä 22 ratkaisua).

¹⁸ Laakso 1990, 39–40.

¹⁹ Kunnan viranomaisen ratkaistavaksi hallintomenettelylain 8 §:n perusteella on siirretty yksi tapaus vuosina 2000–2003 (Länsi-Suomen lääninhallituksen diaaritieto).

Kanteluun johtaneiden tapahtumien tutkiminen lääninhallituksessa perustui kantelijan kanteluun ja sen täydennyksiin sekä kunnalta pyydettyihin selityksiin ja lausuntoihin. Lääninhallituksen käytäntönä on pyytää kunnalta lausuntoa asiasta kerran, minkä jälkeen kantelijalla on mahdollisuus antaa tästä vastineensa. Asiantuntijalausuntoja pyydetään verraten harvoin, mutta lääninhallitusten sisäisestä asiantuntijaverkostosta on usein saatavissa tärkeää lisäapua tapauksen arviointiin. Lakia tulkitessaan lääninhallitus käyttää oikeuslähteinä hallitusten esityksiä, oikeuskäytäntöä ja yleisten laillisuusvalvojien ratkaisuja.²⁰

Yli puolessa tapauksista lääninhallitus havaitsi kunnan toiminnassa epäkohtia. Tapaukset liittyivät useimmiten ongelmiin hyvän hallinnon osa-alueilla. Eri-tyisesti viivytely asioiden käsittelyssä ja neuvonnan ja muun informoinnin puutteellisuus, mutta myös toiminnan selvempi säännösten vastaisuus olivat epäkohtia, joihin lääninhallitus usein puuttui. Ratkaisuisaan lääninhallitus pääasiassa kiinnitti viranomaisien tai viranhaltijoiden huomiota vastaisuuden varalle heidän menettelynsä asianmukaisuuteen tai saattoi käsityksensä oikeasta menettelystä heidän tietoonsa. Varsinaisia huomautuksia, jotka ovat käytännössä syytteen nostamista lukuun ottamatta ylimpien laillisuusvalvojien ankarin toimenpide, lääninhallitus ei antanut yhdessäkään tarkastelluista tapauksista.

10 ratkaisussa 24:stä lääninhallitus osoitti, että kanteluasia ei antanut lainkaan aihetta toimenpiteisiin. Kunta oli joko toiminut asiassa lainmukaisesti tai kunnassa oli jo ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin. Todetessaan kunnan toimineen lainmukaisesti lääninhallitus tällöinkin usein ilmoitti sivuhuomautuksena käsityksensä asianmukaisesta menettelyn sisällöstä. Lääninhallitus saattoi myös pelkästään saattaa kantelun tiedoksi sen kohteelle asiaa muutoin kommentoimatta²¹. Useissa tapauksissa lääninhallitus totesi, ettei sillä ollut tietyiltä osin toimivaltaa tutkia kantelua. Näissä tapauksissa oli kyse lähinnä vahingonkorvausvaatimuksista. Yhdessä tapauksessa lääninhallitus jätti tutkimatta kantelun asiasisällön viitaten edellisvuotiseen samansisältöiseen kantelijan kanteluun antamaansa ratkaisuun.

Perusteluissaan lääninhallitus tukeutui pääasiassa konkreettiseen kunnan toimintaa sääntelevään lainsäädäntöön, erityisesti perustuslakiin (731/1999) ja kuntalakiin, sekä kunnallisiin sääntöihin. Lääninhallitus viittasi toistuvasti myös hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin ja kuntien päätöksiin.

2.2 Esimerkkitapauksia

Perusteeton viivytely asian käsittelyssä LSLH-2001-7374/Ha-411

Kantelija oli jättänyt kunnanhallitukselle ja kunnan terveyslautakunnalle kantelun lääkärin virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä. Samaan aikaan hän oli kannellut tai valittanut lääkäristä myös lääninhallitukselle, Terveystieteiden oikeusturvakeskukselle, työsuojelutarkastajalle ja potilasvahingolautakunnalle. Vuotta myöhemmin kante-

²⁰ Ylitarkastaja Peltola 7.7.2003.

²¹ Tällöin oli kyse henkilökohtaiseen kaunaan viittaavista ilmeisen asiattomista kanteluista.

lija pyysi lääninhallituksen hallinto-osastoa selvittämään, miksi hänen kanteluasiassa ei ollut edelleenkään käsitelty kunnanhallituksessa ja terveyslautakunnassa. Kantelijan käsityksen mukaan kunnan virkamiehet olivat estäneet asian etenemisen luottamuselimissä olemalla viemättä asiaa elinten käsittelyyn ja jättämällä tiedottamatta asiasta luottamushenkilöille.

Kunnanhallitukselta kantelija oli saanut pyynnön toimittaa muiden asiaa käsittelevien tahojen päätökset kunnanhallitukselle asian jatkokäsittelyä varten. Terveyslautakunnalta kantelija ei ollut saanut minkäänlaista vastausta vielä 10 kuukautta myöhemmin, jolloin kantelija ryhtyi tiedustelemaan kantelun käsittelytilannetta lautakunnan luottamushenkilön kautta. Ilmeni, että kanteluasiakirja oli ilmeisesti johtavan viranhaltijan hallussa.

Terveyslautakunta ilmoitti selityksessään, että terveyskeskuksen yleisen käytännön mukaisesti asiaa ei ollut käsitelty lautakunnassa, koska ensin odotettiin muiden asiassa toimivaltaisten viranomaisten päätöksiä. Lautakuntaa oli kuitenkin informoitu kanteluasian vireilläolosta vajaat kaksi kuukautta kantelun jättämispäivämäärän jälkeen ja kantelijan tiedusteluun kantelunsa käsittelytilanteesta oli vastattu kirjeitse. Samoin kanteluasia oli lautakunnassa käsitelty kaksi kuukautta sen jälkeen, kun kaikkien muiden kanteluasiaa käsitelleiden viranomaisten päätökset oli saatu.

Kunnanhallitus totesi lausunnossaan lähettäneensä kantelun johdosta viikon kuluessa kirjeen, jossa pyysi kantelijaa toimittamaan muiden asiaa käsitelleiden viranomaisien päätökset kunnanhallitukselle, jos kantelun käsittelylle vielä ilmenisi tarvetta kyseisten päätösten jälkeen. Kunnanhallitus käsitteli kantelun noin 15 kuukauden kuluessa sen jättöpäivämäärästä, kun terveyslautakunta oli toimittanut sille kantelijalta pyydytyt asiakirjat.

Vastineessaan kantelija huomautti, että käsittelyn etenemisestä ja käytännöistä ei häntä informoitu. Kantelija pyysi lääninhallitusta myös selvittämään, millä perusteella kanteluasiaa koskeva päätös kunnanhallituksessa oli merkitty salaiseksi.

Lääninhallituksen mukaan selvityksistä ei ilmennyt perusteltua syytä sille, miksi kunnanhallituksen ja terveyslautakunnan olisi tullut odottaa muiden viranomaisten päätöksiä ennen asian käsittelyä. Lääninhallituksen käsityksen mukaan asian vireilläolo samanaikaisesti muissa viranomaisissa ei ole välttämättä este asian käsittelylle kunnallisessa viranomaisessa. Lääninhallitus totesi kuitenkin kunnanhallituksen ja terveyslautakunnan käsitelleen kanteluasian sittemmin, eikä asiassa ollut ilmennyt tahallista kantelun käsittelyn tai luottamushenkilöiden informoinnin estämistä. Ratkaisussaan lääninhallitus muistutti kuitenkin kunnan viranomaisia perustuslain 21.1 §:stä ja totesi hyvän hallintomenettelyn edellyttävän mm. tehokasta, palveluperiaatteen mukaista virkatehtävien hoitoa sekä joustavaa ja vuorovaikutteista hallintoikäytäntöä. Asiakkaalle tulee siten ilmoittaa asian käsittelyvaiheista ja käsittelyn viivästymisen syystä. Lääninhallitus saattoi päätöksellään käsityksensä kunnanhallituksen ja terveyslautakunnan tietoon. Julkisuuslain 24 §:n 6. kohtaan viitaten lääninhallitus katsoi kunnanhallituksen voineen merkitä kanteluasian käsittelypykälän salaiseksi, mutta totesi julkisuuslain 11.1 §:n sisällön asianosaisjulkisuudesta salassa pidettävien asiakirjojen osalta. Kunnassa lääninhallituksen päätös annettiin tiedoksi toimielimille ilman muita toimenpiteitä²².

Kyseessä oli tyypillinen kantelun käyttö viranomaisen passiivisuustilanteessa, jossa kuntalaisella ei ollut käytettävissään kuntalain mukaisia varsinaisia muu-

²² Kunnan hallintojohtaja ja lautakunnan sihteeri 14. ja 16.7.2003.

toksenhakukeinoja eikä hän kokenut voivansa vaikuttaa kunnan toimintaan muutoinkaan. Asian käsittely oli venynyt suhteettoman pitkälle, kantelijalle ei ollut ilmoitettu asian käsittelyvaiheista, ja tiedonsaanti kunnan viranomaisilta ja virkamiehiltä kangerteli. Tyypillistä tapaukselle oli myös se, että kantelu olisi todennäköisesti voitu välttää tiedottamalla avoimesti ja riittävästi kantelijalle hänen asiansa käsittelyn etenemisestä ja käsittelyprosessin kulusta.

Lääninhallituksen mukaan kanteluasia tulisi käsitellä siitä huolimatta, että asia saattaa olla vireillä muissa viranomaisissa. Käsittelyn viivästykselle on oltava painavat perusteet. Kantelu on siis varsin joustava oikeusturvakeino, jos hyväksytään, että se on aina kuntalaisen käytettävissä muista toimenpiteistä huolimatta ja kanteluviranomaisen on se käsiteltävä ilman asiatonta viivytystä. Kantelun käyttäminen ei velvoita kantelijaa ensin hyödyntämään varsinaisia muutoksenhakumahdollisuuksia²³ eikä kantelulla ole toisessa viranomaisessa asian vireilläoloa lakkauttavaa vaikutusta²⁴, mutta käytännössä viranomaiset pyrkivät kuitenkin välttämään täysin samanlaisten asioiden samanaikaista käsittelyä usealla taholla²⁵. Esimerkiksi lääninhallituksen käytäntönä on pidäytyä kantelun käsittelystä, jos tiedetään, että asiasta on tehty täysin samansisältöinen valitus hallintotuomioistuimelle tai kantelu ylimmille laillisuusvalvojille ja asia on edelleen näissä vireillä²⁶. Kantelun viranomaiskäsittelyyn saaminen ei siis todellisuudessa ole itsestään selvää vaan riippuu mm. kantelijan muista toimenpiteistä asiassa.

Kunnanhallituksen näkökulmasta tapauksessa oli ongelmallista kantelun asiasisältöä koskeva asiantuntemuksen puute. Kunnanhallitus ei katsonut voivansa ottaa kantaa asiaan ennen kuin oli saanut asiantuntijaviranomaisten lausunnot, joten se päättyi Suomen Kuntaliiton lakimiehen suosituksen mukaisesti odottamaan muiden viranomaisten päätöksiä. Terveyslautakunta noudatti yhteinevää käytäntöä.²⁷ Lääninhallituksen tulkinnan mukaan kunnan viranomaisten perustelut eivät kuitenkaan olleet riittäviä oikeuttamaan poikkeamista perustuslain 21.1 §:n oikeusohjeesta²⁸. Kantelumenettelyn perustumisesta pääasiassa tavanomaiseen oikeuteen seuraa siis, että sitä on arvioitava tapauskohtaisesti lain vahvasti velvoittavien vaatimusten ja kantelijan oikeusturvan kannalta.

Kunnanhallituksen ja -johtajan menettely virkavalinta- ja nimitysasiassa LSLH-2001-1672/Ha-411

Kantelija oli kiinnittänyt huomiota kunnanhallituksen menettelyyn nimitettäessä osastopäällikköä. Kantelija tiedusteli, oliko kunnanhallitus menetellyt oikein nimit-

²³ Rosas 1980, 223.

²⁴ Merikoski 1968, 199.

²⁵ Rosas 1980, 224.

²⁶ Perusteena on varsinaisten muutoksenhakukeinojen ensisijaisuus (ylitarkastaja Pietilä 22.8.2003). Samanlainen käytäntö on ylimmillä laillisuusvalvojilla (K 10/2003 vp; PeVM 6/1996 vp, 7). Osittain valituksen tai muun kantelun kanssa samansisältöinen kunnalliskantelu käsitellään toisen ratkaisuviranomaisen kantelun osakysymystä koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi (ylitarkastaja Peltola 7.7.2003).

²⁷ Kunnan hallintojohtaja ja lautakunnan sihteeri 14. ja 16.7.2003.

²⁸ Kantelun käsittelyssä tulee soveltaa perustuslain 21 §:ää (PeVM 6/1996 vp, 1).

täessään sivistystoimen osastopäälliköksi vuoden loppuun asti viranhaltijan, joka oli nimetty koulutoimenjohtajaksi vain alkuvuodeksi. Lisäksi kantelija oudoksui käytäntöä nimittää henkilö määräaikaiseksi maaseututoimen johtajaksi, kun kyseistä uutta virkaa ei ollut julistettu vielä auki. Kantelija halusi myös lääninhallituksen kannan siitä, oliko kunnanjohtaja ylittänyt toimivaltuutensa esitellessään maaseututoimen johtajaksi nimetyn, maataloussihteerin sijaisena toimineen viranhaltijan maaseututoimen osastopäälliköksi ohi silloisen osastopäällikön, kun maataloussihteerin oli palannut virkavapaalta.

Lääninhallitus totesi, että vt. koulutoimenjohtaja täytti kunnan hallintosäännön mukaiset kelpoisuusvaatimukset osastopäällikön virkaan myös omassa virassaan vapaututtuaan viransijaisuudesta. Kunnan virkasäännön mukaan myös maaseututoimen johtajan viran täyttäminen väliaikaisesti oli mahdollista sitä auki julistamatta. Kunnanjohtajalla oli hallintosäännön mukaan oikeus päättää suoraan alaisuudessaan olevan henkilön ottamisesta enintään vuodeksi, mikä aika päätöksessä määriteltiin viran hoitamisen enimmäisajaksi, mutta päätöksen ajankohtana maaseutujohtajan virka ei ollut vielä hallintosäännön tarkoittama kunnanjohtajan alaisuudessa oleva virka. Edelleen kunnanhallituksella oli hallintosäännön nojalla oikeus määrätä osastopäälliköstä, mutta toisaalta kunnanjohtaja oli viranhaltijapäätöksessään määrännyt osaston johtamisesta ennen kuin kunnanhallitus oli päättänyt osastopäälliköstä. Lisäksi lääninhallitus katsoi, että koska kunnan hallintosääntö ei sisältänyt lainkaan mainintaa kunnanjohtajan oikeudesta päättää viran väliaikaisen hoitajan ottamisesta vaan ainoastaan maininnat sijaisesta, tilapäisestä viranhaltijasta ja työsuhteisesta, ei kunnanjohtaja ylipäätään voinut päättää viran väliaikaisesta täyttämisestä. Lääninhallituksen käsityksen mukaan tilanteessa olisi tullut soveltaa hallintosäännön henkilöstövalintoja koskevaa yleissäännöstä, jonka mukaan henkilöstövalinta kuului muun säännön puuttuessa kunnanhallitukselle.

Ratkaisussaan lääninhallitus kiinnitti ”jälleen” kunnanhallituksen huomioon kunnallisten oikeusohjeiden noudattamiseen. Kantelija oli kääntynyt lääninhallituksen puoleen kunnan toimintatapojen osalta aiemminkin. Kantelijalla oli kyseisessä tapauksessa henkilökohtaista intressiä laajempi kontrollinäkökulma kunnan toimintaan, mihin vaikutti todennäköisesti kantelijan kunnallispoliittinen aktiivisuus. Ilmeisesti lääninhallituksen kannanotosta oli tarkoitus saada enemmänkin tukea asian henkilökohtaiselle tulkinntalle kuin välittömästi saada kunnan päätökset kumottua, koska kantelijalla olisi ollut mahdollisuus myös varsinaisiin muutoksenhakekeinoihin. Tästä mahdollisuudesta myös lääninhallitus huomautti ratkaisussaan.

Tapaus kuvastaa kantelun käyttömahdollisuuden ja -tarkoituksen joustavuutta ja merkitystä kunnan toiminnan laillisuuskontrollissa. Kantelija ei halunnut turvautua varsinaisiin muutoksenhakekeinoihin, mutta pyrki kantelun kautta saattamaan viranomaisen tietoon, että tämä oli toiminut väärin ja virhe oli huomattu. Kantelu särkei siis laillisen laittomuuden illuusiota. Toistuvasti kantelumahdollisuutta hyödyntävät henkilöt saattavat tuntua rasitteilta kunnan hallinnon näkökulmasta²⁹, mutta toisaalta lääninhallituksen virkamiehen³⁰ mukaan tällaisten aktiivisesti kunnan asioita seuraavien kuntalaisten kantelut osoittautuvat

²⁹ Kanteluilla saattaa olla jopa päätöksentekoa halvaannuttava vaikutus (kunnan kunnanjohtaja 4.8.2003).

³⁰ Ylitarkastaja Peltola 7.7.2003.

usein aiheelliseksi. Nämä kunnan ”yleiset laillisuusvalvojat” toteuttavat juuri sitä silmälläpitoa, mikä ennen oli lääninhallitusten tehtävänä. Kunnalliskantelujen yleistä merkitystä kunnan laillisuusvalvonnassa vähentää kuitenkin kantelujen keskittyminen enimmäkseen kantelijoiden henkilökohtaisiin intresseihin, jolloin laillisuusnäkökulma jää kapea-alaiseksi eikä kunnan toiminnan kokonaisuuden kannalta oleellisiin epäkohtiin välttämättä päästä puuttumaan³¹.

Kunnan viranomaisen ja viranhaltijan menettely rakennuslupa-asiassa LSLH-2002-4478/Ha-411

Kantelijat olivat jättäneet kunnan rakennusvalvontatoimistolle rakennuslupahakemuksen, mutta eivät olleet saaneet asiassa haluamaansa päätöstä tiedusteluistaan ja valituksistaan huolimatta, vaikka kunnassa oli kyseisenä ajanjaksona käsitelty huomattava määrä rakennuslupa-asioita koskevia hakemuksia. Kantelijoiden mielestä rakennustarkastaja ei ollut toiminut kuntalain 44a §:ssä määriteltyjen virkavelvollisuuksiensa mukaisesti.

Asiassa annettujen selvitysten mukaan noin seitsemän ja puoli kuukautta rakennusluvan jättämisen jälkeen, kun kantelijat olivat myös valittaneet asiasta kunnanhallitukselle, rakennustarkastaja kehotti kantelijoita sekä suullisesti että kirjallisesti hakemaan suunnittelutarveratkaisua ennen rakennusluvan käsittelyä. Suunnittelutarveratkaisun tarvetta perusteltiin mm. alueen sijainnilla melualueella sekä uuden osayleiskaavaluonnoksen varauksilla. Kantelijat kielsivät vastineessaan suunnittelutarveratkaisun tarpeen. Koska kantelijat halusivat rakennuslupapäätöksen ilman suunnittelutarveratkaisua, kunnanhallitus kehotti lääninhallituksen selvitys- ja lausuntopyynnön jälkeen, rakennustarkastajaa käsittelemään rakennuslupahakemuksen viivyttämättä siitä huolimatta, että todennäköinen kielteinenkin päätös aiheuttaisi hakijoille kustannuksia.

Lääninhallitus totesi ratkaisussaan, että viranhaltija oli esittänyt rakennuslupahakemuksen täydennyskehotuksen yli puoli vuotta asian vireilletulon jälkeen. Hakemuksen käsittelyssä oli siten menetelty perustuslain 21 §:n sisältämän viranomaistoiminnan joutuisuusvaatimuksen vastaisesti. Lääninhallitus kiinnitti rakennustarkastajan huomiota hänen menettelynsä joutuisuuteen ja tasapuolisuuteen. Viivästyksistä tulisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaan pyrkiä ilmoittamaan asiakkaalle. Koska viivyttely asiassa rikkoi myös kunnan palvelusitoumuksessa määriteltyjä käsittelyaika-ajoja, viivytyksen syy olisi tullut perustella. Lääninhallitus mainitsi lisäksi virkamiehen virkavelvollisuuksiin kuuluvan neuvontavelvollisuuden menettelykysymyksissä. Hyvän hallinnon mukaisesti asiakkaan väärinkäsitykset tulisi pyrkiä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Kyseisessä tapauksessa kantelua käytettiin jälleen viranomaisen passiivisuustilanteessa, mutta selvitysten ja vastineiden antamisen yhteydessä asia laajeni koskemaan myös maankäyttö- ja rakennuslain säännösten tulkintaa. Ratkaisussaan lääninhallitus ei sinänsä ottanut kantaa suunnittelutarveratkaisun tarpeellisuuteen tai rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaoloon – näissä asiois-

³¹ Tilanne on sama kuin muutoksenhaun kohdalla; itsehallinnon idean mukaisesti kunnan valvonta on kuntalaisten tehtävä, jolloin he myös määrittelevät, mikä on valvonnan kannalta oleellista. Kantelun kansalaisaloitteisuus turvaa kuntalaisten oikeutta kunnallisen itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiensa harjoittamiseen.

sahan asianosaisilla olisi kantelumahdollisuus ympäristöviranomaisille tai mahdollisuus varsinaisiin muutoksenhakukeinoihin päätöksenteon jälkeen – mutta otti huomioon niitä koskevien säännösten sisällön arvioidessaan, oliko virkamiehen viivytykselle asiassa perusteita. Lääninhallituksen mukaan hakemuksen käsittelyä estäviä säännöksiä tulee tulkita ahtaasti, eikä se nähnyt maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mahtuvan näiden ahtaiden tulkintaraamien sisään. Rakennuslupapäätöksen sisältöön kantelijat eivät voineet kunnalliskantelun kautta vaikuttaa, mutta saivat hakemuksensa käsittelyyn kantelun johdosta. Kantelu toteutti siis tarkoituksensa vajaassa kahdessa kuukaudessa, vaikka lääninhallitus antoi asiassa päätöksensä yli vuoden kuluttua kantelun jättämisestä.

Lääninhallituksessa kanteluja käsittelevän virkamiehen³² kokemuksen mukaan kunnan vaikeneminen asiasta kertoo usein epäkohdan todenperäisyydestä: kunnan lausunnossa ei aina kommentoida kunnalle kielteisiä seikkoja lainkaan. Kyseisessä tapauksessa kunta ei kommentoinut kantelijan väitettä kunnassa käsiteltyjen rakennuslupa-asioiden kokonaismäärästä siltä ajalta, kun kantelijat olivat odottaneet omaa lupapäätöstään, ja lääninhallitus katsoi väitteen näin toteenäytetyksi. Todistustaakka kantelijan väitteitä vastaan oli siis kunnalla. Toisaalta lääninhallitus edellytti useissa tarkastelluissa tapauksissa kantelijalta vahvaa näyttöä silloin, kun väitteet kohdistuivat asioihin, joista ei ollut saatavilla konkreettista todistusaineistoa esimerkiksi asiakirjojen muodossa. Tällaisia olivat mm. henkilökohtaisiin mielipiteisiin ja kokemuksiin perustuneet väitteet. Lääninhallituksen kanteluviranomaisen³³ mukaan kunnan toiminnan laittomuuden on ilmevä selvästi kaikesta asiaan liittyvästä asiakirjaselvityksestä, jotta toiminta voidaan päätöksessä määritellä lainvastaiseksi.

Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden velvollisuuksiensa laiminlyönti terveydensuojeluasiassa

LSLH-2001-11502/Ha-411

Kantelija oli jättänyt kunnansihteerille kunnanhallitukselle toimitettavaksi valituskirjelmän, jossa hän pyysi kunnan asuin-, päivähoito- ja opetuskäytössä olleen kiinteistön kuntotarkastusta homevaurioihin viittaavien terveysongelmien ja hajuhaittojen vuoksi. Kantelijan kirjettä ei ollut kunnanhallituksen pöytäkirjojen mukaan käsitelty, eikä kantelija ollut saanut asiasta mitään vastausta. Aiemmin kantelija oli ollut asiassa yhteydessä kunnanjohtajaan ja rakennustarkastajaan, jotka kantelijan mukaan antoivat vääriä tietoja rakennuksen kunnosta ja vetosivat kunnan taloudellisesti heikkoon tilanteeseen kantelijan vaatiessa rakennuksen tutkimista ja kunnostusta. Kunnan uuteen koulurakennukseen oli koulu- ja sivistystoimenjohtajan vaatimuksesta varattu liikuntatiloja sen sijaan että tila olisi käytetty nyt homevaurioisessa rakennuksessa opiskelemaan joutuvien oppilaiden luokkatilana. Rahanpuute ei kantelijan mielestä ollut perusteltu syy toimenpiteisiin ryhtymisen lykkäämiselle, kun kyseessä oli kuntalaisten terveys, ja kantelija vaati mainittuja henkilöitä antamaan kuntalaisille selityksen toimistaan ja lääninhallitusta tutkimaan, olivatko kunnan luottamuselimet syyllistyneet velvollisuuksiensa laiminlyöntiin.

³² Ylitarkastaja Peltola 7.7.2003.

³³ Ylitarkastaja Pietilä 22.8.2003.

Selvitysten mukaan kantelijan kirje oli saatettu kunnanhallituksen tietoon välittömästi ja toimitettu teknisen lautakunnan jatkokäsittelyyn kunnan säännösten mukaisesti. Tekninen lautakunta oli toimittanut kantelijalle päätöksensä tiedoksi. Lääninhallitus totesi menettelyn muutoin oikeaksi, mutta saattoi kunnanhallituksen tietoon käsityksensä siitä, että sen pöytäkirjaan olisi voitu tehdä merkintä kirjeestä tiedottamisesta ja asian siirtämisestä lautakunnalle. Edelleen selvisi, että rakennuksen kunnosta oli kunnassa oltu tietoisia jo usean vuoden ajan, mutta peruskorjausta oli lykätty ja supistettu. Kantelun johdosta ja osin sitä ennen oli tosin ryhdytty jälleen selvittämään tilannetta. Opetustoiminta oli siirretty pois rakennuksesta heti lääninhallituksen selvityspyynnön jälkeen³⁴. Lääninhallitus saattoi kunnanhallituksen tietoon käsityksensä siitä, että koska kunnanhallituksen ja -valtuuston tiedossa oli pitänyt olla rakennuksen kuntoon liittyvät ongelmat, niiden olisi tullut jo aiemmin ottaa huomioon toimenpiteiden tarpeellisuus suunnitelmissaan. Lääninhallitus totesi kuitenkin, ettei ongelman korjaaminen voisi tapahtua hetkessä ja että toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi olivat meneillään.

Lääninhallitus saattoi kunnanjohtajan tietoon käsityksensä hyvän hallinnon mukaisesta tavasta vastata tiedusteluihin. Kunnansihteerin tietoon lääninhallitus saattoi niin ikään käsityksensä hyvän hallintotavan mukaisesta velvollisuudesta oikaista asiakkaan menettelykysymyksiä koskevat väärinkäsitykset. Sivistystoimenlautakunnan lääninhallitus katsoi toimineen velvollisuuksiensa mukaisesti. Rakennustarkastajan toimintaa lääninhallitus ei voinut tutkia kantelijan luovuttua kantelustaan tämän osalta.

Arvioidessaan kunnan toiminnan asianmukaisuutta lääninhallitus viittasi perusteluissaan terveydensuojelulain 26 ja 27 §:n määräyksiin, joiden mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisen vastuulla on huolehtia asukkaiden elinympäristön terveydestä. Lääninhallituksen hallinto-osasto ei kuitenkaan tutkinut asianomaisen viranomaisen toimintaa asiassa, koska lääninhallituksella on erityislainsäädännön mukainen oikeus valvoa ja ohjata läänin alueen terveydensuojelutoimintaa ja sitä koskevat kantelut käsitellään erikseen³⁵. Silti lääninhallitus moitti kunnan ylimpiä poliittisia elimiä kunnan toiminnasta kokonaisuudessaan vastaavina viranomaisina. Kunnanvaltuuston ja -hallituksen voitaneen tulkita käyttäneen harkintavaltaansa väärin päättäessään viivyttää toimenpiteisiin ryhtymistä ja laiminlyödessään terveellisen elinympäristön, keskeisen perusoikeuden, turvaamista. Lääninhallituksen arvostelu perustui siten tässäkin tapauksessa laillisuusnäkökohtiin, vaikkakin viittaukset lainkohtiin pääasian osalta vaikuttivat kapea-alaisilta ja irrallisilta.

Kunnan viranomaisen menettely viran kelpoisuusvaatimusten asettamisessa LSLH-2002-8282/Ha-411

Kantelijana asiassa toimi valtakunnallinen ammattijärjestö. Järjestö kanteli viranhaukimuksesta, jonka kunta oli julkaissut laajalevikkisessä sanomalehdessä. Kantelijan mukaan ilmoituksessa määritellyt viran kelpoisuusehdot eivät olleet voimassa ol-

³⁴ Kunnansihteeri 21.7.2003.

³⁵ Viranomainen ei voi tutkia kantelua, jos valvontavalta asiassa on toisella viranomaisella, mutta se voi siirtää kantelun toimivaltaiselle tai muuten paremmat käsittelyedellytykset omaavalle viranomaiselle (Rosas 1980, 114, 225). Kantelujen käsittelyn ollessa hallintomenettelyä viranomaisella oli asian siirtovelvollisuus HMenL:n 8 §:n perusteella.

leen asetuksen mukaiset ja syrjivät siten tiettyä ammattiryhmää. Kantelija vetosi perusteluissaan oikeuskanslerin vastaavasta asiasta antamaan päätökseen, jossa viitattiin asetusten sitovuuteen ja hallintomenettelyn tasapuolisuuteen³⁶. Kantelun jättämisen jälkeen virka asetettiin kunnassa uudelleen haettavaksi asetuksen mukaisin kelpoisuusvaatimuksin. Ratkaisussaan lääninhallitus totesi kyseisen viran pätevyysvaatimuksia säätelevien asetusten sisällön sekä perustuslain 2 §:n mukaisen julkisen hallinnon lainalaisuusvaatimuksen, mutta kunnan korjattua menettelynsä lääninhallituksella ei ollut aihetta enempiin toimenpiteisiin. Lääninhallitus kiinnitti kuitenkin vastaisen varalle kunnan huomiota virkojen pätevyysvaatimuksiin.

Tässäkin tapauksessa kunnan säännöstenvastainen toiminta saatiin siis oikaistua jo ennen lääninhallituksen ratkaisua. Kantelua hyödynsi kyseisessä tapauksessa oikeushenkilö, jolla käytännössä ei voinut olla kunnan viranhakupäätökseen muutoksenhakuoikeutta³⁷. Kantelumahdollisuus sen sijaan on kenen tahansa käytettävissä asianosaisuudesta tai kunnan jäsenyydestä riippumatta. Periaatteessa kantelujen kautta on valtavalla määrällä ihmisiä ja yhteisöjä mahdollisuus kontrolloida jokaisen kunnan toiminnan laillisuutta. Käytännössä laillisuuskantelun aktivoi asian liittyminen jollakin tavalla henkilökohtaisiin intresseihin ja kantelu tehdään oman tai korkeintaan naapurikunnan toiminnasta. Kunnan laillisuuskontrolli jää siten pääasiassa omien kuntalaisten tehtäväksi, mikä onkin itsehallintoperiaatteen mukaista.

³⁶ Oka 29.12.1999, dnro 434/1/99.

³⁷ Harjula-Prättälä 2001, 92.

3 Kunnalliskantelujen merkitys kunnan valvontakeinona

3.1 Päätelmät kantelutapausten valossa

Osa kanteluista oli mitä ilmeisimmin tehty asioiden mentyä täysin umpisolmuun kunnan viranomaisen tai viranhaltijan kanssa tai kun kantelija tunsu, ettei hän enää pystynyt itse vaikuttamaan asioiden kulkuun. Kantelijalla oli tarve saada ulkopuolista apua vääryydeksi kokemiensa asioiden eteenpäin saattamiseksi tai selvitystä siihen, mikä on oikea laintulkinta asiassa, ts. kuka on oikeassa³⁸. Kantelijan ja kunnan viranomaisten välinen asian käsittely oli saattanut kestää useita vuosia, ja osapuolten suhteet olivat ilmeisen tulehtuneet, kun kantelija pyysi lääninhallitusta selvittämään asiaa.

Kantelua käytettiin myös viimesijaisena oikeusturvakeinona, kun muutoksenhakumahdollisuudet oli hyödynnetty eikä lopputulos tyydyttänyt kantelijaa. Parhaimmillaan kantelija oli saattanut vuosien kuluessa valittaa ja kirjelmöidä asiassaan lähes kaikkiin mahdollisiin oikeusasteisiin ja toimivaltaisiin hallinto- viranomaisiin. Siitä huolimatta kantelu lääninhallitukselle haluttiin uudistaa kohta sen päätöksen valmistuttua. Kantelua käytettiin siis selvästi kunnan viranomaisten ja mahdollisesti myös lääninhallituksen painostamiseen asiassa. Tarkasteluista tapauksista nousivat siten esille kantelun erityispiirteet varsinaisiin muutoksenhakekeinoihin verrattuna: kantelu ei ole sidottu määräaikoihin eikä se saa lainvoimaa. Viranomaisten kannalta toistuvat tuloksettomat kantelut ovat epäilemättä kiusallisia, etenkin jos asiaa on käsitelty jo muutoksenhakuinstansseissa. Toisaalta rajoittamaton kantelu-oikeus laajentaa kansalaisten mahdollisuuksia valvoa kunnan toimintaa ja oikeusturvan periaatteellista ulottuvuutta. Ns. kiusantekomielessä tehtyjen tai asiattomien kantelujen kohdalla kanteluviranomaisella on tietty harkintavalta kantelun tutkittavaksi ottamisessa, joskin tämä valta on tulkittava suppeaksi perustuslain 21.1 §:n sisältämien perusoikeuksien vuoksi.

³⁸ Kantelijat hakevat kanteluillaan nimenomaan puolueetonta laillisuuskannanottoa (ylitarkastaja Peltola 7.7.2003; ylitarkastaja Pietilä 18.8.2003).

Vaikka kantelun rinnalla käytettiin muita oikeusturvakeinoja, osa kantelijoista käytti kantelua selvästi varsinaisten muutoksenhakukeinojen sijaan. Tarkoituksellinen kantelun valinta saattaa johtua esimerkiksi kantelumenettelyn maksuttomuudesta tai valituksen menestymismahdollisuuden epävarmuudesta. Kantelijan tarkoituksena saattaa myös olla pelkkä huomion herättäminen kunnassa, mihin hän katsoo kantelun olevan riittävä keino. Kantelija voi käyttää kantelupäätöstä myös eräänlaisena lisätodisteena ajaessaan asiaansa muussa viranomaisessa, esimerkiksi vaatiessaan kunnalta vahingonkorvausta yleisessä tuomioistuimessa³⁹. Kantelupäätöksestä haetaan siis tukea omille käsityksille sekä jatkotoimenpiteisiin ryhtymiselle ja sillä kartoitetaan niiden menestymismahdollisuutta. Kantelijalle lääninhallituksen kanteluratkaisulla on siten korostunut informaatioarvo.

Kantelijoille eivät välttämättä olleet selviä lääninhallituksen tutkimisvaltuuden rajat tai lääninhallituksen ja kunnan suhteen luonne ylipäätään. Kantelijat vaativat useasti lääninhallitusta määräämään kunnan vahingonkorvauksiin tai jopa asettamaan kantelun kohteen virkasyytteeseen. Lääninhallituksessa pyritäänkin informoimaan kantelijoita heti ensimmäisestä yhteydenotosta lähtien kantelun oikeusvaikutuksista ja valituksen ensisijaisuudesta muutoksenhakukeinona, jotta välttyttäisiin väärinkäsityksiltä ja muutoksenhakuaikojen umpeen kulumiselta. Kantelu oikeusturvakeinona ei voi korvata valitusta, mitä osoittivat myös lääninhallituksen viittaukset ratkaisuisaan kunnallisten muutoksenhakukeinojen ensisijaisuuteen. Ongelmana kanteluviranomaisen näkökulmasta on, että kantelijat eivät aina ilmoita muulle viranomaiselle samanaikaisesti tekemistään valituksista ja kanteluista⁴⁰, mikä johtaa asioiden moninkertaiseen käsittelyyn.

Huomattavan suuri osa kanteluista koski joko yksinomaan tai osittain viranomaisen tai virkamiehen passiivisuutta asiassa. Kanteluissa passiivisuutta moitittiin tyypillisesti virkamiehen virkavelvollisuuksien tai viranomaisen velvollisuuksien laiminlyöntinä. Passiivisuustilanteissa kantelu on omimmillaan paikattessaan muutoksenhakukeinojen jättämiä aukkoja oikeusturvassa, kun hallintotoiminnassa ei synny valituskelpoista päätöstä tai päätösmenettelystä ei voi erikseen valittaa ennen kuin päätös on tehty. Kantelun kautta voidaan aktivoida kunnan viranomainen nopeastikin korjaamaan tilannetta, jos lääninhallitus toimii ripeästi kantelun tutkinnan aloittamisessa ja selvitys- ja lausuntopyyntöjen toimittamisessa. Kun kanteluasia tulee myös kunnassa tutkinnan alle, seurauksena saattaa olla itseoikaisu-tyypisiä toimenpiteitä tai viranomaisten ohjeistuksia jo ennen lääninhallituksen ratkaisua.

Viranomaisten passiivisuuteen lääninhallitus reagoi melko säännönmukaisesti kiinnittämällä huomiota perustuslain 21 §:n merkitykseen ja hyvän hallinnon periaatteisiin sekä viittaamalla kuntalain 44a §:ään (kumottu lailla kuntalain muuttamisesta 305/2003) viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista. Lääninhallitus painotti erityisesti hyvän hallinnon periaatteiden asettavan viranomaiselle velvollisuuden ilmoittaa viivästyksen syy asianosaiselle sekä antaa arvio kä-

³⁹ Hallintopäällikkö Nurminen 21.7.2003. Kantelupäätöksiä käytetään hyväksi myös julkisuudessa mm. poliittisin tarkoituksin (ylitarkastaja Pietilä 18.8.2003).

⁴⁰ Ylitarkastaja Peltola 7.7.2003.

sittelyajasta. Vaikka Suomessa ei kansalaisella toistaiseksi⁴¹ ole suoranaisia oikeus-
turvakeinoja passiivisen viranomaisen saattamiseksi vastuuseen, voidaan asiata
viivyttelyä virkatehtävien hoidossa pitää ylimpien laillisuusvalvojen vakiintuneen
ratkaisukäytännön mukaan vähintäänkin moitittavana käytöksenä.

Toinen lääninhallituksen huomiota herättänyt seikka oli hallinnon asiak-
kaiden neuvonnan riittämättömyys. Laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä vi-
ranomaisen neuvontavelvollisuus käsitetään nykyisin hyvään hallintoon sisälty-
vänä palveluperiaatteen osana; neuvonnan tulee kattaa laajasti asiakkaan asioin-
tiin liittyvät seikat⁴². Kantelutapauksista ilmeni, että suuri osa kantelijoiden tyy-
tymättömyydenilmauksista johtui väärinkäsityksistä, jotka olisi voitu välttää ak-
tiivisemmalla selkeällä neuvonnalla ja tiedottamisella.

Vaikka joissakin kanteluissa odotettiin lääninhallituksen ottavan kantaa myös
kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnassa oleviin seikkoihin, tarkasteltujen ta-
pausten osalta lääninhallitus pitäytyi perusteluissaan pääasiassa laillisuusnäkö-
kohdissa viitaten lakiin tai yleisiin (sekä vahvasti että heikosti sitoviin) oikeus-
periaatteisiin. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten erottaminen si-
nänsä kanteluissa ei näyttänyt olevan ongelma. Laillisuusarviointia tehdessään
lääninhallitus joutuu kuitenkin saman ongelman eteen kuin muutkin hallintovi-
ranomaiset ratkaisuissaan: lainsäädännön jättämät harkintavallan rajat ovat tul-
kinnanvaraisia. Tästä syystä hämärtyy myös laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuus-
kysymysten välinen raja⁴³. Kantelujen koskiessa suurelta osin oikeusperiaattei-
den, mm. hyvän hallinnon periaatteiden raamittamaa tosiasiallista toimintaa kun-
nan viranomaisen harkintavallan rajat ovat yleensä väljemmät kuin tiukemmin
laillisuusnäkökohtiin perustuvassa hallinnollisessa päätöksenteossa. Laillisuus-
valvontaa suorittava viranomainen saattaa silloin epäsuorasti ottaa kantaa myös
kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaan⁴⁴. Kannanotto ilmaistaan tosin viran-
omaisen käsityksenä lain oikeasta tulkinnasta, mikä ei sinänsä ole puuttumista
kunnan harkintavallan käyttöön, vaan tarkoitus on ohjata kunnan toimintakäy-
täntöä vastaisuuden varalle.

Lääninhallituksen tutkimistoimivallan rajoitus suojaa kunnallista itsehal-
lintoa, mikä sisältää sen, että kunta saa harkintavaltansa puitteissa valita mah-
dollisista toimintavaihtoehtoista sopivimman. Kuntalaisella on mahdollisuus
vaikuttaa kunnan toimintaan ja päätöksiin luottamushenkilöiden kautta ja osin
myös suoraan kuntalain suomin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksin.
Kuntalaisen käytettävissä on myös kunnan sisäinen oikaisuvaatimus, jonka voi
tehdä niin laillisuus- kuin tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Tarkoituksenmu-
kaisuusseikat ovat siis kunnan sisällä tehtäviä poliittisia valintoja, jotka pohjau-
tuvat kunnan hallinnossa määriteltyihin ja vallitseviin arvoihin ja periaatteisiin.
Oletus siitä, että kunnan hallintoa ja päätöksentekoa ohjaavat tavoitteet ja peri-

⁴¹ Oikeusministeriön hallintolainkäytön kehittämishankkeen yhtenä osatehtävänä on sel-
vittää oikeuskeinoja ja niiden tarvetta viranomaisen passiivisuustilanteessa (OMO587:0/
6/1/1999).

⁴² HE 72/2002 vp, 62.

⁴³ Mm. Merikoski 1968, 218; Mäenpää 1992, 146.

aatteet on määritelty edustuksellisen demokratian toimintaprosessin mukaan, johtaa siihen, että viime kädessä luottamushenkilöt vastaavat tarkoituksenmukaisista valinnoista poliittisen vastuunsa kautta tyytymättömälle kuntalaiselle. Valtion viranomainen ei voi tähän vastuuseen puuttua.

Lääninhallituksen ratkaisukäytännöstä oli havaittavissa ylimpien laillisuusvalvojen käytäntöä mukaileva perusoikeusmyönteinen laintulkinnan linja. Ratkaisuisaan lääninhallitus vetosi erityisesti perustuslain 21 §:n hyvään hallintoon ja hyvään hallintomenettelyyn sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Perustuslain säädöksiin viittaamalla lääninhallitus osoittaa, että kunnan hallintotoiminnan lähtökohtana on oltava kansalaisten perusoikeuksien kunnioittaminen. Toisaalta perusoikeussäännöksiin tukeutumisen voidaan katsoa antavan lääninhallitukselle kovin laajan perustan kunnan toiminnan tutkimiselle, sillä perusoikeusnäkökulma korostaa arvoihin tukeutuvaa laintulkintaa, mm. lopputuloksen oikeudenmukaisuuden huomioimista⁴⁵. Toiminnan arvioiminen tällaisen yhteiskunnallisen arvon perusteella edellyttää kanteluviranomaiselta erityistä pidättyvyyttä, koska muutoin on vaarana, että se ylittää laillisuusvalvojan toimivaltansa.

Vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki (434/2003) selkeyttäneen jossain määrin tilannetta perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon sisällön osalta antaessaan sekä kuntaviranomaisille että lääninhallitukselle vankemman pohjan tulkita ja arvioida menettelyn lainmukaisuutta. Esimerkiksi viranomaisen neuvontavelvollisuus on hallintolaissa käsitetty nykyistä laajemmin⁴⁶. Viranomaisen tulee mm. antaa tietoja menettelykäytännöistään ja oikaista asiakkaan väärinkäsitykset menettelykysymyksissä. Viranomaisilta edellytetään hyvää kielenkäyttöä (9 §), millä on suuri merkitys väärinkäsitysten välttämiseksi ja asiakkaan kokemukselle palvelun laadusta. Tämä kävi ilmi myös tarkastelluista kanteluista. Laissa säädetään myös velvollisuudesta käsitellä asia viranomaisessa ilman asiatonta viivytystä (23 §). Yksi hyvän hallinnon tae on näin periaatteessa⁴⁷ turvattu lailla, kuten perustuslain 21.2 § edellyttää. Lain kantelun käsittelyä viranomaisissa koskeva säännös (4.3 §) tullee vahvistamaan kantelijan ja kantelun kohteen oikeusturvaa kantelumenettelyssä.

Tarkasteltavina olleissa tapauksissa lääninhallituksen ratkaisut noudattivat varovaisuusperiaatetta ja kannanotot olivat maltillisia, osin jopa liiankin neutraaleja, jotta ratkaisusta olisi käynyt selvästi ilmi, missä kohdin ja miten oli toimitettu väärin: säädöksiä ja tosiseikkoja ei aina yhdistetty toisiinsa suoraan ja pe-

⁴⁴ Tähti 1995, 264–265. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan laillisuusvalvontaan kuuluvat kannanotot oikeudellisesti perustellusta harkintavallan käytöstä, mikä edellyttää mm. erilaisten periaatteiden ja arvojen punnintaa (K 14/2001 vp, 30–31). Myös tarkoituksenmukaisuusharkinnan on oltava lainalaista, ts. ei mielivaltaan perustuvaa toimintaa (mm. Merikoski 1958, 94; Laakso 1990, 191; Ryynänen 1991, 37). Ks. myös Kons-tari 1979, 88: Harkintavallan väärinkäytön selvittämisen kannalta ei ole oleellista erotella laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Kullan (1998, 61) mukaan perusoikeusmyönteinen laintulkinta saattaa kaventaa viranomaisen harkintavaltaa.

⁴⁵ Oikeusasiamies Lehtimaja 4.2.1999.

⁴⁶ HE 72/2002 vp, 62.

⁴⁷ Täsmällisiä aikarajoja ei edelleenkään säädetty, vaan kohtuullista käsittelyaikaa viitotettiin mm. laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöön tukeutuen (HE 72/2002 vp, 79–80).

rustelut jäivät irrallisiksi ja epäselviksi⁴⁸. Ratkaisujen rakenne, selkeys ja ymmärrettävyys riippui osittain esittelijän käytännöstä.

Kuntia moitittiin vain vahvoin perustein ja lähinnä silloin, kun kyse oli kansalaisten perusoikeuksien vaarantumisesta menettelyvirheiden vuoksi. Enimmäkseen lääninhallitus tyytyi lausumaan oman käsityksensä oikeasta menettelystä asiassa ja saattamaan sen kunnan viranomaisten tietoon. Koska kantelut liittyivät usein oikeusperiaatteiden noudattamiseen, lääninhallitus ei voinut tukeutua konkreettiseen lainsäädäntöön vaan päätyi esittämään tulkintasuosituksia⁴⁹. Toisaalta lääninhallituksen kannanotot olivat melko laimeita myös silloin, kun säädöksiä oli todistetusti rikottu⁵⁰. Kun lääninhallitus kuitenkin lausuu käsityksensä toteamatta yksinomaan, ettei kantelu anna aihetta toimenpiteisiin, on kunnassa aihetta olettaa, ettei sen menettely asiassa ole ollut täysin lain hengen ja tarkoituksen mukaista ja että toimintatapaa olisi syytä tarkastaa.

Lääninhallitukselle jäi huomattavassa osassa tarkastelluista tapauksista viestinviejän ja välittäjän rooli kantelijan ja kunnan välillä: kun lääninhallitus lähetti kuntaan lausunto- ja selvityspyynnön, kunnassa ryhdyttiin heti asiantilaa korjaaviin toimenpiteisiin, joista lääninhallitusta informoitiin jo sille annetussa lausunnossa. Kantelun tutkinnan edetessä kantelija saattoi vastineissaan purkaa lopulta kaiken mahdollisen tyytymättömyytensä kunnan toimintaan, joten kantelu toimi myös kuntalaisen yleisenä ilmaisun ja osallistumisen välineenä. Tosin voidaan kysyä, miksi kantelija on turvautunut kanteluun. Miksi kantelija ei ole voinut vaikuttaa asiassaan suoralla yhteydenpidolla kunnan viranomaiseen ilman lääninhallituksen väliintuloa, kun kunta kuitenkin ryhtyy oikaisutoimenpiteisiin heti saatuaan tiedon kantelusta? Oleellista on myös pohtia, mitä seuraa kantelijalle ”kielteisestä” päätöksestä eli kun lääninhallitus lausuu kunnan tai sen viranomaisen tai virkamiehen menetelleen lainmukaisesti. Lukkiutuuko tällöin tilanne kunnan ja kantelijan välillä entistä pahemmin kunnan pysyessä kannassaan tai vedotessa lääninhallituksen päätökseen vai pystytäänkö kunnassa neuvottelemaan asiasta lääninhallituksen ratkaisun jälkeen.

Ilmeisesti kunnissa suhtaudutaan vaihtelevasti lääninhallituksen kantelupäätöksiin. Joitakin kuntia lääninhallitus joutuu huomauttamaan toistuvasti niiden toiminnan epäasianmukaisuudesta⁵¹. Virheellisen menettelyn jatkumisen taustalla vaikuttavat usein kunnan sisäiset johtamisen ja valvonnan ongelmat⁵².

⁴⁸ Ellilä (2000, 91–104) on esittänyt samansuuntaisia huomioita kanteluratkaisujen epäselvyydestä sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen osalta. Laintulkitsijan argumentoinnin vakuuttavuus vaikuttaa luonnollisesti kantelun tehokkuuteen oikeusturvakeinona (ks. Aarnio 1989, 183; K 14/2001 vp, 29).

⁴⁹ Periaatteiden tulkinnan ja sitovuuden ongelmista ks. Tähti 1995.

⁵⁰ Asianomaisen huomiota kiinnitettiin kuitenkin suoremmin toiminnan lainmukaisuuteen. Ratkaisuissa painottuivat ohjaavat toimenpiteet, mikä onkin johdonmukaista lääninhallituksen toimiessa hallinto- eikä lainkäyttöviranomaisen roolissa. Lääninhallitusten on todettu olevan varovaisia tai passiivisia myös sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluihin reagoimisessa, vaikka niillä on tällöin erityislainsäädännön mukainen valvontavelvollisuus (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/1997, 130–131).

⁵¹ Hallintopäällikkö Nurminen 21.7.2003.

⁵² Ylitarkastaja Peltola 7.7.2003.

Kanteluilla ei voida tietenkään korvata kunnan johdon ja esimiesten valvontavelvollisuuksia, mutta niiden kautta voidaan kiinnittää kunnan huomiota sen valvonta- ja ohjausjärjestelmässä esiintyviin puutteisiin.

Kanteluviranomaisten osalta on kyseenalaistettava lääninhallituksen ja ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan päällekkäisyyden tarkoituksenmukaisuus. Kuntalain ollessa kunnan toimintaa ohjaava peruslaki olisi johdonmukaista pitää lääninhallitusta ensisijaisena kunnalliskantelujen käsittelijänä suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin. Ylimpien laillisuusvalvojien aseman korostamista kanteluviranomaisina puoltaa puolestaan niiden riippumattoman valvontaelimen status.⁵³ Kun otetaan huomioon lääninhallituksen asema valtion keskushallinnosta riippuvana hallintoviranomaisena, kantelujen muutoksenhakuluonteisuus tai kohdistuminen hyvän hallinnon väljästi tulkittaviin tekijöihin ja tällaisten kantelujen oikeusvaikutusten riippuvuus kunnan omista toimenpiteistä, voidaan toisaalta kysyä, olisiko yleisen kunnallishallinnon valvonta toteutettavissa hallintolainkäytön ja kunnan sisäisen valvonnan keinoin ilman kanteluihin perustuvaa valvontaa? Euroopan neuvoston suositusten⁵⁴ mukaan sen lisäksi, että kunnan valvonnassa tulisi korostaa riippumattomien valvontaelinten asemaa, tulisi ensi sijassa vahvistaa kunnan sisällä tapahtuvaa valvontaa ja konfliktien käsittelyä. Kunnan omaa valvontaa hyvää hallintoa koskevissa kysymyksissä voitaisiin vahvistaa esimerkiksi kunnan sisäisillä eettisillä käytös- ja menettelysäännöstöillä⁵⁵. Epäkohtiin liittyvien sisäisten käsittelyjärjestelmien kehittäminen todennäköisesti vähentäisi tarvetta ulkopuolisten tahojen puuttumiseen kunnan hallintoon.

3.2 Yhteenvedo

Vaikka kunnalliskantelujen määrä kunnan erityislainsäädännön alaista toimintaa koskevien kanteluiden määrään⁵⁶ verrattuna näyttää vähäiseltä, ei niiden merkitystä kuntien valvonnassa tule aliarvioida: tutkimuksen perusteella kanteluja tehtiin varsin asiallisin perustein ja suuri osa niistä johti lääninhallituksen toi-

⁵³ Lääninhallituksen asemaa kanteluviranomaisena tulisi ylipäätään pohtia uudelleen, etenkin kun suurlääniä muodostamisen myötä sen kanteluviranomaistehtävän perustelu, alueensa kuntien hyvä tuntemus, on menettänyt merkitystään.

⁵⁴ Recommendation No. R (98) 12; Public ethics at local level – Model Initiatives Package (Steering committee 25.11.2002).

⁵⁵ Esimerkiksi Isossa-Britanniassa paikallishallinnon peruslaissa (Local Government Act 2000, chapter 22, Part III) on säädetty paikallisviranomaisille velvollisuus hyväksyä eettiset säännökset. Niiden noudattamista tosin valvoo valtionhallinnosta ja paikallishallinnon yleisestä laillisuusvalvojasta (alueellinen Commissioner for Local Administration) erillinen riippumaton toimielin (Standard Board). Säädelty järjestelmä koskee luottamushenkilöitä, mutta myös muulle paikallishallinnon henkilöstölle on kehitelty eettisiä säännöstöjä. – Suomessa käydystä keskustelusta kunnallishallinnon eettisten periaatteiden kehittämisen tarpeesta ks. esim. SM:n kuntaosaston julkaisu 5/2003.

⁵⁶ Länsi-Suomen läänissä tehtiin sosiaalihuoltoa koskevia kanteluja 153 kpl ja terveydenhuoltoa koskevia kanteluja 258 kpl vuonna 2002 (Länsi-Suomen lääninhallituksen diaaritieto).

menpiteisiin ainakin joltain osin. Länsi-Suomen läänin kunnalliskantelujen määrä näytti lisäksi olevan huomattavassa kasvussa. Kunnalliskanteluinstituutiota voidaan pitää yksittäisen kuntalaisen kannalta omassa asiassaan tarpeellisenä ja hyödynnettynä, varsinaista muutoksenhakua täydentävänä oikeusturvakeinona. Kanteluilla kontrolloidaan yleistä kunnallishallintoa myös ennen lääninhallitukselle kuuluneen yleisen silmälläpidon tapaan ilman välitöntä asianosaisintressiä. Kantelun käyttöä samanaikaisesti muutoksenhaun rinnalla oikeusturvan maksimoimiseksi tai viimesijaisena painostuskeinona muutoksenhakukeinojen hyödyntämisen jälkeen ei voi kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena hallinnon resurssien järkevän käytön ja oikeusturvajärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta.

Lääninhallitukselle jäi kanteluasioissa usein viestinviejän ja välittäjän rooli kunnan ja kantelijan välillä, sillä kunnissa ryhdyttiin korjaustoimenpiteisiin usein jo ennen lääninhallituksen ratkaisua. Ratkaisuisissa painottui ylimpien laillisuusvalvojien käytännön tapaan suositusluonteinen kuntien ohjaaminen vastaisuuden varalle kantelujen koskiessa suurelta osin väljän laintulkinnan sallivia hyvän hallinnon osa-alueita. Kannanotot olivat varovaisia myös silloin, kun lainrikkomus oli ilmeinen. Kunnalliskantelujen tehokkuuden oikeusturvakeinona voikin todeta liittyvän paitsi kantelujen käsittelyresursseihin (sekä määrällisiin että laadullisiin) lääninhallituksessa ennen kaikkea kunnassa kantelun johdosta suoritettavaan sisäiseen tutkintaan ja sen tuloksista kunnassa tehtäviin johtopäätöksiin. Kunnan hallintokulttuurista riippuu, kyetäänkö virheet tunnistamaan ja tunnustamaan ja ennen kaikkea estämään niiden toistuminen tulevaisuudessa. Kantelu on joka tapauksessa kunnan viranomaisten kannalta varsin ”pehmeä” muistutus kuntalaisten oikeuksien kunnioittamisesta ja hallinnon lainalaisuudesta.

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY. Juva 1989.
- Ellilä, Kalevi: Terveyskantelumenettely. Teoksessa: Oikeustiede. Jurisprudentia. XXXIII. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2000. 5–134.
- Harjula, Heikki–Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 4. uud. painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2001.
- Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 139. Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala 1979.
- Koski, Heikki: Uudet läänit osana hallintojärjestelmämme. Teoksessa (toim. Rynänen, A.–Meklin, P.–Karhu, V.–Kallio, O.): Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Finnpublishers. Tampere 2000. 19–28.
- Kulla, Heikki: Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa (toim. Lämsineva, Pekka–Viljanen, Veli-Pekka): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turun yliopisto. Turku 1998. 51–63.
- Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.
- Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Vammala 1958.
- Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uusittu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 143. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Vammala 1968.
- Mäenpää, Olli: Hallintolupa. 2., uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992.
- Mölsä, Ari: Menikö kunnissa hulinaksi? Lääninhallituksella ei enää ”silmälläpito-oikeutta”. Kuntalehti 16/1996, 43.
- Paunio, R.-L: Perusoikeudet – terveyden ja hyvinvoinnin kulmakivinä. Dialogi 4–5/1996, 4–5.
- Pöyhönen, Aulis: Kuntalaki ja valtion väliset suhteet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1994, 88–92.
- Rosas, Allan: Förvaltningsklagan. Acta Academiae Aboensis, Ser. A, Humaniora Vol. 59. Åbo Akademi. Åbo 1980.

- Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2., uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1991.
- Stenvall, Jari: Aluehallinto 2000. Tampereen yliopisto. Hallintotiede 1999 A 15. Hallintotieteen laitos. Tampere 1999.
- Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 205. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1995.

Valtiopäiväasiakirjat ja muu virallisaineisto

- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- K 10/1998 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997.
- K 10/1999 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998.
- K 11/1999 vp. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1998.
- K 14/2001 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000.
- K 14/2002 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001.
- K 10/2003 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002.
- HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.
- HaVM 8/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 8/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.
- PeVM 6/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 6. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1994.
- PeVM 13/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 13/2000 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998.
- StVL 9/2002 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001.
- KM 16/1996. Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1996.
- Hansson, Aino-Inkeri: Selvitys sosiaali- ja terveystalouden ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8. STM. Helsinki 2002.
- Public ethics at local level – Model Initiatives Package. The Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Council of Europe. 25.11.2002. Saatavissa sähköisessä muodossa [www-osoitteessa <URL:http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/7FA977D5DAA0DF79C2256D2B001F3392/\\$file/PackageEthics-rev.pdf>](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/7FA977D5DAA0DF79C2256D2B001F3392/$file/PackageEthics-rev.pdf). 18.2.2004.
- Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action. 18.9.1998. Saatavissa sähköisessä muodossa [www-osoitteessa <URL:http://www.cm.coe.int/ta/rec/1998/98r12.htm>](http://www.cm.coe.int/ta/rec/1998/98r12.htm). 18.2.2004.
- Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 5/2003. Kunnallishallinnon eettiset periaatteet. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriö. Helsinki, helmikuu 2004. Saatavissa sähköisessä muodossa [www-osoitteessa <URL:http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004-E10B3/\\$file/eettiset_periaatteet.pdf>](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/BA2B51BC3F9E0C0EC2256E3F004-E10B3/$file/eettiset_periaatteet.pdf). 27.2.2004.
- Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:4. Terveystalouden oikeusturvakeskusten toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistio. STM. Helsinki 2004.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/1997. Valtion kuntien toimintaan kohdistaman hallinnon tuloksellisuus sosiaali- ja terveysasioissa. Oy Edita Ab. Helsinki 1997.

Oikeuskäytäntö

Oka 29.12.1999, dnro 434/1/99.
EOA 26.2.2001, dnro 2213/4/00.

Sähköinen aineisto

Oikeusasiamies Lehtimaja: Perus- ja ihmisoikeudet eivät politisoi laillisuusvalvontaa. (Tiivistelmä Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa 4.2.1999 pidetystä studiä generalia -luennosta Perus- ja ihmisoikeusvalvonta oikeusasiamiehen näkökulmasta). 4.2.1999. Saatavissa www-muodossa osoitteesta <<http://eduskunta.fi/>> (eduskunnan oikeusasiamies > lehdistötiedotteet). 1.7.2003.
OMO587:0/6/1/99. Hallintolainkäytön kehittämishanke. Oikeusministeriön sähköinen hankeluettelo. <<http://www.om.fi/18574.htm>>.

Haastattelut

Ylitarkastaja Ulla Peltola. Länsi-Suomen lääninhallitus, hallinto-osasto. Henkilökohtainen tiedonanto 7.7.2003.
Hallintopäällikkö Markku Nurminen. Länsi-Suomen lääninhallitus, hallinto-osasto. Puhelinkeskustelu 21.7.2003.
Ylitarkastaja Marja Pietilä. Etelä-Suomen lääninhallitus, oikeushallinto-osasto. Puhelinkeskustelu 18.8.2003 ja sähköpostivastaus 22.8.2003.
Kuntien viranhaltijoiden puhelinhaastattelut joidenkin esimerkkitapausten osalta.
Hallintojohtaja Juhani Flinkkilä. Pirkkala. 14.7.2003.
Terveyslautakunnan sihteeri Taina Viik. Pirkkala. 16.7.2003.
Kunnansihteeri Tarja Juottonen. Toivakka. 21.7.2003.
Kunnanjohtaja Timo Mämmi. Kälviä. 4.8.2003.

Muu aineisto

Länsi- ja Etelä-Suomen lääninhallitusten diaaritietoja, asiaryhmä Ha-411.
Länsi-Suomen lääninhallituksen hallinto-osaston kanteluasiakirjoja vuosilta 2000–2003.

Liite 3

Neuvottelumenettely valtion valvonnan keinona

Tampereen yliopisto
Kunnallistieteiden laitos
Tuija Jokela
17.5.2004

Sisällys

1	JOHDANTO	173
1.1	Kunnan ja valtion välinen yhteistyö kaavoituksessa	173
1.2	Tutkimustehtävä	173
2	NEUVOTTELUMENETTELY KAAVOITUKSESSA	175
2.1	Kehittämiskeskustelu	175
2.2	Viranomaisneuvottelu	176
3	KOKEMUKSET NEUVOTTELUMENETTELYSTÄ	178
3.1	Kehittämiskeskusteluiden hyvät puolet ja kehittämistarpeet	178
3.2	Viranomaisneuvotteluiden hyvät puolet ja kehittämistarpeet	178
4	TAPAUS KYLMÄKOSKI	181
4.1	Kaavaprosessin vaiheet	181
4.2	Viranomaisyhteistyö hankkeen yhteydessä	182
4.3	Kylmäkosken kunnan arvio neuvottelumenettelyn toimivuudesta	183
5	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA	185
	LÄHTEET	188
	LIITE: Kylmäkosken kaavan aikajana	190

1 Johdanto

1.1 Kunnan ja valtion välinen yhteistyö kaavoituksessa

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Uudessa laissa kuntatason kaavojen alistusvelvollisuus poistui kuntien yhteistä yleiskaavaa lukuun ottamatta ja valitusmahdollisuus kuntapäätöksistä siirtyi tuomioistuimiin. Valtio ei enää ympäristöministeriön välityksellä valvo kuntien kaavoitusta, vaan alueelliset ohjaustehtävät siirtyivät maankäyttö- ja rakennuslain myötä kaikkien kuntien osalta alueellisille ympäristökeskuksille.

Valtion jälkivalvonnan keveneminen merkitsee neuvottelutarpeiden ja -velvollisuuksien sekä lausuntomenettelyn lisääntymistä kunnan ja valtion viranomaisien välillä. Valtio siirtyi jälkivalvonnasta neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen ja ennakko-ohjaukseen kaavojen varsinaisessa suunnitteluvaiheessa. Samalla ympäristökeskuksille tuli oikaisukehotus- ja valitusoikeus kuntien kaavapäätöksistä.

Kaavoitus vaatii nykyisin laajaa yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Valtiolla on edelleenkin monitasoinen oikeus puuttua asioiden kulkuun. Valtion ja kuntien työnjakoa koskevien maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden mukaan neuvottelumenettelystä on muodostettu valtion keskeinen vaikuttamiskeino. Neuvotteluprosessin tarkoituksena on varmistaa, että kunnan, valtion ja eri sektoriviranomaisten keskinäinen tiedonkulku sujuu ja intressit saadaan sovitettua yhteen. Valtio ja kunta kohtaavat vähintään kerran vuodessa *kehittämiskeskustelussa*, jossa käsitellään kunnan alueiden suunnitteluun ja merkittäviin kaava-asioihin liittyviä kysymyksiä sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyötä. Lisäksi valtio ja kunta neuvottelevat jokaisen merkittävän kaavan valmistelun osalta erikseen *viranomaisneuvottelussa*.

1.2 Tutkimustehtävä

Tämän erillisselvityksen tarkoituksena on tarkastella kunnan ja valtion välistä neuvottelumenettelyä kaavoituksessa ja sitä, miten neuvottelumenettely toimii

käytännössä. Tässä erillisselvityksessä tarkastellaan vain yleiskaavan ja asemakaavan laadintaan liittyvää yhteydenpitoa ja neuvottelumenettelyä. Maakuntakaavan laadintaan liittyvää yhteydenpitoa ja neuvottelumenettelyä ei oteta esille.

Luvussa 2 tarkastellaan, mitä laissa säädetään kehittämiskeskusteluista ja viranomaisneuvotteluista sekä kuvataan, millaisia neuvottelut ovat. Kehittämiskeskusteluiden ja viranomaisneuvotteluiden toimivuutta käytännössä arvioidaan luvussa 3, jossa lähteinä on käytetty ympäristöministeriön kyselyitä ja selvityksiä ja Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanketta sekä Pirkanmaan ympäristökeskuksen ylitarkastajien Seppo Mäkisen ja Leena Strandénin haastattelua. Lisää käytännönläheisyyttä tarkasteluun tuo 4. luvun esimerkitapaus, jossa kuvataan neuvottelumenettelyä kunnan ja valtion viranomaisten välillä Kylmäkosken kirkonkylän (Sipilä / Millerin alue) asemakaavan muutoksen yhteydessä. Lopuksi arvioidaan neuvottelumenettelyä eri näkökulmista. Esille nostetaan muun muassa kysymys siitä, onko roolijako kunnan ja valtion välillä kaavoituksessa nykyisin selvä. Uuden lain tavoitteena on kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen kaavoituksessa. Onkin aiheellista kysyä, onko valtion valvonta todellisuudessa muuttunut. Lopuksi pohditaan keinoja kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen vastuun- ja työnjaon selvittämiseen.

2 Neuvottelumenettely kaavoituksessa

2.1 Kehittämiskeskustelu

Kunnan ja valtion välisen säännönmukaisen vuorovaikutuksen edistämiseksi lakiin on otettu säännös kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välisestä kehittämiskeskustelusta, joka käydään vähintään kerran vuodessa. Kehittämiskeskustelusta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 8 §:ssä seuraavasti:

”Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä.”

Kehittämiskeskustelussa voidaan ensinnäkin käsitellä kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Toiseksi kehittämiskeskustelussa voidaan keskustella vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista merkittävistä kaava-asioista. Kolmanneksi voidaan ottaa esille kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Lisäksi voidaan tarpeen mukaan käsitellä kunnan rakennustoimeen sekä rakennettuun ympäristöön ja sen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. (HE 101/1998, 63.) Kehittämiskeskustelussa kunta ja alueellinen ympäristökeskus voivat myös yhteisesti todeta esimerkiksi kunnan kaavoitusohjelman perusteella, mistä kaavoista on tarpeen järjestää viranomaisneuvottelu seuraavan vuoden aikana.

Maankäyttö- ja rakennuslain 8 §:n mukaan kehittämiskeskustelussa tulee olla esillä merkittävät asiat. Ekroos ja Majamaa (2000, 67) kirjoittavat maankäyttö- ja rakennuslain kommentaarissaan merkittävyyden arvioinnista seuraavasti: ”Merkittävyyden arviointi jää lähinnä kunnan harkinnan varaan, vaikka alueellisen ympäristökeskuksenkin toimesta voidaan ottaa esille sen näkökulmasta tärkeitä asioita. Asian vireilläolo edellyttää kunnan elimen (yleensä valtuusto/hallitus) päätöstä kaavoituksen käynnistämisestä, joten vireilläolon toteaminen on muotonäkökulmasta suhteellisen yksiselitteistä. Lähiaikoina vireille tulevien kaava-asioiden esille ottoon liittyy kunnalle jäävää harkintavaltaa.”

Laissa ei säädetä yksityiskohtaisemmin kehittämiskeskustelun ajankohdasta eikä menettelytavoista. Hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että keskustelu voisi usein tarkoituksenmukaisesti liittyä kunnan kaavoituskatsauksen valmistelun yhteyteen. Asiaa voidaan perustella siten, että asiarühmät kehittämiskeskusteluissa ja kaavoituskatsauksissa ovat enimmäkseen samoja. Hallituksen esityksen perusteluissa kehoitetaan kirjaamaan keskeisimmät keskustelussa esille tulleet asiat muun muassa sen vuoksi, että kunnan luottamushenkilöillä on mahdollisuus saada niistä tieto.

2.2 Viranomaisneuvottelu

Viranomaisneuvotteluja on käyty jo rakennuslain (370/1958) mukaisessa kaavoitusmenettelyssä valtion ja kuntien viranomaisten kesken. Pekka Hallberg, Auvo Haapanala, Ritva Koljonen ja Hannu Ranta (2000, 310) toteavat asian seuraavasti: ”Erityisesti yleiskaavoja laadittaessa on 1980- ja 1990-luvuilla kehitetty ja toteutettu ns. määrämuotoisia yleiskaavaneuvotteluja (ks. YM:n yleiskirje kuntien ja valtion viranomaisten välisistä yleiskaavaneuvotteluista n:o 5002/501/90, 21.12.1990).” Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa neuvottelujen asema korostuu muun muassa sen vuoksi, että kaavojen vahvistamismenettelystä on luovuttu.

Viranomaisneuvottelusta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ssä seuraavasti:

”Maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä asianomaiseen ministeriöön ja alueelliseen ympäristökeskukseen. Asianomaisen ministeriön, alueellisen ympäristökeskuksen ja maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta merkittävä, on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen. Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun neuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea.”

Kunnan neuvottelukumppaneita viranomaisneuvotteluissa ovat alueellinen ympäristökeskus sekä ne muut viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Kunnan eri hallinnonaloja edustavien viranomaisten mukanaolo kaavaa laadittaessa on säännelty ensinnäkin maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n osallisia koskevalla säännöksellä ja toiseksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 20 §:n ja 28 §:n säännöksillä lausuntojen pyytämisestä yleiskaava- ja asemakaavaehdotuksesta eri viranomaisilta. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 18 §:ssä yleiskaavan osalta ja 26 §:ssä asemakaavan osalta säädetään myös ympäristöministeriön kutsumisesta neuvotteluun, jos neuvottelussa käsitellään suurten kaupunkiseutujen keskeisiä kysymyksiä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 35 §:ssä puolestaan säädetään maanomistajan ja kaavan laatijan kutsumisesta ranta-asemakaavaa kos-

kevaan viranomaisneuvotteluun, mikäli maanomistaja on huolehtinut ranta-ase-makaavaehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Maanomistajan on toimitettava alueelliselle ympäristökeskukselle neuvottelua varten tarvittava aineisto.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999) on viranomaisneuvottelusta kaikkien kaavamuotojen kohdalla erityiset säännökset (MRA 11 §, 18 § ja 26 §). Maakuntakaavasta ja yleiskaavasta, silloin kun se on yleiskaavaa koskien tarpeen, on neuvoteltava kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen viranomaisneuvottelu järjestetään kaavoitukseen ryhtyessä ja toinen sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu. Asemakaavaa koskevia viranomaisneuvotteluita on lähtökohtaisesti yksi, niissä tapauksissa, joissa viranomaisneuvottelu on ylipäättään tarpeen. Tarvittaessa toinen viranomaisneuvottelu voidaan järjestää kaavaehdotuksen nähtävillä pidon jälkeen.

Kunnan tulee sopia alueellisen ympäristökeskuksen kanssa neuvottelun järjestämisestä, ja sen on toimitettava neuvottelua varten tarvittava aineisto. Neuvottelusta on laadittava muistio, josta ilmenevät keskeiset neuvottelussa esillä olleet asiat ja kannanotot.

3 Kokemukset neuvottelumenettelystä

3.1 Kehittämiskeskusteluiden hyvät puolet ja kehittämistarpeet

Kehittämiskeskustelu on alueellisten ympäristökeskusten mielestä osoittautunut hyödylliseksi yhteistyön välineeksi. Tämä käy ilmi ympäristöministeriön joulukuussa 2000–tammikuussa 2001 alueellisille ympäristökeskuksille tekemästä kyselystä. Kehittämiskeskustelut koetaan sopivaksi tavaksi uuden lain sisäänaioon kunnissa sekä kunnan ja ympäristökeskusten uusien tehtävien ja uusien yhteistyömuotojen pohtimiseen. Keskustelujen on lisäksi todettu parantaneen yhteyttä kuntien luottamushenkilöihin. Keskustelut ovat tarpeellisia myös tiedonvaihdon kannalta. Niissä keskustellaan kuntien tärkeistä maankäytön ja rakentamisen kysymyksistä. Keskusteluilla on lisäksi alueellisten ympäristökeskusten mukaan ollut myönteinen vaikutus suunnitteluaktiivisuuden lisääntymiseen ainakin eräissä kunnissa. (Ympäristöministeriö 2001.)

Ongelmaksi nähdään ensinnäkin se, että keskusteluissa on toisinaan esillä liikaa ja liian yleispiirteisiä asioita, jolloin ei päästä tehokkaasti konkreettisiin kysymyksiin ja aiheisiin. Toiseksi keskustelut ovat olleet varsin työläitä ja vievät paljon voimavaroja suhteessa resursseihin. Kolmanneksi suuri osanottajamäärä on toisinaan ollut ongelma vuorovaikutukselle. Lisäksi muutamien ympäristökeskusten mielestä pienissä kunnissa ei vuodessa ehdi tapahtua kovin paljon eikä tarvetta kehittämiskeskusteluun olisi joka vuosi. (Ympäristöministeriö 2001.)

3.2 Viranomaisneuvotteluiden hyvät puolet ja kehittämistarpeet

Pirkanmaan ympäristökeskuksen ylitarkastaja Leena Strandén ja ylitarkastaja Seppo Mäkinen pitävät viranomaisneuvotteluja olennaisena ja tärkeänä menetelystään. Ilman etukäteisneuvottelua ei voida selvittää siten, että kunnan ja valtion väliset suhteet pysyvät kunnossa. Yhteistyö edellyttää suoraa, välitöntä kontak-

tia, jossa keskustellaan kaava-asioista eikä riidellä henkilöinä. Jos ei neuvotella, mennään kohti jälkivalvontaa. (Mäkinen ja Strandén 2003.)

Pirkanmaan ympäristökeskuksen mielestä viranomaisneuvotteluissa erityisen hyvää on se, että neuvottelu takaa alkuvaiheen yhteydenpidon silloin, kun kaavoitustyötä aloitetaan. Jo alkuvaiheessa voidaan kartoittaa ne kysymykset, joihin suunnitelmalla pyritään, ja toimialat, joita asia koskee. Lisäksi nähdään jo alkuvaiheessa, mitä ongelmia saattaa tulla esille ja minkä intressien suhteen. Hyvä puoli on myös se, että neuvottelumenettely kokoaa kaikki osapuolet vähintään kerran saman pöydän ääreen. (Mäkinen ja Strandén 2003.)

Suomen Kuntaliiton seurantahankkeen (2002) mukaan suurin osa kuntien kaavoittajista arvioi, että viranomaisneuvottelut ovat edistäneet kaavahankkeita (yhteiset näkemykset, ongelmien ratkaisu, tarpeellisen tiedon välittyminen). Ympäristöministeriön alueellisille ympäristökeskuksille tekemän kyselyn mukaan ympäristökeskukset ovat kokeneet voivansa viranomaisneuvottelujen kautta tukea kunnan kaavoitusta ja tuoda kaavan laadintaan liittyviä valtakunnallisia ja muita oman viranomaisroolinsa kannalta keskeisiä tavoitteita esille. (Ympäristöministeriö 2001.)

Viranomaisneuvotteluihin liittyy vielä useita kehittämistarpeita. Ensinnäkin palautteen anto ja vuorovaikutus neuvotteluissa eivät aina toimi. Kunnat kokevat, että ne eivät ole aina saaneet tarvitsemaansa selkeää palautetta ja tietoa valtion viranomaisen tavoitteista ja näkemyksistä (Suomen Kuntaliitto 2002). Tämä näkyy käytännössä muun muassa siten, että kaavoituksen alkaessa kunnissa ei ole aina saatu selvyyttä selvitystarpeisiin. Pirkanmaan ympäristökeskuksen mielestä ongelmallista on se, että toisinaan kuntien kyky argumentoida neuvotteluissa ei ole kovin vahva. Esimerkiksi kaikki kaavoituksen uudet käsitteet eivät ole kunnille tuttuja. Ympäristökeskuksen ei ole aina helppoa antaa negatiivista palautetta kunnille. Lisäksi osanottajamäärän suuruus on toisinaan ollut ongelma vuorovaikutukselle. (Mäkinen ja Strandén 2003.)

Toinen ongelmallinen asia on neuvotteluaineisto. Pirkanmaan ympäristökeskuksen mielestä asiat eivät ole aina jäsentyneet oikein tai riittävän monipuolisesti, kun ne tuodaan neuvotteluun. Kunnissa ei aina ymmärretä ja hyväksytä, miksi neuvotteluaineistoa edellytetään sekä mikä rooli ja tarkoitus sillä on eri vaiheissa. Neuvotteluaineisto toimitetaan usein myös liian myöhään ympäristökeskuksen työtilanteeseen nähden. (Mäkinen ja Strandén 2003.)

Kaavaneuvottelun muistion tekemisestä sovitaan aina jokaisessa neuvottelussa erikseen. Välillä muistion tekee ympäristökeskus ja välillä kunta. Asia sovitaan kaavaneuvottelun alkuvaiheessa. Pirkanmaan ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan muistio on vaikea elementti. Lainsäätäjä on ajatellut, että kaavaneuvotteluissa päästäisiin etenemään ihanteellisemmin. Kaavaneuvottelu on kuitenkin käytännössä vaikea pitää niin systemaattisesti ja järjestelmällisesti, että muistioista välittyisivät kaikki viranomaisnäkemykset riittävän täsmällisesti. Muistio on muodostunut välineeksi, jonka avulla muistetaan paremmin, mitä asioita käsiteltiin ja millaisia kantoja oli esillä kaavaneuvottelussa. Muistion avulla ei täten pystytä kovin hyvin välittämään suunnittelijalle, mitä pitäisi tehdä. Tärkein kannanotto kaava-asioihin pystytään Pirkanmaan ympäristökeskuksen mielestä antamaan lausuntomenettelyllä. (Mäkinen ja Strandén 2003.)

Kolmanneksi Pirkanmaan ympäristökeskuksen mukaan kaikki kunnat eivät ole kovin halukkaita yhteistyöhön eri viranomaisten kanssa. Pirkanmaan ympäristökeskuksen mielestä kunnille pitäisikin voimakkaammin viestittää, että muut viranomaiset ovat nykyisin samassa roolissa kuin ennen oli alustusviranomainen ja heidät pitää myös kutsua mukaan neuvotteluihin. Kaikkien intressitahojen tulisi olla mukana neuvotteluissa. Muuten käy helposti niin, että kunta neuvottelee erikseen kunkin tahon kanssa ja asiat menevät helposti kunnan päätöksentekoon ristivetoisena asetelmana. (Mäkinen ja Strandén 2003.)

Alueelliset ympäristökeskukset olivat ympäristöministeriön kyselyssä varsin yksimielisiä siitä, että myös muut viranomaistahot ovat pystyneet osallistumaan yleis- ja asemakaavojen viranomaisneuvotteluihin riittävästi siten, että neuvottelut ovat olleet toimivia. Ongelmia oli joillakin alueilla nähty lähinnä muuseoviranomaisten ja maakuntien liittojen mahdollisuuksissa osallistua kaikkiin tarpeellisiin neuvotteluihin. Kunnista eri yhteyksissä tulleiden tietojen perusteella muutamat kunnat ovat kokeneet ongelmaksi sen, etteivät kaikkien kaavaneuvotteluihin osallistuvien erityisviranomaisten valmiudet ottaa asioihin kantaa aina ole olleet riittäviä varsinkaan kaavoituksen aloitusvaiheen neuvottelussa. (Ympäristöministeriö 2001.)

Pirkanmaan ympäristökeskuksen mielestä laissa on riittävän tarkat säädökset neuvottelumenettelystä. Ainoana huonona puolena pidetään sitä, että laki ei anna selvää roolia kenellekään viranomaisneuvottelun järjestäjänä. On ollut epäselvyyttä, kenen kuuluu järjestää viranomaisneuvottelu. Käytännössä on kuitenkin sovittu, että kunta kutsuu koolle neuvottelun osapuolet, koska kunta tietää parhaiten, milloin viranomaisneuvottelu on ajankohtainen. (Mäkinen ja Strandén 2003.)

4 Tapaus Kylmäkoski

Tämän selvityksen esimerkkitapauksena käsitellään Kylmäkosken kunnan kirkonkylän asemakaavan muutosta. Alueesta ja kaavasta käytetään nimitystä Sipilän alue / Millerin kaava. Muutosalue sijaitsee Kylmäkosken kirkonkylän taa-jaman ja kaava-alueen pohjoisosassa, noin 700 metrin etäisyydellä kylän keskusta pohjoiseen Kylmäkosken kirkon kohdalla valtatie 9:n ja Kylmäkosken paikallistien välissä.

Alue on kaavassa osoitettu liike- ja toimistorakennuksille sekä teollisuudelle. Asemakaavan muutoksen tarkoituksena on muuttaa kaavaa siten, että Sipilän alueella sijaitsevan Milleri-tavaratalon lisärakennustarpeet tulevat korttelissa 125 mahdolliseksi ja kyseinen alue osoitetaan ns. kaupan suuryksikön alueeksi.

Tässä selvityksessä keskitytään lähinnä seuraamaan kyseisen kaavamutoksen osalta neuvottelumenettelyä Kylmäkosken kunnan ja eri viranomaisten välillä.

4.1 Kaavaproessin vaiheet

Asemakaavan muutos käynnistyi vuoden 2000 lopulla Milleri-tavarataloyrittäjän lisärakentamistarpeista neuvoteltaessa. Tällöin jouduttiin toteamaan, että vaikka Milleri-kauppakeskus on kaavan mukaisesti toteutettu ja kaavan mukaista rakennusoikeutta on vielä runsaasti käyttämättä, lisärakentaminen edellyttää kaikissa tapauksissa uudistuneen lainsäädännön kaupan suuryksikölle asettamien kaavallisten vaatimusten täyttämistä. Alustavien tarkastelujen pohjalta kunnanhallitus päätti asemakaavan muutoksen vireillepanosta ja osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta (15.2.2001) kokouksessaan 22.2.2001. Ympäristökeskuksen kunnille yhteisesti järjestämässä vuoden 2001 kehittämiskeskustelussa (Toijalan valtuustosalin 8.5.2001) Milleri-hanketta käsiteltiin esimerkkinä ja kuntien yhteistoimintakysymyksenä.

Yrittäjän tavoitteeksi kiteytyi laajennustavoite 10 000 kerrosneliömetriin saakka, jolloin tuli ilmeiseksi, että hanke edellyttää erityisen laajemman kaupan

suuryksikön vaikutustarkastelun läpivientä. Arviointisuunnittelu käynnistettiin kunnanhallituksen päätöksellä kokouksessa 3.5.2001, ja arviointiraportti valmistui 17.10.2001. Vaikutusarvioinnin yhteydessä järjestettiin hankkeesta myös viranomaisneuvottelu 11.9.2001 ja pyydettiin Pirkanmaan liiton ennakkolausunto hankkeen soveltumisesta seutukaavaan.

Kaavoitustyö eteni rinnan vaikutusarviointitarkastelun kanssa. Vaikutusarvioinnin perusteella hankkeen kaavavaihtoehdot tiivistettiin kolmeen eri kaavaperiaatteeseen. Kaavan eteenpäin käsittelyä varten laadittiin kaavaluonnos (25.11.2001) taustaselvityksineen ja havainnollistavine liitekarttoineen sekä tarkentavine vaikutustarkasteluineen. Kunnanhallitus päätti kokouksessaan 12.1.2002 kaavaluonnoksen luonnosvaiheen kuulemisesta ja nähtäville asettamisesta. Luonnoksesta pyydettiin lausunnot naapurikunnilta ja viranomaisahoilta. Lausuntojen pohjalta pidettiin viranomaisneuvottelu, jossa käsiteltiin myös tarkentavan vaikutusarvioinnin tuloksia.

Käsittelyjen pohjalta laadittiin yksityiskohtainen luonnos asemakaavaehdotukseksi (30.5.2002). Luonnoksessa oli tässä vaiheessa vielä kaksi vaihtoehtoista pysäköintikorttelin sijoitteluperiaatetta (vaihtoehto A: pohjoisempi sijoitus ja B: eteläisempi sijoitus). Luonnosta käsiteltiin kunnassa, ja siitä järjestettiin viranomaisneuvottelu 7.6.2002. Kokouksessa sovittiin luonnoksen tarkistuksista. Kunnanhallitus käsitteli ehdotusta 13.6.2002 ja hyväksyi ehdotuksen vaihtoehto B:n (pysäköinnin eteläisempi vaihtoehto) pohjalta nähtäville asetettavaksi tarvittavien tekniseläuteiden tarkistusten jälkeen. Teknisiä tarkistuksia käsiteltiin viranomaisneuvottelussa 3.7.2002. Kunnanhallitus käsitteli kaavaa 3.10.2002 ja ehdotti, että valtuusto hyväksyisi Sipilän alueen asemakaavan muuttamista koskevan 3.7.2002 päivätyn kaavaehdotuksen. Kunnanvaltuusto hyväksyi kaavan 9.10.2002.

Kaavaprosessin vaiheet on koottu tämän selvityksen liitteenä olevaan aikajanaan.

4.2 Viranomaisyhteistyö hankkeen yhteydessä

1. Kehittämiskeskustelu 8.5.2001

Ympäristökeskuksen kunnille yhteisesti järjestämässä vuoden 2001 kehittämiskeskustelussa Milleri-hanketta käsiteltiin esimerkkinä ja kuntien yhteistoimintakysymyksenä.

2. Viranomaisneuvottelu 11.9.2001

Vaikutusarvioinnin raporttiluonnoksen perusteella pidettiin maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu. Paikalla olivat seuraavien tahojen edustajat: Pirkanmaan ympäristökeskus, Pirkanmaan liitto, Tielaitos/Hämeen piiri, Milleri-tavaratalo, Kylmäkosken kunta ja Suunnittelukeskus.

3. Viranomaisneuvottelu 6.5.2002

Lausuntojen pohjalta pidettiin viranomaisneuvottelu, jossa käsiteltiin tarkentavan vaikutusarvioinnin tuloksia ja jatkotoimenpiteitä hankkeessa. Paikalla olivat

seuraavien tahojen edustajat: Pirkanmaan ympäristökeskus, Pirkanmaan liitto ja Kylmäkosken kunta.

4. Viranomaisneuvottelu 7.6.2002

Käsittelyssä oli esillä yksityiskohtainen luonnos asemakaavaehdotukseksi. Kokouksessa sovittiin luonnoksen tarkistuksista. Paikalla olivat seuraavien tahojen edustajat: Pirkanmaan ympäristökeskus, Pirkanmaan liitto, Hämeen tiepiiri, Tampereen museot / maakunnallinen yksikkö ja Kylmäkosken kunta.

5. Viranomaisneuvottelu 3.7.2002

Käsittelyssä oli ehdotusluonnos 24.6.2002 ja tekniset yksityiskohdat. Lisäksi sovittiin teknisluontoisista tarkistuksista. Paikalla olivat seuraavien tahojen edustajat: Pirkanmaan ympäristökeskus, Hämeen tiepiiri ja Kylmäkosken kunta.

4.3 Kylmäkosken kunnan arvio neuvottelumenettelyn toimivuudesta

Kylmäkosken kunta teki aloitteen viranomaisneuvotteluista ja kutsui paikalle viranomaiset. Neuvotteluihin osallistuivat Kylmäkosken kunnan johtavat viranhaltijat, kaavoitusasiantuntija, Suunnittelukeskus Oy, Kylmäkosken yrittäjät, naapurikunnat sekä naapurikuntien yrittäjät, Pirkanmaan ympäristökeskus, Pirkanmaan liitto, tiepiiri ja museotoimi / maakunnallinen yksikkö. Kaavaneuvotteluiden koolle kutsuminen onnistui hyvin, ja yhteiset neuvotteluajat löytyivät kohtalaisen helposti. Neuvottelut käytiin Tampereella, koska suurin osa neuvotteluihin osallistuneista oli Tampereelta. Kylmäkosken kunnan mielestä viranomais-tahot osallistuivat neuvotteluihin riittävästi ja niillä oli myös valmiudet ottaa asioihin kantaa. (Partanen 2003.)

Kylmäkosken kunnan rooli neuvotteluissa oli viedä asiaa eteenpäin ja tuoda esille kunnan näkemyksiä asiassa. Kylmäkosken kaavoittajan rooli oli tekninen eli hän toi kaava-asiat esille. Kylmäkosken kunnan mielestä neuvottelut olivat enimmäkseen asiallisia eikä suurempia ristiriitoja päässyt syntymään. Toisaalta Kylmäkosken kunta näkee, että viranomais-tahot olisivat voineet selkeämmin ja rohkeammin ilmaista sen, onko heidän näkemyksensä kyseisestä kaavasta kielteinen vai myönteinen. Kylmäkosken kunnan mielestä kritiikki esitettiin helposti siten, että pyydettiin monia erilaisia selvityksiä. Selvityspyynnöt olivat Kylmäkosken kunnan mielestä asiallisia, mutta välillä hieman ylimitoitettuja. Kylmäkosken kunnan näkemyksen mukaan viranomais-tahot näyttivät pitkälti, mitä reittiä tulee kulkea, jotta asiassa päästään eteenpäin. Kylmäkosken kunta uskoo, että mikäli selvityksiä ei olisi tehty, viranomais-tahot olisivat käyttäneet laissa säädettyä valitusoikeuttaan ja oikaisukehotusmahdollisuuttaan. Täten valta on Kylmäkosken kunnan mukaan kaavoitusasioissa säilynyt pitkälti valtion viranomais-tahoilla. (Partanen 2003.)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään, että kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Kylmäkoski on saanut vietyä kaavahankkeensa eteenpäin, vaikka resursseista pulaa onkin. Kaavaneu-

votteluissa on huomattu muun muassa koulutuksen tarvetta ja kiirettä. Koulutuksen tarve ilmeni vaikkapa siten, että kaikki käsitteet neuvotteluissa eivät olleet Kylmäkosken kunnalle tuttuja. Esimerkiksi kunnalta pyydetty *vaikutusalue selvitys* oli käsitteenä aluksi vieras. Käytännössä vaikutusalue selvitys teetettiin ulkopuolisella taholla, ja samalla myös täsmentyi, mitä kyseinen käsite pitää sisälleen.

Millerin kaavamuutoksen todelliset kustannukset olivat kaksinkertaiset budjetoituihin verrattuina. Erityisesti viranomais tahojen pyytämät selvitykset maksoivat suurin piirtein puolet kaavamuutoksen kustannuksista. Toisaalta kun tavoitteena oli se, että kaavamuutos toteutetaan, niin raha myös löytyi. Kylmäkosken kunta kokee, että vaikka resursseja menikin paljon Millerin kaavaan, niin toisaalta kyseinen kaavahanke oli hyvä kokemus sinänsä. (Partanen 2003.)

Kaavaneuvottelut koettiin hyödyllisiksi kaavahankkeen kannalta. Asiat käytiin neuvotteluissa erittäin perusteellisesti läpi. Neuvotteluaineisto oli laajuudeltaan ja sisällöltään monipuolinen ja runsas. Toisaalta neuvotteluaineisto olisi voitu toimittaa jo aikaisemmin eri osapuolille, jotta materiaaliin perehtymiseen olisi ollut enemmän aikaa. Kaavaneuvottelujen aikana neuvotteluaineisto vielä muokkaantui eri osapuolien kommenttien myötä. Kylmäkosken kunnan mielestä muistioilla on keskeinen merkitys kaavaneuvotteluille. Muistiot edistävät asioiden etenemistä, koska niiden myötä asiat käsitellään järjestelmällisesti eikä keskustelu harhaile aiheesta toiseen. (Partanen 2003.)

Kylmäkosken kunnan mielestä valtion viranomaisilla on vielä jonkinlainen epävarmuus kuntien kaavoituksen valvonnan suhteen, mikä näkyy sekä neuvottelumenettelyssä että koko kaavoituksessa. Kylmäkoskella koettiin, että viranomaiset puuttuvat enemmän kuntien kaavoitukseen kuin uuden lain mukaan olisi tarkoitus. Jokainen taho etsii omaa reviiriään, eikä valvonnan rajoja ole vielä välttämättä olemassakaan. Ajan myötä, kun saadaan oikeudellista käytäntöä riittävästi siitä, miten pitkälle kukin taho voi mennä, rajat muodostuvat selkeämmin. (Partanen 2003.)

Kylmäkosken kunnan mukaan Millerin kaavan yhteydessä pidetyt kaavaneuvottelut täyttivät tehtävänsä melko hyvin, vaikka menettely olikin aika raskas. Neuvotteluiden myötä asia tuli tutuksi kaikille ja se saatiin päätökseen. Kylmäkosken kunnan edustajat pitävät huomattavasti parempana käytäntönä kerätä kaikki osapuolet yhtä aikaa saman pöydän ääreen kuin neuvotella kaikkien kanssa erikseen. (Partanen 2003.)

5 Kokoavia näkökohtia

Kunnalle ehkä vahvimman julkisen vallan käyttömahdollisuuden antava päätöksentekoaalue on maankäytön suunnittelu eli kaavoitus. Tehtävän merkittävyyden takia maankäytön suunnittelu on ollut vahvasti valtion viranomaisten kontrolloimaa. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kuntien päätösvaltaa ja vastuuta alueiden käytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa. Uuden lain mukaan valtion viranomaisten tehtävät kuntien kaavoituksen ohjauksessa painottuvat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen turvaamiseen, neuvotteluyhteistyöhön sekä neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen kunnille jo kaavoitusprosessin kuluessa. (Jääskeläinen–Syrjänen 2003, 48.)

Ari Ekroos ja Vesa Majamaa pitävät vahvistusmenettelyn muutosta yhtenä uuden maankäyttö- ja rakennuslain merkittävimpänä muutoksena. He kirjoittavat: ”Maankäyttö- ja rakennuslain merkittävimpinä muutoksina rakennuslain aikaiseen järjestelmään verrattuna on kunnan aseman vahvistuminen alueensa maankäytöstä päättävänä tahona, mihin liittyy luopuminen kaavojen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi; kuntalaisten ympäristöään koskevaan päätöksentekoon osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset; sekä kuntatason kaavoja koskevien valitusten ohjaaminen hallintoviranomaiselta (alueellinen ympäristökeskus / ympäristöministeriö) marraskuun 1. päivänä 1999 perustettuihin alueellisiin hallintotuomioistuimiin.” (Ekroos–Majamaa 2000, 37.)

Samalla kun kuntatason kaavojen alistusvelvollisuudesta on luovuttu, asianmukaisen menettelyn turvaamiseksi on luotu uusia lakimääräisiä toimintamuotoja, kuten kehittämiskeskustelu, osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja viranomaisneuvottelu. Tutkimusten mukaan sekä kehittämiskeskusteluita että viranomaisneuvotteluita pidetään hyödyllisinä ja tärkeinä yhteistyön välineinä. Kehittämiskeskusteluiden hyvänä puolena nähdään ensinnäkin se, että ne koetaan sopivaksi tavaksi uuden lain sisäänaioon kunnissa sekä kunnan ja ympäristökeskusten uusien tehtävien ja uusien yhteistyömuotojen pohtimiseen. Toiseksi kehittämiskeskustelut ovat parantaneet yhteyttä kuntien luottamushenkilöihin.

Kolmas kehittämiskeskusteluiden hyvä puoli on, että niissä keskustellaan kuntien tärkeistä maankäytön ja rakentamisen kysymyksistä. Keskusteluilla on lisäksi alueellisten ympäristökeskusten mukaan ollut myönteinen vaikutus suunnitteluaktiivisuuden lisääntymiseen ainakin muutamissa kunnissa. (Ympäristöministeriö 2001.)

Viranomaisneuvotteluiden hyvänä puolena alueelliset ympäristökeskukset pitävät sitä, että ne voivat viranomaisneuvotteluiden kautta tukea kunnan kaavoitusta ja tuoda kaavan laadintaan liittyviä valtakunnallisia ja muita oman viranomaisroolinsa kannalta keskeisiä tavoitteita esille (Ympäristöministeriö 2001). Suomen Kuntaliiton seurantahankkeen mukaan kuntien kaavoittajat arvioivat, että viranomaisneuvottelut ovat edistäneet kaavahankkeita. Ympäristökeskusten välillä nähdään tässä suhteessa kuitenkin eroja. Eri ympäristökeskusten kykyä vastata kuntien tarpeisiin pidetään kunnissa melko erilaisena. (Suomen Kuntaliitto 2002.)

Kehittämiskeskusteluihin ja viranomaisneuvotteluihin liittyy myös useita kehittämistarpeita. Kehittämiskeskusteluissa ongelmia ovat muun muassa keskusteluiden yleispiirteisyys, resurssien puute ja se, että liian suuri osanottajamäärä joskus haittaa vuorovaikutusta. Viranomaisneuvotteluissa alueellisten ympäristökeskusten täytyisi kuntien mielestä parantaa palautteen antamista kunnille. Toiseksi kuntien tulisi toimittaa neuvotteluaineisto valtion viranomaisille aikaisemmin. Kolmanneksi resurssien puute nähdään ongelmana viranomaisneuvotteluissa. Myös viranomaisneuvotteluista laadittavaa muistiota voitaisiin kehittää. Ongelmia viranomaisneuvotteluissa tuottaa lisäksi se, että kaavoitusasiat ovat luonteeltaan monimutkaisia ja vaikeita. Leimallista ovat ristikkäiset intressit, joita on sinänsä vaikea käsitellä. Tämä voi ilmetä muun muassa siten, että kunnan ja valtion edut voivat joutua neuvottelutilanteessa vastakkain. Olavi Syrjänen kirjoittaa: ”Valtio voi taivutella kuntaa sille vastenmieliseen, esim. asuinaluetta tuhoavaan tieratkaisuun vedoten liikennetarpeeseen ja tietyön taloudellisiin vaikutuksiin kunnan taloudelle. Valtiolla ja kunnalla voi olla myös maanomistajina ristiriitaisia pyrkimyksiä. Samoin valtion eri viranomaisten pyrkimykset voivat olla vastakkaisia ja vaikeasti yhteen sovitettavissa.” (Syrjänen 1999, 176.) Vaikeus on siinä, että hankalassa ja ristiriitaisessa neuvottelutilanteessakin kaikki osapuolet pystyvät säilyttämään asiallisen ja perustellun toiminnan.

Ristiriitaisia tilanteita voi tuottaa neuvotteluissa myös se, että vanhat roolit näkyvät vielä neuvottelutilanteissa ja kaavoituksessa. Sekä kunnan että alueellisen ympäristökeskuksen uudet roolit ovat vielä hieman selkiytymättömiä. Kylmäkosken kunnan mielestä kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa ei ole juurikaan parantunut. Valtion puuttuminen kuntien kaavoitukseen jatkuu edelleen voimakkaana. Sekä kunnan että valtion on vaikea irtaantua perinteisistä rooleistaan sekä neuvottelutilanteissa että muussa kaavoitusmenettelyssä. Tämä näkyy Kylmäkosken kunnan mielestä muun muassa poikkeamislupa-asioissa. Vaikka uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaan poikkeamisessa päätösvalta on pääosin kunnallisella viranomaisella, niin silti kunnat ehkä hieman liian herkästikin ottavat yhteyttä alueelliseen ympäristökeskukseen poikkeamislupa-asioissa. Kylmäkosken kunnan mielestä kuntien itsensä tulisi ottaa enemmän asioista selvää eikä aina turvautua ympäristökeskuksen apuun. (Partanen 2003.)

Kuntaliiton seurantahankkeen (2002) mukaan kunnat ovat olleet enimmäkseen tyytyväisiä uuden lain tuomiin entistä itsenäisempiin toimintamahdollisuuksiin, mutta asiasta on myös eriäviä näkemyksiä. Harjavallan kaupungin ympäristöinsinööri Reijo Roininen kirjoittaa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksesta seuraavasti: ”Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta mainostettiin sitä valmisteltaessa sillä, että kuntien päätösvalta lisääntyy uuden lain myötä. Nyt voidaan kuitenkin todeta, että vaikka näennäisesti vaikutusvalta lisääntyykin, niin käytännössä taitaa olla toisin. Laki edellyttää monenlaisia neuvotteluja alueellisen ympäristökeskuksen ja maakunnan liittojen kanssa sekä lausuntopyyntöjä em. tahoille. Vaikka kaavoituksessa ei olisi tulossa mitään uutta, niin kuntien on vuosittain järjestettävä neuvottelu ympäristökeskuksen kanssa. Kaavoista ja niiden muutoksista on alueellisella ympäristökeskuksella valitusoikeus. Poikkeusluvistakaan kunta ei voi päättää kaikilta osin. Mistä muuten ympäristökeskuksissa riittää voimavaroja tähän? Missä se kunnallinen itsehallinto näkyy? Kunnissa kuiskutellaankin, että uusi lainsäädäntö tehtiin osaksi sen vuoksi, että alueellisilla ympäristökeskuksilla olisi töitä, kun ne muuten olisivat loppuneet sieltä.”

Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen vastuun- ja työnjaon selvittäminen kaavoituksessa olisi oleellisen tärkeää jatkoon kannalta. Eija Mäkinen kirjoittaa asiasta seuraavasti: ”Lain perusteluissa ilmaistaan tarkoitus siirtyä ennakko-ohjaukseen. Jos laissa säädetty neuvottelumekanismit eivät toimi ja tavoitteen saavuttamisessa siten epäonnistutaan, valvonta muuttuu enemmän jälkivalvonnaksi kuin mitä se on koskaan ollut; yleisiä intressejä valvotaan pelkästään valituksin tuomioistuimiin. – – Tuomioistuinten ratkaisuksista haetaan yhä enenevässä määrin linjaa. Ratkaisuksista etsitään myös vastausta kysymykseen: mikä sitten kelpaa?” (Mäkinen 1998, 23–24.)

Oman näkemykseni mukaan avoin keskustelu vastuun- ja työnjaosta sekä lisäkoulutus molemmille osapuolille voisivat olla ratkaisu kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen työnjaon ja valtasuhteiden selvittämiseen. Myös oikeuskäytännöllä tulee tässä olemaan keskeinen osa, mutta sen syntyminen vie aikaa. Mikäli edellä mainitut keinot eivät selkiytä tilannetta, mielestäni lakia voisi tarkentaa.

Lähteet

Haastattelut

Pirkanmaan ympäristökeskus, ylitarkastaja Seppo Mäkinen, 21.3.2003.
Pirkanmaan ympäristökeskus, ylitarkastaja Leena Strandén, 21.3.2003.
Kylmäkosken kunta, kunnanjohtaja Heikki Partanen, 7.5.2003.

Kirjallisuus

Ekroos, Ari–Majamaa, Vesa (2000): Maankäyttö- ja rakennuslaki. Oy Edita Ab. Helsinki.
Hallberg, Pekka–Haapanala, Auvo–Koljonen, Ritva–Ranta, Hannu (2000): Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.
Jääskeläinen, Lauri–Syrjänen, Olavi (2003): Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 2. uusittu painos. Rakennustieto Oy. Helsinki.
Kylmäkosken kunnanhallituksen pöytäkirjat 22.2.2001, 3.5.2001, 10.1.2002, 13.6. 2002 ja 3.10.2002.
Kylmäkosken kunnanvaltuuston pöytäkirja: 9.10.2002.
Kylmäkoski. Sipilä / Millerin kaava. Asemakaavan muutoksen osallistumis- ja arviointisuunnitelma. 22.2. 2001.
Kylmäkoski. Sipilä / Millerin kaava. Asemakaavan selostus. 3.7.2002.
Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen (1999). Oy Edita Ab. Helsinki.
Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista (2002). Helsinki: Ympäristöministeriö.
Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista. Ympäristöministeriön moniste 78. Alueidenkäytön osasto. (2001.) Oy Edita Ab. Helsinki.
Mäkinen, Eija (1998): Näkökohtia uuden maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta. Ympäristöjuridiikka 2/1998, 19–27.
Roininen, Reijo (2000): Kaksi suurta lakiuudistusta: kunnan näkökulma. Ympäristö ja terveys -lehti 4–5: 2000, 31. vsk., 65–69.
Suomen Kuntaliitto (2002): Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta. Osa 1. Kaavoitus. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke.
Syrjänen, Olavi (1999): Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy. Helsinki.

Lait ja lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. HE 101/1998 vp.
Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895.
Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.
Rakennuslaki 16.8.1958/370.

Kylmäkosken kaavan aikajana

Kaavamateriaali

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Hankkeen vaikutustarkastelun käynnistys

Kaavan käsittely luottamuselimissä

Kunnanhallitus 1

Kunnanhallitus 2

Kunnanhallitus 3

Kunnanhallitus 4

1/01

6/01

12/01

7/02

Epäviralliset neuvottelut

Neuvottelu

Neuvottelu

Kehittämiskeskustelu ja viranomaisneuvottelut

Kehittämiskeskustelu

Viranomaisneuvottelu

Vaikutusarviointiraportti

Ennakkolausuntojen pyyntö

Kaavaluonnos

Lausuntojen yhteenveto

Luonnos kaavaehdotukseksi

Neuvottelu

Viranomaisneuvottelu

Viranomaisneuvottelu

Viranomaisneuvottelu

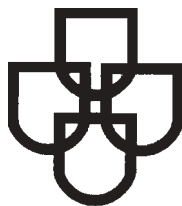
*Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT JA
KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonon
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)

- 44 Aimo Rynänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)



Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulontonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan teijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus- tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730
Viestintäassistentti	Mari Pelander, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

