

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Anja Piispanen

Kunnan vapaus järjestää hallintonsa

Pro gradu –tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2008

Tampereen yliopisto

oikeustieteiden laitos

PIISPANEN, ANJA: Kunnan vapaus järjestää hallintonsa

Pro gradu –tutkielma, 105 s.

Kunnallisoikeus

Huhtikuu 2008

Tutkielmassa tarkastellaan kunnan organisaatorakennetta ja siihen kuuluvia toimielimiä kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän organisaatiovapauden ja demokratian näkökulmasta. Tutkimuskohteena on organisaatiovapautta turvaava ja rajoittava oikeusjärjestys sekä hallinnon järjestämiseen liittyvät demokratiavaikutukset. Kunnilla on periaatteessa ns. organisaatiovapaus eli vapaus järjestää hallintonsa. Käytännössä hallinnon järjestämiseen liittyy monia säännöksiä ja oikeusvaikutuksia.

Kunnan hallinto järjestetään pääsääntöisesti kuntalain mukaan. Lisäksi kuntien tehtäviä koskevissa erityislaeissa on kunnan toimielimiä koskevia säännöksiä. Säännökset jättävät kunnille kuitenkin monia eri vaihtoehtoja jakaa tehtävät toimielinten kesken. Kunnan oikeus järjestää tehtäviensä hoito yhteistyössä muiden kuntien ja yksityisten toimijoiden kanssa mahdollistaa yhä moninaisempia ratkaisuja hallinnon järjestämisessä. Kuntaorganisaatiota ei voi enää tutkia pelkän peruskunnan näkökulmasta, sillä erilaiset yhteistyöverkostot ovat yhä merkittävämmässä roolissa kunnan valtarakennelmissa. Demokratiaperiaatteen mukaan hallinnon tulisi olla läpinäkyvää ja kuntalaisten tulisi saada tietää kenellä on todellinen valta ja vastuu. Verkostojen heikkoutena on toimivaltasuhteiden epäselvyys, mikä aiheuttaa myös oikeudellisia ongelmia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen pyrkimyksenä on kasvattaa kuntakokoa. Valtuutettujen suhteellinen osuus kunnan asukasmäärään nähden pienenee, kun kunnan asukasluku kasvaa, minkä voidaan katsoa heikentävän demokratiaa. Demokratiaa heikentää myös toimivallan siirto kunnan viranhaltijoille tai kuntien yhteisorganisaatiolle. Kuntaorganisaation toimivaltasuhteiden vaikutus kansanvaltaisuuden toteutumiseen nousee tutkielmassa tärkeälle sijalle. Kuntalaisten valitsemalla valtuustolla tulisi olla huomattava rooli kunnan päätösvallan käyttäjänä. Päätösvallan siirtämisen seurauksena kuntien itsehallintoa toteuttava organisaatiovapaus saattaa johtaa myös itsehallinnon supistumiseen ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikentymiseen.

Asiasanat: kuntaorganisaatio, organisaatiovapaus, hallinnonjärjestäminen, toimivalta, demokratia, kunnallinen itsehallinto

LÄHTEET	IV
JOHDANTO	1
1.1 KUNTAORGANISAATIO KUNNALLISOIKEUDELLISENA TUTKIMUSKOHTEENA	1
1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSMETODI.....	2
1.3 TUTKIMUSTEHTÄVÄN RAJAUS	4
1.4 HALLINNON KÄSITE	4
2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO	6
2.1 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO YLEISESTI.....	6
2.1.1 <i>Kunnallisen itsehallinnon perusteet</i>	6
2.1.2 <i>Kunnallisen itsehallinnon oikeudelliset perusteet</i>	7
2.1.3 <i>Kunnan talous ja itsehallinto</i>	8
2.1.4 <i>Kunnan toimiala</i>	9
2.2 ITSEHALLINTOON PERUSTUVA ORGANISOINTIVAPAAUS	10
2.2.1 <i>Kunnallinen organisaatiovapaus</i>	10
2.2.2 <i>Organisaatiovapaus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa</i>	11
2.2.3 <i>Organisaatiovapaus perustuslain mukaan</i>	12
2.2.4 <i>Organisaatiovapaus kuntalain mukaan</i>	12
3 KUNTAORGANISAATIO	13
3.1 KUNTAORGANISAATIO PÄÄPIIRTEISSÄÄN	13
3.1.1 <i>Kuntaorganisaatio päätöksentekoprosessin näkökulmasta</i>	13
3.1.2 <i>Kuntalain mukaiset toimielimet</i>	15
3.1.3 <i>Toimivalta organisatorisen aseman määrittäjänä</i>	17
3.1.4 <i>Hallinnon järjestäminen johtosäännöillä</i>	19
3.1.5 <i>Toimivallanjako ja ohjausvalta</i>	21
3.1.6 <i>Kunnallisen toimielimen kokoonpano</i>	22
3.1.7 <i>Kuntakonserni</i>	23
3.2 ORGANISAATION TEHTÄVÄ.....	25
3.2.1 <i>Organisaation merkitys tehtävien hoitamisen kannalta</i>	25
3.2.2 <i>Kunnallishallinnon organisaatio</i>	26
3.3 JULKISHALLINNON ERITYISVAATIMUKSET	27
3.3.1 <i>Viranomaistehtävät, julkinen hallinto ja julkisen vallan käyttö</i>	27
3.3.2 <i>Kunnallinen hallintomenettely</i>	28
3.3.3 <i>Hallinnon lainalaisuus ja hyvä hallinto</i>	29
3.3.4 <i>Talousarvion sitovuus</i>	31
3.3.5 <i>Byrokratia julkishallinnossa</i>	31
3.3.6 <i>Tehokkuus vastaan demokratia</i>	33

4	ORGANISAATORAKENNETTA KOSKENEEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS.....	35
4.1	HALLINNON JÄRJESTÄMISTÄ SÄÄNNELLYT LAINSÄÄDÄNTÖ	35
4.1.1	<i>Pakollisia lautakuntia.....</i>	35
4.1.2	<i>Valtion valvonta.....</i>	36
4.1.3	<i>Delegointilainsäädännön kehitysvaiheita.....</i>	37
4.2	KUNNAN ORGANISOINTIVAPAUDEN LISÄÄNTYMINEN.....	39
4.2.1	<i>Hallinnonuudistusten vaikutus kuntaorganisaatioon.....</i>	39
4.2.2	<i>Vapaakuntakokeilu.....</i>	39
5	KUNTIEN TEHTÄVÄT JA NIIDEN ORGANISOINTI NYKYLAINSAÄDÄNNÖN	
	MUKAISESTI.....	41
5.1	KUNTIEN TEHTÄVÄT	41
5.1.1	<i>Kunnan tehtäväkenttä.....</i>	41
5.1.2	<i>Erytistoimiala ja kuntalaisten subjektiiviset oikeudet.....</i>	42
5.1.3	<i>Sosiaalihuoltolain mukaisten tehtävien järjestäminen</i>	43
5.1.4	<i>Kansanterveyslain mukaisten tehtävien järjestäminen.....</i>	44
5.1.5	<i>Perusopetuslain mukaisten tehtävien järjestäminen.....</i>	45
5.1.6	<i>Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain mukaiset tehtävät.....</i>	45
5.1.7	<i>Muita tehtäviä sääteleviä erityislakeja.....</i>	46
5.1.8	<i>Toimielin-käsite kuntaorganisaatiota määrittävässä lainsäädännössä.....</i>	47
5.2	KUNNAN TEHTÄVIEN ORGANISOINTI	48
5.2.1	<i>Palveluiden järjestämisen vastuu ja vaihtoehdot.....</i>	48
5.2.2	<i>Valtion ja kuntien välinen työnjako.....</i>	50
5.2.3	<i>Kunnallinen liikelaitos ja kunnallisen toiminnan yhtiöittäminen.....</i>	52
5.2.4	<i>Sopimusohjaus.....</i>	54
5.3	KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ	54
5.3.1	<i>Kuntien yhteistoiminnan muodot.....</i>	54
5.3.2	<i>Kuntayhtymä.....</i>	56
5.3.3	<i>Kuntien yhteinen viranomainen</i>	59
5.3.4	<i>Kainuun hallintokokeilu</i>	61
5.3.5	<i>Seutuyhteistyökokeilu.....</i>	62
5.3.6	<i>Kunta- ja palvelurakennemuudistushanke.....</i>	63
5.3.7	<i>Kuntien koko ja määrä</i>	64
6	LAUTAKUNNAT KUNTAORGANISAATIOSSA	66
6.1	LAUTAKUNTARAKENTEEN MERKITYS.....	66
6.1.1	<i>Mikä on lautakunta?.....</i>	66
6.1.2	<i>Mihin lautakuntia tarvitaan?</i>	67
6.1.3	<i>Lautakuntien määrän supistuminen ja tehtäväalueiden laajentuminen.....</i>	68
6.1.4	<i>Tehtävien jakaminen lautakuntien kesken.....</i>	69
6.1.5	<i>Lautakuntien vaalikelpoisuussäännökset.....</i>	70

6.1.6	<i>Tilaaaja-tuottaja –malli</i>	73
6.1.7	<i>Lautakuntien tehtävä demokratian kannalta</i>	74
6.1.8	<i>Voiko olla kuntaa ilman lautakuntia?</i>	74
7	KUNTIEN TEHTÄVÄ PAIKALLISEN DEMOKRATIAN TOTEUTTAJANA	75
7.1	DEMOKRATIA	75
7.1.1	<i>Edustuksellinen ja suora demokratia</i>	75
7.1.2	<i>Demokratia kunnallishallinnossa</i>	78
7.2	DEMOKRATIAN KOROSTUMINEN KUNNAN ORGANISAATORAKENTEESSA	80
7.2.1	<i>Valtuuston aseman ensisijaisuus</i>	80
7.2.2	<i>Valtuutettujen määrä</i>	81
7.2.3	<i>Valtuutetut kunnan muissa toimielimissä</i>	82
7.2.4	<i>Luottamushenkilöiden asema kunnan hallinnossa</i>	83
7.3	YHTEISTYÖ JA DEMOKRATIA	86
7.3.1	<i>Demokratia kuntien välisessä yhteistyössä</i>	86
7.3.2	<i>Verkostot osana kuntaorganisaatiota</i>	88
7.3.3	<i>Hallinnan käsite ja vastuun kysymykset</i>	89
7.3.4	<i>Tulevaisuuden kunnan hallintorakenne ja demokratia</i>	90
7.4	ORGANISAATORAKENTEEN VAIKUTUS DEMOKRATIAN TOIMIVUUTEEN	92
7.4.1	<i>Vallan säilyminen valtuustolla</i>	92
7.4.2	<i>Kunnan päätösvallan siirtäminen</i>	93
7.4.3	<i>Uusi julkinen hallinto</i>	95
7.4.4	<i>Kuntalaisten osallistumisoikeudet</i>	97
7.4.5	<i>Hallinnon läpinäkyvyys</i>	98
7.4.6	<i>Tehokas ja demokraattinen hallinto, mahdoton yhtälö?</i>	99
8	JOHTOPÄÄTÖKSET	103

LÄHTEET

Anttiroiko Ari-Veikko, haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo, Siitonen Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, Tampere 2003.

Anttiroiko Ari-Veikko, haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo, Siitonen Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden keskus, 2. painos, Tampere 2005.

Edustuksellinen demokratia Kansanvalta 2007 –toimikunnan mietintö, oikeusministeriö, komiteamietintö 2005:1, <http://www.om.fi/31687.htm> (käytetty 21.4.2008).

Hannus Arno: Uusi kunnallislaki, Porvoo 1977.

Hannus Arno – Hallberg Pekka: Kuntalaki, 3. laitos, Porvoo 2000.

Harjula Heikki – Prättälä Kari: Kuntalaki Tausta ja tulkinnat, Jyväskylä 2004.

Harjula Heikki – Prättälä Kari: Kuntalaki Tausta ja tulkinnat, Jyväskylä 2007.

Hautamäki Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen, Helsinki 2004.

Haveri Arto: Kunnallishallinnon tulevaisuus – Kuinka kunnallishallinto selviää murroksesta teoksessa Kuntarakenteita etsimässä Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista, Tampere 2006.

Heuru Kauko: Uusi kuntalaki, Helsinki 1995.

Heuru Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ristipaineessa, Tampereen yliopisto, Tampere 2000.

Heuru Kauko: Kuntalaki käytännössä, Helsinki 2001.

Heuru Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Heuru Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto, Helsinki 2006.

Heuru Kauko – Mennola Erkki – Ryynänen Aimo: Kunnallinen itsehallinto Kunnallisoikeuden perusteet, Jyväskylä 2001.

Husa Jaakko – Pohjolainen Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus-julkisoikeuteen, Helsinki 2002.

Jalonen Harri: Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto, Tampere 2007.

Jyränki Antero: uusi perustuslakimme, Jyväskylä 2000.

Kallio Olavi, Martikainen Juha-Pekka, Meklin Pentti, Rajala Tuija, Tammi Jari: Kaupungit tilaajina ja tuottajina Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista, Tampere 2006.

Karila Alpo: Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1998.

Komiteamietintö 1993:33 Kuntalaki Kunnalliskomitean mietintö, Helsinki 1993.

Kuntademokratian valkoinen kirja Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti, Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006.

Kuntarakenteita etsimässä Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista, Tampere 2006.

Kuntien uudet toimintatavat, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1995.

Kurikka Päivi: Kuntapäätäjien näkemykset yhteistyöstä, luottamushenkilötyön edellytyksistä sekä vaikuttamismahdollisuuksista, teoksessa Edustuksellisen demokratian tila kunnissa vaalikaudella 2001-2004, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2005.

Laamanen Elina – Tammi Terhi: Yhteislautakunta – haasteena palveluyhteistyön johtaminen teoksessa Majoinen Kaija, Mäki Janne ja Tammi Terhi(toim.): Seutujohdamisen vaihtoehdot, Sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2004.

Leväsvirta Leena: Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä Kunnallisten luottamushenkilöiden roolit ja niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1999.

Majoinen Kaija – Mäki Janne: Seutuvaltuuston kolmet kasvot, teoksessa Seutujoh-
tamisen vaihtoehdot, sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2004.

Meklin Pentti – Martikainen Juha-Pekka: Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä Käy-
täntöjä ja kehittämistarpeita, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003.

Mäenpää Olli: Kunnan hallinto Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan
hallinnon perustana. Vammala 1981.

Mäenpää Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus Lähtökohtia ja perusteita, Helsinki
1996.

Mäenpää Olli: Hallinto-oikeus, Helsinki 2000.

Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka – Hartikainen Juha: Vallanvaihto, Helsinki 1993.

Niemivuo Matti – Keravuo Marietta: Hallintolaki, Porvoo 2003.

Oksanen Raila: Laadunmäärittely perusopetusta koskevassa kunnallisessa päätöksen-
teossa, Joensuun yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunta, Joensuu 2003.

Oulasvirta: Kuinka kunta toimii, 4. uudistettu painos 1996.

Pekola-Sjöblom Marianne: Luotaus luottamuselimiin Tutkimus luottamuselimestä ja
luottamushenkilöistä v. 1993-2001, KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 44, Suomen
Kuntaliitto, Helsinki 2003.

Pihlajaniemi Toivo: Kuntarakenne murroksessa, Kunnallisalan kehittämissää-
tiö, Vammala 2006 [http://www.polemiikki.fi/files/1090-23690 TutkJulk53.pdf](http://www.polemiikki.fi/files/1090-23690_TutkJulk53.pdf)
(verkkosivua käytetty 20.4.2008).

Pikkala Sari: Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana, Teema I Yhteenvedoa
”vaalitulinpäätöksestä” Suomen Kuntaliitto 2005 (2005a).

Pikkala Sari: Kunta päättäjän perspektiivistä Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä
ja viranhaltijoista 1995-2003, KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 54, Suomen Kun-
taliitto, Helsinki 2005 (2005b).

Ruostetsaari Ilkka – Holttinen Jari: Luottamushenkilö ja valta Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet, Kunnallisan kehittämissäätiö tutkimusjulkaisu, nro 29, Vammala 2001.

Rytkölä Olavi: Kunnallistiedon opas, kolmas, täydennetty painos, Helsinki 1963.

Ryynänen Aimo: Kunnallinen itsehallinto talouden vaatimusten ja ylikansallisen sääntelyn puristuksessa, teoksessa Kuntarakenteita etsimässä Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista, Tampere 2006(2006a).

Ryynänen Aimo: Kunnan luottamushenkilö Edustaja, päättävä, poliitikko, Sisäasiainministeriö keskustelualoitteet 23/2006, Helsinki 2006.

Ryynänen Aimo – Vesikkala Ari: Vapaat kunnat – Vapaakuntakokeilu sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin näkökulmasta, Helsinki 1994.

Salminen Ari: Hallintotiede Organisaatioiden hallinnolliset perusteet, 8. painos, Helsinki 2005.

Sauri Pekka: Suomen demokratisoiminen, Kunnallisan kehittämissäätiö, Vammala 2003, <http://www.polemiikki.fi/files/1150-Polemia51.pdf> (käytetty 20.4.2008)

Sutela Marja: Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen Oikeudelliset reunaehdot, Helsinki 2003.

Temmes Markku – Kiviniemi Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1997, Helsinki 1997.

Tuori Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu, Vammala 2000.

Tuori Kaarlo: Oikeudellinen asiantuntijaselvitys 27.9.2005, http://www.paijatta.fi/tehtavat/Kunta_ja_palvelurakenneuudistus/aluevaiheen_aineistot/Tuorin_oikeudellinen_asiantuntijaselvitysI.doc (verkkosivua käytetty 20.4.2008).

Valanta José – Pekola-Sjöblom Marianne: Organisaatioiden moninaisuus, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2000.

Valkama Pekka: Tilaaaja-tuottaja –malli – mainostempu utopiaan? Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1994.

HaVM 18/1994	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksin (192/1994 vp)
HaVM 31/2006	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp)
HaVM 39/2006	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006 vp)
HE 192/1994 vp	Hallituksen esitys kuntalaiksi
HE 212/1996 vp	Hallituksen esitys eräiden kuntien ympäristönsuojelun hallintoa koskevien säännösten muuttamisesta
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi
HE 72/2002 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
HE 235/2006 vp	Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain 6 §:n, sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta ja lasten päivähoitolaista annetun lain muuttamisesta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta
HE 263/2006 vp	Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta
HE 129/2007 vp	Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta
KOM 1993:33	Kunnalliskomitean mietintö, Sisäasiainministeriö
VNS 3/1999 vp	Valtioneuvoston selonteko uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan

Johdanto

1.1 Kuntaorganisaatio kunnallisoikeudellisena tutkimuskohteena

Tämä tutkielma on oikeustieteellinen ja tarkemmin kunnallisoikeudellinen tutkimus. Oikeustieteellisen tutkimusmetodin mukaan tarkoitukseni on tutkia lainsäädäntöä ja oikeusjärjestystä. Tutkimuskohteenani on kunnan organisaatorakenteeseen liittyvä lainsäädäntö.

Kunnallisoikeuden sijoittuminen tieteiden kentällä vaihtelee näkökulmasta riippuen. Oikeustieteen eroa muihin tieteisiin nähden on korostettu varsinkin aiemmin. Tämä erojen korostaminen ei sovi kunnallisoikeuteen, joka käyttää hyväkseen ja muistuttaa paljon myös muita tieteitä, esim. yhteiskuntatieteitä. Kirjallisuudessa kunnallisoikeus sijoitetaan usein hallinto-oikeuteen, sen pienenä sivuhaarana, jolloin sen monitieteellinen näkökulma saattaa jäädä liian vähälle huomiolle. Kunnallisoikeus voidaan määrittellä myös osaksi muita kunnallistieteitä, johon kuuluu lisäksi kunnallistalous ja kunnallispolitiikka. Tällöin kunnallisoikeuden yhteys muihin tieteenaloihin tulee paremmin esille.¹

Hallinto-oikeudessa painottuu valtiokeskeinen näkökulma ja kunnallisoikeudessa puolestaan korostetaan kunnallista itsehallintoa, mikä näkyy tässäkin tutkielmassa, joka selvittää kunnan vapautta järjestää hallintonsa. Itsehallinto on kuntalaisten oikeutta vaikuttaa oman alueensa asioihin ja siksi demokratian kysymys tulee tässä paljon esille.

Hallinnon sisäisiä suhteita koskeva oikeudellinen tutkimus on ollut melko vähäistä. Aiemmin hallinnon sisäisiä normeja ei edes luettu kuuluvaksi oikeustieteen piiriin ja tämä hidasti hallinto-oikeuden kehittymistä. Nykyään voidaan katsoa oikeussubjektin itselleen asettamilla säännöillä olevan myös oikeudellista merkitystä ja näin ollen kunnan organisaatorakennetta, toimivallanjakoa ja sitä sääteleviä johtosääntöjäkin voidaan tutkia oikeustieteenä.²

¹ Anttiroiko ym. 2005 s. 267, 268.

² Heuru 2000 s. 299 ja Heuru 2003 s. 32.

Organisaatorakenteen merkitystä puidaan pääasiassa hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Etsiessäni aineistoa tätä kunnallisoikeudellista tutkielmaani varten löysin kuntien kokoa ja yhdistymistä sekä kunnan ja valtion välisiä suhteita käsittelevää aineistoa useammin, kuin kunnan sisäistä organisaatorakennetta käsitteleviä kunnallisoikeudellisia kirjoituksia. Kunta organisaationa on ehkä nähty niin staattisena tutkimuskohteena, ettei se ole herättänyt sinänsä mielenkiintoa. Muutospaineeseen liittyvää tutkimusta kyllä löytyy. Nykyään ei voida enää väittää kuntaorganisaatioiden jämähtäneen paikalleen. Kuntien organisaatorakenteet ovat moninaistuneet ja uusia organisaatorakenteita synnytetään jatkuvasti kuntien yhdistyessä. Palveluiden uudet järjestämistavat muuttavat myös kuntien tarpeita järjestää hallinto-organisaatiotansa. Meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos varmasti kiihdyttää tätä kehitystä.

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimusmetodi

Tässä tutkielmassa tarkastelen kunnan vapautta järjestää hallintonsa kahdessa suhteessa kunnalliseen itsehallintoon nähden. Toisaalta tutkin kunnan vapautta järjestää hallintonsa kunnalle kuuluvana itsehallinnollisena oikeutena, jolloin selvitän kunnan organisaatiovapauden normiperustaa ja organisaatiovapautta rajoittavaa lainsäädäntöä. Toisaalta käsittelen myös kunnan organisaatiovapauden demokratiavaikutuksia. Siis sitä, miten kunnan hallinnon järjestäminen voi vaikuttaa kunnan päätösvaltaan ja kunnalliseen itsehallintoon.

Tutkimusmetodini on lainopillinen ja tutkimuslähteenäni käytän pääasiassa lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa sekä kunnallisoikeudellista kirjallisuutta. Jäsentelen kunnan hallinnon järjestämiseen liittyvää lainsäädäntöä organisaatiovapauden näkökulmasta. Selvitän kunnan organisaatiovapauden oikeudellisia perusteita Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, Suomen perustuslain ja kuntalain avulla sekä organisaatiovapautta rajoittavaa lainsäädäntöä kuntalain ja kuntien tehtävistä säädettyjen erityislakien avulla. Tarkastelen hallinnon järjestämisen demokratiavaikutuksia valtuuston päätösvalan ja kuntalaisten osallisuuden kannalta. Kunnallisoikeudellinen kirjallisuus yhdessä lainsäädännön kanssa korostavat valtuuston asemaa kuntalaisten itsehallinnon toteuttamisessa.

Tutkimuskysymykseni kuuluvat:

1) Miten oikeusjärjestys turvaa kuntien organisaatiovapauden?

- 2) Miten oikeusjärjestys rajoittaa kuntien organisaatiovapautta?
- 3) Miten hallinnon järjestäminen vaikuttaa kunnan kansanvaltaisuuden toteutumiseen?

Kunnan organisaatorakenne muodostuu viranomaisten toimivaltasuhteista. Tässä tutkielmassa tarkastelen viranomaisista eniten valtuustoa ja lautakuntia. Kunnan itsehallinnon kannalta valtuustolla on merkittävä rooli kuntalaisten valitsemana ylimpänä päätöksentekuelimenä. Organisaatiovapaus on valtuuston vapautta päättää kunnan hallinnon järjestämisestä. Hallinnon järjestämiseen kuuluu olennaisena osana myös lautakuntien asettaminen. Lautakuntia koskevien säännösten purkamisella on pyritty kunnan organisaatiovapauden lisäämiseen. Tästä syystä lautakuntiin liittyvä erityislainsäädännön kartoittaminen on olennainen osa tutkimustehtävääni.

Tarkastelen tutkielmassani kuntaorganisaation sitä osaa, joka liittyy kiinteämmin kunnan organisointivapauden piiriin ja toimielimiä, joista erityislainsäädännössä mainitaan. Vaikka kunnanvaltuusto on kuntalaissa säädetty kunnan pakollinen toimielin, sen merkitys korostuu tutkielmassani toistuvasti kunnan organisaatiovapauden toteuttajan sekä muun demokraatiotehtävänsä takia.

Kuntien hallinnossa on alettua etsiä uusia ratkaisuja palveluiden turvaamiseksi ja taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi. Kunnat ovat alkaneet luopua palveluiden tuottamisesta ja alkaneet hankkimaan niitä erilaisin tavoin, jolloin hallinto-organisaation tehtävät ja tarkoituksenmukainen rakenne ovat samalla saattaneet muuttua. Muutospaineita aiheuttaa tätä nykyä kunta- ja palvelurakennemuutos, joka pyrkii kasvattamaan kuntakokoa ja jonka johdosta voimme odottaa lähitulevaisuudessa useita kuntaliitoksia. Kun uusia kuntia syntyy, järjestetään kuntien hallinto-organisaatiokin uusiksi. Tämän takia kuntaorganisaatioon ja organisaatiovapautteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat juuri nyt ajankohtaisia.

Tutkiessani kunnan hallinnon järjestämistä, tutkin myös kuntien yhteistyötä toisten kuntien ja yksityisten toimijoiden kanssa sekä muita tehtävien hoidon organisointitapoja. Kuntien monimuotoistumiseen liittyviä kysymyksiä tarkastelen pääasiassa demokratian kannalta. Viranomaisten väliset toimivaltasuhteet etenkin viranhaltijoiden ja luottamuselinten välillä tulevat myös tutkielmassani useampaan kertaan pohdinnan alaiseksi.

1.3 Tutkimustehtävän rajaus

Kunnanjohtaja ja pormestari kuuluvat kuntaorganisaatioon olennaisena osana. En kuitenkaan aio tutkia niiden merkitystä, sillä kiinnostukseni kohdistuu enemmän siihen puoleen kuntaorganisaatiota, joka on väljemmin säädeltyä ja kuuluu paremmin organisaatiovapauden piiriin. Tämän takia jätän myös kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan vähemmälle huomiolle. Lautakunnista sen sijaan on säädelty melko väljästi ja valtuustolla onkin runsaasti harkintavaltaa lautakuntien asettamisen suhteen.

Kiinnitän huomiota hallinnon menettelylliseen puoleen, hallinnon toteuttamisen yksityiskohtiin ja oikeudellisiin periaatteisiin lähinnä demokratian toteutumisen näkökulmasta. Kunnan hallinnon uusia järjestämistapoja on usein perusteltu tehokkuusnäkökulmilla. En aio kuitenkaan alkaa selvittämään, mikä tapa olisi tehokkain, vaan esittelen erilaisia tapoja järjestää kunnan hallintoa tarkastellen kunnan organisaatiovapauden oikeudellisia perusteita ja rajoituksia sekä demokratiavaikutuksia. Samalla pohdin tehokkuuden käsitettä yleisellä tasolla, sen käytön puolustusta kunnan hallinnossa ja suhdetta demokratian toteutumiseen.

Hallinnon järjestämisen tapa vaikuttaa myös kuntalaisten muutoksenhakuoikeuksiin sekä kunnan sisäisiin otto-oikeuksiin. Rajaan nämä asiat nyt tutkielmani ulkopuolelle, poikkeuksena maininta valtuustolta puuttuvasta otto-oikeudesta. Jos kuntaorganisaatiota koskevaa aihettani käsiteltäisiin laajemmin, voitaisiin myös otto-oikeus ja muutoksenhaku sisällyttää mukaan tutkimukseen. Samoin kunnanjohtajien, pormestarin ja kunnanhallituksen asema kaipaisi enemmän huomiota. Tutkimustehtäväni on sen verran laaja ja moniulotteinen, että katson olevan perusteltua pitäytyä valitsemisani rajauksissa.

1.4 Hallinnon käsite

Kun tutkielmani aihe liittyy kunnan hallinnon järjestämiseen, on paikallaan määritellä, mitä tarkoitan hallinnolla. Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen ollessa kyseessä on luontevaa keskittyä hallinnon järjestämisen oikeudelliseen puoleen. Käsitän kunnan hallinnon merkityksen laajasti monia osa-alueita sisältäväksi käsitteeksi, jolla tarkoitetaan toimia poliittisen prosessin muodostaman tahdon toteuttamiseksi. Tähän sisältyy niin paikallisen demokratian tuottamat tavoitteet, kuin myös eduskunnan säätämien lakien tavoitteet unohtamatta Euroopan tasoista sääntelyä.

Hallintoa voidaan määritellä monin tavoin ja johdatuksena tutkimukselleni haluankin tässä esitellä hallinnon määritelmän Ari Salmisen sanoin:³

- 1) Hallinto muodostuu niistä toiminnoista, jotka tulevat tarpeellisiksi tietyn toiminnan edellyttäessä useiden ihmisten yhteistoimintaa.
- 2) Hallinto on organisoituneen toiminnan koordinoitua poliittisen päätöksenteon toimeenpanemiseksi.
- 3) Hallinto liittyy erilaisten hyödykkeiden ja palvelujen organisointiin, joita ovat ihmisten ohjaamiseen ja johtamiseen kuuluvat tehtävät sekä palvelujen tuottamiseen ja allokontiin kuuluvat toimet.
- 4) Hallinto ymmärretään kyvyksi saada asiat tehdyksi.

Äskeisestä määritelmästä toinen kohta, jossa hallinto nähdään poliittisten päätösten toimeenpanon koordinoinniksi, koskettaa tutkimustehtävääni eniten, sillä se kuvaa julkisen hallinnon tehtävää demokratian toteuttamisessa. Kolmannesta kohdasta nostan esiin palveluiden organisoinnin, joka on tärkeä ja ajankohtainen, koska palveluiden järjestämiseen liittyvät kysymykset kytkeytyvät kiinteästi hallinnon järjestämisen problematiikkaan. Neljäs kohta, eli kyky saada asiat tehdyksi, on hyvä pitää sikäli mielessä, että hallinnon tehtävä on todellakin saada myös jotain aikaiseksi eikä hallinto-organisaation rakentaminen ole itseisarvo. Tämä viittaa tehokkuusnäkökulmaan, joka on ollut paljon esillä julkista hallintoa kehitettäessä.

Hallinnon tehtävät voidaan jakaa 1) hallinnolliseen sääntelyyn, 2) palvelujen tuottamiseen ja etujen jakamiseen, 3) julkishallinnon harjoittamaan taloudelliseen toimintaan sekä 4) hallinnon sisäiseen hallintoa ylläpitävään toimintaan.⁴ Hallinnon ydinalueeseen kuuluvat ”hallinnon yleisestä toimivuudesta ja seurannasta huolehtiminen” sekä ”hallinnon ylläpitämiseen ja sen kehittämiseen liittyvä päätöksenteko”. Myös virkojen perustaminen ja lakkauttaminen sekä hallinnon sisäinen järjestys, toimivuus, tarkoituksenmukaisuus ja tuloksellisuus kuuluvat hallinnon tehtäväkenttään.⁵

Hallinnon järjestämisellä tarkoitan pääasiassa kunnan viranomaisten ja niiden välisten toimivaltasuhteiden määrittelyä johtosäännöillä. Kunnan hallinnon järjestämiseen

³ Salminen 2005 s. 13.

⁴ Mäenpää 2000 s. 20, Heuru 2003 s. 75.

⁵ Heuru 2003 s. 76.

voidaan laskea kuuluvaksi myös kuntien välisestä yhteistoiminnasta päättäminen tai kunnallisen toiminnan yksityistäminen⁶.

2 Kunnallinen itsehallinto

2.1 Kunnallinen itsehallinto yleisesti

2.1.1 Kunnallisen itsehallinnon perusteet

Kunnallinen itsehallinnon periaatteet ovat siirtyneet aikakaudesta toiseen muodossa tai toisessa lainsäädännön muutoksista riippumatta. Peruseriaate on se, että kuntien toiminta perustuu asukkaiden itsehallintoon. Kunnat ovat eduskunnan säätämien lakien alaisia, mutta itsehallintoon kuuluu, että toiminta on muuten mahdollisimman itsenäistä suhteessa valtionhallintoon. Kunnilla on oltava oma hallinto, jolla se panee täytäntöön kuntalaisten valitseman ja kuntalaisista koostuvan kunnanvaltuuston tekemiä päätöksiä.⁷

Kunnallinen itsehallinto luo edellytyksiä kuntalaisten omaan alueyhteisöönsä sitoutumiseen. Itsehallinto luo kontaktipintoja asukkaiden ja päättäjien välillä, mahdollistaa kuntalaisten suorittaman päätöksenteon valvonnan sekä tarjoaa halukkaille mahdollisuuksia osallistua paikallisten asioiden hoitoon. Kunnallinen itsehallinto parantaa talouden asettamien rajojen ja päätöksenteon välisen yhteyden ymmärtämistä.⁸

Kunta on erillinen valtionhallintoon nähden ja sen toimielimet ovat valtiosta riippumattomia.⁹ Kunnallinen itsehallinto edustaa kehittyneiden demokratioiden tapaa paikallisten asioiden järjestämisessä. Eri maissa paikallisen itsehallinnon muodot vaihtelevat, mutta peruseriaate on kaikilla se, että alueen asukkaat käyttävät päätösvaltaa valitsemalla edustajansa kunnan ylimpään päättävään elimeen eli kunnanvaltuustoon.¹⁰

⁶ Heuru, Mennola, Rynänen 2001 s. 168.

⁷ Harjula – Prättälä 2007 s. 4.

⁸ Rynänen 2006b s. 160.

⁹ Harjula – Prättälä 2007 s. 36.

¹⁰ Harjula – Prättälä 2007 s. 3.

2.1.2 Kunnallisen itsehallinnon oikeudelliset perusteet

Useimmat Euroopan neuvoston 43 jäsenmaasta ovat hyväksyneet Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Peruskirjassa säädetään mm. kansalaisten oikeudesta osallistua julkisten asioiden hoitoon ja siitä, miten paikallisviranomaisten vastuulla tulisi olla huomattava osa oman alueensa asioiden hoidosta. Edustuksellinen demokratia saa peruskirjassa ensisijaisen aseman.¹¹

Suomessa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/1991) saatettiin voimaan vuonna 1991. Vähän sitä ennen oli Suomessa otettu käyttöön vapaakuntakokeilu, jossa kunnat saivat kokeilla itse hallintonsa järjestämistä aiemman tarkkaan säännellyn kaavan sijasta. Lautakuntarakenne monipuolistui ja kunnat erilaisuivat. Vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmän perusuudistuksen seurauksena kunnat vapautuivat valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja saivat vapaammin päättää varojensa käytöstä. Kunnallisen itsehallinnon vahvistamista ajoi myös uusi kuntalaki, joka tuli voimaan vuonna 1995.¹²

Perustuslain (731/1999) 121.1 §:n mukaan: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Kuntalaki (365/1995) puolestaan alkaa seuraavasti: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.” Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja estää puuttumasta itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavallisella lailla säätämällä¹³. Jos kunnalliseen itsehallintoon puututaan, se tulisi tehdä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Heuru on koonnut itsehallinnon perustuslainsuojaa koskevat tekijät alla olevaksi luetteloksi. Lailla ei siis voida

”1) puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon ja kunnan oikeushenkilöllisyyden merkityksettömäksi;

2) poistaa kunnallista verotusoikeutta;

3) poistaa kunnan yleistä toimialaa;

4) poistaa kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta ja kunnan asukkaiden oikeutta valita kunnan ylin päättävä toimielin (valtuusto);

¹¹ Anttiroiko ym. 2005 s.125.

¹² Anttiroiko ym. 2005 s. 264.

¹³ Jyränki 2000 s. 152.

5) poistaa kunnallishallinnosta edustuksellista demokratiaa eikä

6) säättää kunnan hallinnon järjestämisen yksityiskohdista.”¹⁴

2.1.3 Kunnan talous ja itsehallinto

Paikallisen itsehallinnon eri muotoihin on aina liittynyt taloudenpitoa. Oma talous on muodostunut keskeiseksi toiminnan kannalta. Ilman omaa taloutta paikallinen itsehallinto kuihtuu.¹⁵ Kunnan vahvuus riippuu siitä, minkälainen valta sillä on päättää menoistaan ja tuloistaan.¹⁶

Perustuslain 121.3 § takaa kunnille verotusoikeuden. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 3 kohdan mukaan ainakin osa paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta kunnat saavat päättää lain asettamissa rajoissa.

Kuntaorganisaatiossa demokraattista päätöksentekoa edustava valtuusto päättää kuntalaisten valtuuttamina ja kuntalain 13 §:n mukaisesti kunnan toiminnan ja talouden tavoitteista. Myös kuntalain 65 §:n mukaan talousarviossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Taloutta ja toimintaa ei voida irrottaa toisistaan varsinkaan julkishallinnossa, jossa taloudella sinällään ei ole itseisarvoa.

Valtuuston vallankäyttö näkyy talousarvion yksityiskohtaisuudessa ja sitovuudessa¹⁷. Mitä suuremmista toiminnallisista kokonaisuuksista ja määrärahoista valtuuston hyväksymä talousarvio koostuu, sitä enemmän se siirtää päätösvaltaa alemmille toimielimille ja viranhaltijoille. Joissakin kunnissa valtuustot päättävät enää alle kymmenestä käyttötalouden määrärahasta¹⁸.

Kunnalliseen itsehallintoon vaikuttaa myös resurssien riittävyys. Valtionosuusudistuksen jälkeen valtio ei ole enää puuttunut yksityiskohtaisella ohjauksella kuntien toimintaan. Tämä ei silti aina ole pelkästään lisännyt kuntien itsehallintoa. Kuntien lisääntynyt vastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä on saattanut kuluttaa kunnan resurssit niin, ettei vapaaehtoisille tehtäville ole enää jäänyt voimavaroja. Talous on näin kytköksissä itsehallinnon toteuttamismahdollisuuksiin.

¹⁴ Heuru 2006 s. 396, 397.

¹⁵ Heuru 2000 s. 173.

¹⁶ Heuru 2000 s. 176.

¹⁷ Heuru 2000 s. 178.

¹⁸ VNS 3/1999 vp s. 7.

2.1.4 Kunnan toimiala

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnan toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on eri lakeihin perustuen välttämättä hoidettava sekä tehtävät, jotka kunta voi omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen. Erityislainsäädännön mukaiset tehtävät kunta hoitaa itsehallintoonsa perustuen omina tehtävinään samoin kuin itse itselleen ottamansa tehtävät.¹⁹

Kunnan toimiala jää kuntalain 2 §:ssä erittäin väljäksi, kun käsitteinä käytetään *kunnan itselleen ottamia tehtäviä* ja sille *laissa säädetyjä* tehtäviä. Laissa säädetyt tehtävät ovat erikseen lainsäädännössä mainittuja, mutta käsitteenä kunnan itselleen ottamat tehtävät tekee säännöksestä erittäin joustavan. Näin kunnan toimiala voi muuttua sen mukaisesti, kuinka vallitsevat yhteiskunnalliset olosuhteet ja oikeuskäsitteet muuttuvat eri aikoina ja eri tilanteissa.²⁰

Jos on epäselvyyksiä siitä, kuuluuko jokin tehtävä ylipäättänsä kunnan toimialaan, korkein hallinto-oikeus ratkaisee tällaiset kysymykset yksittäistapauksina²¹. Kunnan tehtäviin ei esim. kuulu rahallisen voiton tavoittelu, mutta se voi ryhtyä liiketoimintaan, kun sillä on siihen muita perusteita.²² Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien tulisi olla tarkoituksenmukaisia yleisesti hyväksyttäviä yhteisiä asioita, vaikka niiden ei aina tarvitsekaan hyödyttää kaikkia kuntalaisia, vaan ne voivat kohdistua vaikkapa tietyssä erityistarpeessa olevaan ihmisryhmään²³. Kunnan tehtäviä olen selostanut tarkemmin luvussa 5.1.

Lainsäädännön perusteella kunnille pakollisten tehtävien voidaan katsoa muodostavan kuntien ns. erityistoimialan. Kun taas tehtävistä, jotka kunta voi ottaa itselleen omilla päätöksillään, muodostuu kuntien ns. yleinen toimiala.²⁴ Jakoa ei voi sanoa aivan selväksi, johtuen mm. vapaaehtoisista tehtävistä koskevasta lainsäädännöstä ja kunnan määrittämistä tehtäväkokonaisuuksista, joissa vain osa tehtävistä kuuluu lainsäädännön piiriin. Myös valtioneuvoston uudistus madalsi yleisen ja erityisen toimialan

¹⁹ HE 192/1994 vp s. 74.

²⁰ VNS 3/1999 vp s. 6.

²¹ Harjula – Prättälä 2007 s. 106.

²² Heuru 2006, s.63, Harjula – Prättälä s.118.

²³ Harjula – Prättälä 2007 s. 108.

²⁴ Harjula – Prättälä 2007 s. 105.

välistä rajaa, kun valtionosuuksia ei tarvinnut enää kohdentaa tiettyihin tehtäviin, vaan laskennallisin perustein määräytyvät rahat jäivät vapaammin kuntien itse kohdennettaviksi itsehallintoperiaatteen mukaisesti. Tämä mahdollisti tehtävien jaon vapaammin eri hallinnonaloihin.²⁵

Tehtävä ei kuulu kunnan toimialaan, jos se on lailla säädetty jonkun muun organisaation tehtäväksi, esim. valtion. Kunta voi kuitenkin sopimukseen perustuvana toimeksiäntona ottaa hoitaakseen myös muille kuuluvia tehtäviä lain sallimissa rajoissa. Myös hallinnon toissijaisuuden periaate rajoittaa jonkin verran kunnan toimialaa sikäli, ettei kunnan odoteta ottavan tehtäväkseen sellaista, jonka yksityinen voi hoitaa tehokkaammin.²⁶ Periaatetta on tulkittu eri aikoina ja eri tilanteissa eri tavalla. Esim. liiketoiminnan harjoittamista on perusteltu yleisen edun kannalta. Kunnan oikeutusta osallistua liiketoimintaan on lisännyt mm. työttömyys, elinkeinojen häviäminen ja uusien elinkeinojen kehittämistarve.²⁷ Esim. työllisyyden hoidossa sallitut toimenpiteet vaihtelevat työttömyysongelman vakavuuden mukaan²⁸.

2.2 Itsehallintoon perustuva organisointivapaus

2.2.1 Kunnallinen organisaatiovapaus

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu olennaisena osana kunnan oikeus päättää itse hallinnostaan.²⁹ Valtionosuusjärjestelmän uudistusten, uuden kuntalain sekä valtion normiohjausta vähentävien hankkeiden seurauksena vastuu kunnan sisäisestä organisaatorakenteesta on siirtynyt lähes kokonaan kunnille itselleen. Tämä on ollut linjassa toimivallan hajautukseen pyrkivän trendin kanssa.³⁰ Kunnan organisointivapauden esteitä on purettu mm. kitkemällä erityislainsäädännöstä pois hallinnon organisointia koskevia määräyksiä³¹.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Kuntalaissa kunnan hallinnon järjestämisen perusteista päättäminen on säädetty valtuuston tehtäväksi. Vain hallinnon yleisistä perusteista voidaan säätää lailla ja muu-

²⁵ Harjula – Prättälä s. 11.

²⁶ Harjula – Prättälä 2007 s. 113.

²⁷ Anttiroiko ym. 2005 s. 186.

²⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 107.

²⁹ Harjula – Prättälä 2007 s. 22.

³⁰ Temmes – Kiviniemi 1997 s. 44.

³¹ Ryytänen – Vesikkala 1994 s. 46.

toin kunta saa itse päättää organisaatiostaan. Hallinnon yksityiskohdat jäävät siis kunnan päätettäväksi. Kunnalle on laissa jätettävä riittävästi liikkumavaraa hallintonsa järjestämiseksi haluamallaan tavalla, jotta itsehallintoperiaate toteutuisi.³²

Itsehallinnon näkökulmasta on mielekästä selvittää myös sitä, miten hallinnon järjestämiseen liittyvät ratkaisut vaikuttavat itsehallintoon jatkossa, itsehallintoon perustuvien päätösten toteuduttua. Itsehallinnon perusteella saatetaan tehdä myös päätöksiä, jotka samalla tosiasiallisesti kaventavat kunnan itsehallintoa tulevaisuudessa.

2.2.2 Organisaatiovapaus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa

Suomi on vuonna 1991 hyväksynyt ja saattanut valtion sisäisesti voimaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) määräykset. Peruskirjan 3 artiklan mukaan itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että paikallisviranomaisten eli kuntien on saatava säännellä ja hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista. Kunnissa valtuusto käyttää tätä oikeutta sillä perusteella, että sen jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla ja välittömillä vaaleilla sekä yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti.

Läheisyysperiaate kuvataan peruskirjan 4 artiklassa, jonka mukaan julkisista tehtävistä tulisi huolehtia ensisijassa sen viranomaisen, joka on lähinnä kansalaista. Paikallisviranomaisen toimivaltuuksia ei saisi valtionhallinnon taholta heikentää tai rajoittaa, ellei laissa toisin määrätä. Kuntien organisaatiovapaus määritellään 6 artiklassa. Sen mukaan paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan. Viranomaisen oletetaan päättäessään kunnan organisaatorakenteesta sovitavan sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistavan tehokkaan hallinnon.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattaminen on vaikuttanut suomalaisen hallintoajatteluun mm. kunnan oikeudesta päättää vapaasti omasta organisaatorakenteestaan. Peruskirja vaikutti kuntalakia säädettäessä siten, että organisaation muotoa koskeva sääntely pyrittiin jättämään mahdollisimman väljäksi.³³

³² Harjula – Prättälä 2007 s. 6, 34, 37, Heuru 2006 s.61.

³³ Anttiroiko ym. 2005 s. 25.

2.2.3 Organisaatiovapaus perustuslain mukaan

Perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja hallinnon yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Kuntien asukkaiden itsehallinto tarkoittaa sitä, että asukkaiden valitsemalla edustuselimellä eli valtuustolla on säilytettävä keskeinen osuus kunnallisessa päätöksenteossa.³⁴ Valtiolla voi olla vain rajoitetusti oikeus puuttua kunnan organisaatorakenteeseen.³⁵ Kunnanvaltuusto määrittää johtosäännöillä kunnan toimielimet ja niiden toimivallanjaon. Tällöin valta kunnan hallinnon järjestämisestä säilyy kunnan asukkailta itsellään tai ainakin heidän valitsemillaan edustajilla.

Perustuslakivaliokunta tutkii säädettyjen lakien perustuslainmukaisuutta toisinaan myös kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esimerkiksi tehtävien siirtämisestä kuntien yhteistoimintaorganisaatioille koskevista säädöksistä on perustuslakivaliokunta antanut lausuntoja, joissa punnitaan vaikkapa perusoikeuksiin liittyviä palveluiden järjestämisvastuita ja kunnallisen itsehallinnon periaatteita. Kainuun hallintokokeilua koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVL 22/2006) nähtiin ongelmakohtia kunnallisen itsehallinnon suhteen. Hallinnon kehittämisessä saavutettavien perusoikeuksiin liittyvien etujen katsottiin kuitenkin painavan enemmän, jotta määräaikainen kokeilu voitiin hyväksyä.³⁶

2.2.4 Organisaatiovapaus kuntalain mukaan

Vuonna 1995 säädetyssä kuntalain (365/1995) keskeisenä tavoitteena oli tarjota kunnille uusia mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin hallintonsa, taloutensa ja toimintansa järjestämisessä. Kuntien erilaisuus nähtiin nyt voimavarana eikä enää riskinä. Tavoitteena oli myös, että kuntalaista tulisi sellainen yleislaki, joka sisältäisi kaikki keskeiset kuntaa ja sen hallinnon järjestämistä koskevat säännökset eikä erityislaeissa enää säädeltäisi, miten kunta hoitaa tai organisoii tietyt tehtävät ja niiden hallinnon. Subjektiivisten oikeuksien lisääntyminen on kuitenkin tuonut kunnille vielä uusia yksityiskohtaisesti säänneltyjä velvoitteita, jotka vaikuttavat hallinnon järjestämiseen.³⁷ Näin pelkkä kuntalaki ei riitä oikeuslähteeksi tutkittaessa, miten kunta voi ja

³⁴ Jyränki 152, PeVL 29/1992 vp.

³⁵ Harjula – Prättälä 2007 s. 37.

³⁶ Harjula – Prättälä 2007 s. 37-43.

³⁷ Harjula – Prättälä 2007 s. 10, 11.

miten sen tulisi järjestää hallintonsa. Kuntalaki on kuitenkin lähtökohtana kunnan hallinnon järjestämiselle ja sen suhteen ristiriidassa olevien erityislain säännösten tulisi olla vain poikkeustapauksia.

Kuntalaki 13 §:n mukaan valtuusto päättää hallinnon järjestämisen perusteista. Kuntalaki 16 §:ssä säädetään kunnan hallinnon järjestämisestä ja johtosäännöistä. Valtuusto hyväksyy johtosäännöt kunnan eri viranomaisista ja niiden toiminnasta. Viranomainen tarkoittaa kunnan monijäsenistä toimielintä tai viranhaltijaa sekä myös luottamushenkilöä, jolla on itsenäistä toimivaltaa. Erikseen mainitaan kaksikielisen kunnan opetustoimen hallinto, jossa pitää olla lautakunta tai jaosto molemmille kieliryhmille. Kuntakonsernista säädetään 16a §:ssä. Kuntalain 10 luvussa säädetään kuntien yhteistoiminnasta.

Kuntalain 17 §:ssä säädetään kunnan toimielimistä, joista pakollisia ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kuntalain mukaan valtuusto voi asettaa lautakuntia ja johtokuntia tarpeen mukaan. Kuntalain 16 §:ssä mainittu kaksikielisen kunnan opetustoimen toimielin on myös käytännössä kuntalaissa mainittu pakollinen toimielin. Erityislainsäädäntö vaikuttaa osaltaan kunnan lautakuntarakenteeseen. Tätä käsitellään tutkielman luvussa 5. Kunnanhallituksesta säädetään kuntalain 23 §:ssä. Sen mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se, mitä kunnan hallinnon järjestämisestä ei ole säädetty kuntalaissa tai muussa lainsäädännössä, jää kunnan itsehallinnon piiriin valtuuston päätettäväksi. Johtosäännöissä määritellään sekä lainmukaiset, että kunnan itse valitsevat toimielimet ja niiden toimivalta.

3 Kuntaorganisaatio

3.1 Kuntaorganisaatio pääpiirteissään

3.1.1 Kuntaorganisaatio päätöksentekoprosessin näkökulmasta

Kunnan hallinto-organisaatio koostuu ”pätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavista virastoista sekä palveluja tuottavista laitoksista

ta”.³⁸ Toimielinten jäsenet ovat pääasiassa kuntalaisten valitsema luottamushenkilöitä, joiden tehtävänä on edustaa kuntalaisia ja käyttää kunnan päätösvaltaa toimielinten kokouksissa. Kunnan työ- ja virkasuhteessa oleva henkilöstö palvelee kuntalaisia ja kunnan hallintoa kunnan toimielinten alaisuudessa.

Dualistisen periaatteen mukaan kunnan toiminnot voidaan jakaa kahteen osaan, joista yhteen kuuluu päätösvalan käyttö ja toiseen valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto. Kunnallishallinnon dualismi on kuvattu selkeästi vuoden 1948 ja 1976 kunnallislakeissa. Kunnan päätösvaltaa kuului kunnanvaltuustolle, ellei toisin ollut säädetty. *Toimeenpano ja hallinto* kuuluivat vuoden 1948 kunnallislain mukaan kunnanhallitukselle ja tämän valvonnan alaisille lautakunnille ja viranhaltijoille.³⁹

Edellä mainitun dualistisen periaatteen mukaan siis päätösvalta kuului vain valtuustolle. Toisen dualistisen ideaalimallin mukaan luottamushenkilöistä koostuvat toimielimet vastaavat poliittisista ja ideologisista valinnoista, kun taas virka- ja työsuhteisesta ammatillisesta henkilöstöstä koostuvassa virasto-organisaatiossa tehdään valmistelu ja toimeenpano. Tällöin siis valtuuston lisäksi muutkin toimielimet käyttävät kunnan päätösvaltaa. Varsinainen valmistelu ja täytäntöönpano olisi siirretty kokonaan virasto-organisaatiolle.⁴⁰

Molempiin ideamalleihin kuuluu, että viranhaltijat toimivat rationaalisesti ja neutraalisti vailla poliittisia intohimoja. Ensimmäisen mallin mukaan myös toimielimet valtuustoa lukuun ottamatta toimisivat suhteellisen neutraalisti toteuttaen vain valtuuston tahtoa.

Kuntalain 1.1 §:n mukaan kunnan yleistä päätösvaltaa käyttää valtuusto ja lain 23 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta. Sen mukaan voidaan ajatella ensin mainitun dualistisen mallin olevan edelleen voimassa valtuuston edustaessa varsinaista päätöksentekoa muiden toimielinten edustaessa hallintoa.⁴¹

Käytännössä kummankaan mallin mukainen päätösvalan ja hallinnon välinen jako ei toteudu puhtaasti. Kunnallishallinnon dualistinen jako ei ole toteutunut, koska kun-

³⁸ Anttiroiko ym. 2005 s. 13, 154.

³⁹ Heuru 2000 s. 58, 59.

⁴⁰ Anttiroiko ym. 2005 s. 57, Harjula – Prättälä 2007 s.180.

⁴¹ Harjula – Prättälä 2007 s.180.

nanvaltuuston päätösvaltaan kuuluvia asioita on delegoitu sekä muille toimielimille että viranhaltijoille⁴². Viranhaltijat tekevät jo valmisteluvaiheessa poliittisia valintoja ja toisaalta luottamushenkilöt puuttuvat viraston toimintatapoihin eivätkä keskity pelkästään poliittisten ratkaisujen tekoon toimielintensä kokouksissa.⁴³ Valmistelun ja päätöksenteon erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa ja tulkinta saattaa riippua tarkastelunäkökulmasta⁴⁴.

Kunnallishallinto on hankalaa, ellei peräti mahdotonta, edes teoreettisesti jakaa kattia siihen osaan, jolla on kunnan päätösvaltaa ja siihen, jolla sitä ei ole, sillä kaikki kunnan toimielimet käyttävät kunnan toimivaltaa suorittaessaan hallintotoimia. Valtuustolle kuuluva päätösvalta eroaa muiden käyttämästä sikäli, että se on ylemmänasteista ja itsenäisempää kuin kunnan muilla toimielimillä. Valmistelua ja toimeenpanoa sisältävän hallinnon ja valtuuston käyttämän varsinaisen päätösvalan välillä on siis vain aste-ero.⁴⁵ Tällä aste-erollakin on huomattava merkitys kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Ellei päätösvalta painotu kuntalaisten valitsemalle valtuustolle, ei demokratia tällöin toteudu tarkoitetulla tavalla.

3.1.2 Kuntalain mukaiset toimielimet

Kuntalain (365/1995) 17 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat. Keskeisin päätösvalta on itsehallintoperiaatteen mukaisesti kuntalaisten valitsemalla kunnanvaltuustolla ja sille vastuullisilla toimielimillä.⁴⁶ Kuntalain 17 §:n mukaan pakollisia toimielimiä ovat valtuuston lisäksi vain kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muutoin kunnat voivat itse päättää hallintonsa järjestämisestä.⁴⁷ Lisäksi kuntalain 16.2 §:ssä säädetään kaksikielisen kunnan opetustoimen eri kieliryhmiä edustavista toimielimistä tai vaihtoehtoisesti yhdestä jaostoihin jakaantuvasta toimielimestä. Koska säännöksessä ei nimenomaisesti mainita lautakuntaa kyseessä voi olla myös jokin muu toimielin, mahdollisesti myös kunnanhallitus.

⁴² KOM 1993:33 s.348.

⁴³ Kts. Anttiroiko ym. s. 60.

⁴⁴ Jalonen 2007 s. 67.

⁴⁵ Mäenpää 1981 s. 59.

⁴⁶ Ryytänen 2006 s. 138.

⁴⁷ Anttiroiko ym. 2005 s. 57.

Kuntalain 2. luku sisältää valtuustoa koskevat säännökset. Koska valtuusto on kuntalaisten suoralla vaalilla valittu toimielin, sillä on ensisijainen asema kunnallisen kansanvallan toteuttajana⁴⁸. Valtuuston tehtävänä on Kuntalain 13 §:n mukaan vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuustolla on yleinen toimivalta, joten sillä on päätösvaltaa kaikissa asioissa, ellei laissa ole erikseen toisin säädetty. Valtuusto menettää päätösvaltaansa siirrettyään sitä itse toisille toimielimille.⁴⁹

Kunnanhallitus on pakollinen toimielin kunnissa kuten valtuustokin. Kunnanhallituksella on keskeinen asema kunnan toiminnassa.⁵⁰ Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus johtaa alapuolellaan olevaa kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijahallintoa. Hallinnon johtaminen on keskushallinnon sekä sen avuksi tarkoitetun viranomaistoiminnan ohjaamista, yhteensovittamista ja valvomista. Kunnanhallitus voi kuntalain 56 §:n mukaan jättää valtuuston päätöksen toimeenpanematta pitäessään sitä lainvastaisena. Kuntalain 23 §:n mukaan ”kunnanhallitus myös valvoo kunnan etua ja, ellei johtosäännöissä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa”. Käytännössä kunnan puhevaltaa käyttää yleensä kunnanjohtaja tai sitä varten valtuutettu asiamies.⁵¹

Tarkastuslautakunta on Kuntalain 71 §:n mukaan asetettava kuntaan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta valmistelee hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat valtuustolle ja toimii muista lautakunnista poiketen valtuuston alaisena. Muut lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisina.⁵² Kuntalain 17 §:n mukaan valtuusto voi asettaa lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten. Erityislainsäädännössä määrätään lautakunta vastaamaan tietyistä tehtävistä. Uudemmassa lainsäädännössä puhutaan vain toimielimestä, vaikka käytännössä tehtävää hoitaakin yleensä nimenomaan lautakunta. Lautakunnan tehtävänä on vastata rajatun hallinnonalansa kehittämisestä, talousarvion valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Lautakuntien määrä kunnissa on

⁴⁸ Heuru, Mennola, Ryyänen 2001 s.145.

⁴⁹ Mäenpää 2000 s. 155.

⁵⁰ Harjula, Prättälä 2004 s.201.

⁵¹ Mäenpää 2000 s.193, 196 ja Husa, Pohjolainen 2002 s.270.

⁵² Harjula – Prättälä 2004 s. 527.

viimeisen 25 vuoden aikana vähentynyt merkittävästi. Taustalla vaikuttaa erityislainsäädännön lautakuntiin kohdistuvan sääntelyn purkaminen.⁵³

Kuntalain 17 §:ssä säädetään myös johtokunnista, joita valtuusto voi asettaa jonkin laitoksen taikka tietyn tehtävän hoitamista varten. Kunnan liikelaitoksella tai vaikkapa päiväkodilla voi olla johtokunta. Se on tarkoitettu vahvistamaan suoran demokratian toteutumista, sillä palvelun käyttäjät tai laitoksen työntekijät voivat saada omat edustajansa johtokuntaan. Johtokunta toimii kunnanhallituksen tai tehtävästä vastaavan lautakunnan alaisena. Valtuusto päättää johtokunnan toimivallanjaosta ja henkilövalintojen perusteista.⁵⁴

Valtuusto voi määrätä kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai johtokunnalle jaoston, johon se valitsee jäsenet. Valtuusto voi myös siirtää jaostoa koskevaa päätösvaltaa toimielimelle, jonka jaostosta on kyse. Kuntalain 17 §:n mukaisesti jaosto noudattaa pääsääntöisesti asianomaista toimielintä koskevaa lainsäädäntöä.⁵⁵ Projektiluonteisia tehtäviä varten kunnanhallitus voi kuntalain 17 §:n mukaisesti asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten. Lain mukaan muukin toimielin voi valtuuston päätöksen nojalla asettaa toimikuntia. Toimikunta aina on sen asettaneen toimikunnan alainen⁵⁶.

3.1.3 Toimivalta organisatorisen aseman määrittäjänä

Toimivallalla tarkoitetaan viranomaisen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivallalla voidaan viitata hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen. Toimivalta määrittelee, miten kuntalaisen etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin saadaan hallintotoimin vaikuttaa. Tämä on kuntalaisen oikeusturvan kannalta merkittävää. Toimivallan käsitettä käytetään myös hallintoelinten ja viranhaltijoiden välistä työnjakoa määritettäessä, mikä erityisesti on kiinnostukseni kohteena. Tällöin on kyse ns. viranomaisen organisatorisesta asemasta hallintokoneistossa.⁵⁷

Toimivalta ei tarkoita pelkästään oikeutta tiettyihin toimiin vaan siihen sisältyy myös velvollisuus tarvittaessa tarttua asianmukaisiin toimiin ja tehdä niihin liittyviä pää-

⁵³ Harjula – Prättälä 2004 s. 201-202 ja Husa, Pohjolainen 2002 s.270.

⁵⁴ Harjula – Prättälä 2004 s. 203, Heuru 2006 s.113.

⁵⁵ Harjula – Prättälä 2007 s. 213, 214.

⁵⁶ Heuru 2006 s.113.

⁵⁷ Mäenpää 2000 s. 238.

töksiä. Pääsääntöisesti toimielin on sidottu toimintapakkoon siten, että se ei voi siirtää toimivaltaansa muille elimille. Tähän on tosin olemassa poikkeuksia.⁵⁸

Mäenpää jakaa toimivallan kolmeen eri tyyppiin. *Asiallinen toimivalta* jakaa työnteon asiaryhmien mukaan siten, ettei viranomaisen saa sekaantua muiden hallinnonalojen asioihin. *Asteellinen toimivalta* rajoittaa viranomaisen toimintaa hierarkisen aseman mukaisesti. *Alueellinen toimivalta* määräytyy maantieteellisen alueen mukaisesti, esim. kunnassa kunnan rajojen sisälle.⁵⁹

Toimivaltarajoja voidaan kutsua *jäykiksi* silloin, kun viranomaisen itsenäisyys ja sen tehtäväpiirin ehdottomat rajat korostuvat. *Joustava* toimivaltaraja puolestaan on enemmänkin ohjeellinen ja siitä voi tarpeen tullen poiketa. Kun viranomaisen vastuualue määritellään vain pääosin, on yhteistyö toisten viranomaisten kanssa mutkattomampaa.⁶⁰

Vaikka asiallisten toimivaltarajojen mukaan ”tietyn tehtävän suorittaminen kuuluu vain yhdelle viranomaiselle”, erityisnormit antavat viranomaiselle joskus oikeuden puuttua toistensa tehtävien suorittamiseen ja toisen toimivallan käyttöön. Tehtävien päällekkäisyys tai rinnakkaisuus voivat myös olla perusteina asiallisten toimivaltarajojen joustamiselle. Esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa löytyy yhteisiä tavoitteita ja perusteita yhteistyölle päätöksenteossa.⁶¹

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallintolaista annetun hallituksen esityksen perusteluissa määriteltiin, että viranomaisella on velvollisuus käyttää toimivaltaansa vain tarkoitukseen, joka sille on tehtäväksi määrätty.⁶² Tämä selkeyttää valta ja vastuusuhteita viranomaisen ollessa päätöksiä tehdessään riippumaton toisesta viranomaisesta. Samalla se saattaa myös rajoittaa viranomaisten yhteistyötä. Hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa

⁵⁸ Heuru 2006, s.131.

⁵⁹ Mäenpää 2000 s.129.

⁶⁰ Mäenpää 2000 s.130.

⁶¹ Mäenpää 2000 s.133.

⁶² HE 72/2002 vp, s. 59.

pyydettyä virka-apua toiselle viranomaiselle. Säädöksen mukaan virka-apua tulee kuitenkin antaa vain toimivallan rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa.⁶³

Kunnallinen toimielin kuten itse luottamushenkilökään ei ole kunnan työnjohtovallan alainen. Valtuustoa lukuun ottamatta kunnan toimielin on silti aina toisen toimielimen alainen. Viranhaltija on puolestaan aina sekä jonkin toimielimen että myös toisen viranhaltijan ohjauksen alainen lukuun ottamatta kunnanjohtajaa tai pormestaria, kunnan ylintä viranhaltijaa, joka toimii vain kunnanhallituksen alaisena ja joista säädetään kuntalain 24 §:ssä.⁶⁴

Lähtökohtana kuntalain säätämisessä oli, että lainsäädännössä kunnalle määrättäisiin vain tehtävät ja kunta itse päättäisi tehtäviin liittyvästä toimivallan jaosta ja siitä, miten tehtävät käytännössä organisoidaan. Oikeusturvanäkökulmien ja hallinnon uskottavuuden perusteella pidettiin kuitenkin tarpeellisena säännellä edes jonkin verran tehtävien hoidon järjestämistä.⁶⁵ Kuntalaissa määritellään valtuuston roolia kunnan hallinnossa sääntelemällä mm. kuntien asemaa ja toimialaa, valtuuston ja muun hallinnon välistä toimivallanjakoa sekä asioiden valmistelua.⁶⁶ Valtuuston yleinen toimivalta tarkoittaa sitä, että päätösvalta kunnan asioissa kuuluu valtuustolle, ellei sitä ole laissa säädetty tai johtosäännöllä delegoitu muulle viranomaiselle. Toimivallan jäykkyyden periaatteen mukaisesti valtuusto ei voi puuttua alemmalle viranomaiselle delegoimaansa päätöksentekoon ellei ensin muuta johtosäännön delegointimääräyksiä.⁶⁷

3.1.4 Hallinnon järjestäminen johtosäännöllä

Valtuuston asettamien toimielinten tehtävät ja toimivalta perustuvat tehtävien hoitamista koskevaan lainsäädäntöön sekä johtosääntöjen määräyksiin.⁶⁸ Toimivalta tarkoittaa oikeudellista kelpoisuutta tehtävän suorittamiseen.⁶⁹ Valtuuston tehtävänä on

⁶³ Kts. myös Hautamäki 2004 s. 86.

⁶⁴ Heuru 2006 s. 163.

⁶⁵ HaVM 18/1994 (Pykäläkohtaiset kannanotot, 14 §).

⁶⁶ VNS 3/1999 vp s. 6.

⁶⁷ HE 192/1994 vp.

⁶⁸ Heuru 2006 s.113, Heuru – Mennola – Rynänen 2001 s. 181.

⁶⁹ Heuru – Mennola – Rynänen 2001 s. 181.

päättää, mitä toimielimiä kunta tarvitsee, mitä tehtäviä niille annetaan ja kuinka paljon toimivaltaa kukin toimielin saa käyttöönsä.⁷⁰

Kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt hallintonsa järjestämiseksi. Johtosäännön määräykset kohdistuvat vain kunnanhallinnon sisäisiin suhteisiin ja johtosääntö voidaan antaa vain asiasta, jonka laki sallii johtosäännöillä määrättäväksi eikä se saa olla ristiriidassa lain kanssa. Johtosääntöä voidaan kutsua myös normipäätökseksi.⁷¹

Kunnan luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne muotoutuu siinä, kun johtosäännöissä määritellään kunnan eri viranomaiset ja niiden toimivallan jako. Valtuuston on johtosäännöissä määrättävä kunnan viranomaisten toimivallanjaosta tarpeen mukaan. Jokaisella toimielimelle ei tarvitse tehdä omaa johtosääntöä. Laissa ei myöskään ole säädelty kuinka yksityiskohtaisesti johtosäännöissä on toimivalta määriteltävä, vaan se jää valtuuston harkittavaksi.⁷²

Ainoa pakollinen johtosääntö on nykyään hallintosääntö, kun virkasääntökin on poistunut käytöstä uuden viranhaltijalain (304/2003) voimaan tultua. Kuntal 50 § sisältää 14 kohdan luettelon asioista, jotka ovat kunnan kannalta tarpeellisia määritellä hallintosäännössä. Sen lisäksi hallintosääntöön voi sisällyttää muitakin säännöksiä. Toisaalta hallintosääntöön ei suositella sullottavaksi kaikkia mahdollisia säännöksiä, vaan muitakin johtosääntöjä kannattaa asettaa kunnan koosta riippuen. Varsinkin eri toimialueille kannatta asettaa omat johtosääntönsä, jos säännökset poikkeavat selvästi kaikille yhteisistä säännöistä.⁷³

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto voi johtosäännöllä siirtää toimivaltaansa muille viranomaisille asioissa jotka eivät ole säädetty nimenomaisesti valtuuston päätettäväksi. Valtuusto voi johtosäännössä antaa viranomaiselle oikeuden myös toimivallan edelleen siirtämiseen. Hallinnollisen pakon käyttöä sisältävissä tehtävissä toimivaltaa voidaan siirtää vain toimielimelle. Jos valtuusto on johtosäännöllä vaikuttanut omiin

⁷⁰ Hannus – Hallberg 2000 s.158.

⁷¹ Heuru, Mennola, Ryyänen 2001 s.167.

⁷² Harjula – Prättälä 2004 s.196-197, Mäenpää 1997 s. 121.

⁷³ Harjula, Prättälä 2004, s.383-384.

oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa, on sääntöä toistaiseksi noudatettava, ellei johtosääntöä muuteta⁷⁴.

Hallintokoneiston oikeudellisen rakenteen pääpiirteet määräytyvät toimielinten ja viranhaltijoiden organisatorisista suhteista oikeussäännösten ja niitä täsmentävien normien mukaisesti. Kuntaorganisaatiossa johtosäännöt ovat normeja, jotka lain säännösten ohella määrittävät viranomaisten aseman ja vastuut toisiinsa nähden. Viranomaisten muodostaman hierarkian eri osat ovat yhteydessä toisiinsa valvontaan, valmisteluun, suunnitteluun tai tiedonvälitykseen liittyen.⁷⁵

3.1.5 Toimivallanjako ja ohjausvalta

Julkisen vallan alaisuutele perustuvalla ohjauksella on tyypillistä, että alemmalle toimielimelle annettavat ohjeet ja määräykset ovat sisällöllisesti vain yleisiä, alemman viranomaisen päätöksenteolle suuntaa antavia. Samoin alaisiin kohdistuva valvonta on lähinnä vain viranomaistoiminnan laillisuuden valvontaa.⁷⁶ Tässä pidetään kiinni asteellisista toimivaltarajoista, jotka liittyvät toimielinten väliseen hierarkiaan. Ei siis riitä, että alempi viranomainen varoo astumasta ylemmän varpaille, vaan ylemmän viranomaisen on myös kunnioitettava alemman viranomaisen toimivaltarajoja puuttumatta liian yksityiskohtaisesti sen asioihin.

Kuntalain toimivallanjakoa koskevat säännökset ovat melko väljiä, mikä on aiheuttanut valtuuston ja alemmien toimielinten välisiä toimivaltaristiriitoja. Valtioneuvoston selonteossa 3/1999 ehdotettiin kuntalain 13 §:ään tarkennuksia, jotka takaisivat keskeisen toimivallan pysymisen ”konkreettisessakin mielessä” valtuustolla ja estäisi valtuuston ja muiden toimielinten väliset toimivaltaristiriidat. Sitten kuntalain 13 §:ssä säädettyihin valtuuston tehtäviin lisättiin kunnan sijoitustoiminnasta perusteista päättäminen (81/2002) sekä konsernin toiminnasta ja taloudesta sekä konserniohjauksen periaatteista päättäminen (519/2007).⁷⁷ Toimivaltaristiriitoja tuskin pystytään täydellisesti estämään lainsäädännön muutoksilla. Epäselvissä tapauksissa pitäisi tyytyä siihen, että valtuusto päättää asiasta. Ainakin se suosisi demokraattista mallia. Valtuustoa ei kuitenkaan koske kuntain 51 §:n mukainen otto-oikeus, eikä valtuustol-

⁷⁴ Hannus, Hallberg 2000 s.170.

⁷⁵ Mäenpää 1997 s. 121.

⁷⁶ Mäenpää 2000 s.139.

⁷⁷ VNS 3/1999 vp s. 7, 8.

la ole näin ollen oikeutta ottaa päätettäväkseen asioita, jotka lain tai johtosäännön perusteella kuuluvat muun toimielimen toimivaltaan, vaikka se valtuuston vallan vahvistamiseksi voisi olla tarkoituksenmukaistakin⁷⁸.

3.1.6 Kunnallisen toimielimen kokoonpano

Valtuuston kokoonpano määräytyy kunnallisvaalin vaalituloksen perusteella sen mukaan, minkälaisen vertausluvun kukin ehdokas on saanut. Vertausluku määräytyy vaaliliiton tai yhteislistan äänimäärän ja ehdokkaan henkilökohtaisten äänten perusteella vaalilain (714/1998) 89 §:ssä säädetyn järjestelmän mukaisesti. Valtuutettujen määrä riippuu kuntalain 10 §:n mukaisesti kunnan asukasluvusta.

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuusto valitsee jäsenet kunnan muihin toimielimiin, ellei laissa muuta mainita. Toimielimissä on noudatettava tasa-arvolain (609/1986) 4a §:ää⁷⁹, jonka mukaan molempien sukupuolten osuus tulee olla vähintään 40 % toimielimen jäsenistä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Kuntalain 18 §:ssä säädetään toimielinten kokoonpanosta. Sen mukaan valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että lautakuntiin valitaan pelkästään valtuuston jäseniä tai varajäseniä. Näin voidaan ajatella lautakunnan jäsenen pysyvän helpommin valtuuston linjassa.⁸⁰ Johtosääntöä ei kuitenkaan voida laskea sellaiseksi erityiseksi syyksi, jolloin voitaisiin poiketa tasa-arvolain 4a §:n kiintiösäännöksestä, vaikka kunnallisvaaleissa ei olisikaan tullut valituksi riittävästi molempien sukupuolien edustajia.⁸¹ Kuntalain 36 §:n mukaan lautakunnan jäseneksi valittavan on oltava vaalikelpoinen valtuustoon. Johtokunnan ja toimikunnan jäsenten ei tarvitse olla vaalikelpoisia valtuustoon eikä heidän tarvitse aina olla edes kyseisen kunnan asukkaita.

Kuntalain 18 §:n mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa johtokunnan jäsenten valitsemisessa muulle toimielimelle tai määrätä, että kunnan asukkaat, henkilöstö tai palveluiden käyttäjä valitsevat siihen edustajansa. Samoin valtuusto voi päättää kunnan osa-alueen toimielimen jäsenten valitsemisesta alueen asukkaiden joukosta ja asukkaiden ehdotuksesta. Kaksikielisen kunnan valtuusto voi määrätä myös muunkin

⁷⁸ Ryynänen 2006b s. 178, 179.

⁷⁹ Muutos 232/2005

⁸⁰ Ruostetsaari – Holttinen 2001 s. 48.

⁸¹ Harjula – Prättälä 2007 s. 221.

kuin opetustoimen hallinnon osalta, että toimielimeen asetetaan jaostot molempia kieliryhmiä varten.

Kunnallisen toimielimen kokoonpanossa noudatetaan valtuustopaikkojen mukaisia poliittisia voimasuhteita⁸². Tästä ei ole säädetty kuntalain 18 §:ssä, mutta poliittisten voimasuhteitten huomioiminen toimielinten jäsenvalinnoissa on yleisenä käytäntönä kunnissa ja perustelut voidaan johtaa kunnallisesta itsehallinnosta sekä demokraatiaperiaatteesta. Kuntayhtymän toimielimen kohdalla on poikkeus, sillä kuntalain 81 §:ssä säädetään poliittisten voimasuhteiden vaikutuksesta kuntayhtymän toimielinten kokoonpanoon. Silloin, kun kyseessä ei ole kuntayhtymän ylin päättävä elin, toimielinten jäsenet on valittava jäsenkuntien valtuustojen poliittisten voimasuhteiden mukaisesti. Kuntalain hallituksen esityksessä ei vielä ollut kyseistä kohtaa, mutta hallintovaliokunta ehdotti sitä, koska katsoi asian olevan niin tärkeä, ettei sitä voinut jättää vain kuntayhtymän perussopimuksessa päätettäväksi.⁸³

3.1.7 Kuntakonserni

Konserni on yleensä määritelty juridisesti emoyhteisön ja sen määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi. Konserni voidaan ymmärtää myös johtamisjärjestelmäksi, varsinkin palvelutuotannon tehokkuuden kannalta. Tällöin konsernin katsotaan olevan eri toimialoilla toimivien tulosyksiköiden muodostama kokonaisuus.⁸⁴ Kuntakonserni on kunnan ja juridisesti itsenäisten yhteisöjen muodostama kokonaisuus, jossa kunnalla on määräysvalta. Kuntakonserniin kuuluvat myös kuntayhtymät, vaikka kunnalla ei olisikaan niihin määräysvaltaa. Kirjanpidollisesti emokunta käsitetään yhdeksi konsernin yksiköksi, mutta johtamisjärjestelmän näkökulmasta myös kunta itsessään nähdään useista yksiköistä muodostuvaksi kokonaisuudeksi. Emokuntaa voidaan täten kutsua sisäiseksi konserniksi ja muuta osaa kuntakonsernista voidaan kutsua ulkoiseksi konserniksi.⁸⁵ Kunnan sisäistä konsernia säädellään valtuuston asettamalla johtosäännöillä. Muista johtosäännöistä poiketen konserniohje koskee myös emokunnan ulkopuolisia yksiköitä. Konserniohjeesta selvittää, miten konserniohjaus ja konsernijohtaminen on järjestetty. Konserniohjeessa

⁸² Esim. Pikkala 2005 s. 36.

⁸³ HaVM 18/1994.

⁸⁴ Meklin – Martikainen 2003 s. 5.

⁸⁵ Meklin – Martikainen 2003 s. 24, 27.

määritellään myös rahoitusta, sijoitustoimintaa ja riskienhallintaa sekä mahdolliset keskitetysti tuotettujen tukipalveluiden järjestämistä.⁸⁶

Konserniajattelu sai kunnissa aiempaa vahvemman jalansijan kuntalakiuudistuksen jälkeen⁸⁷. Kunnalla on vuodesta 1997 lähtien ollut kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyssä velvollisuus laatia konsernitase (Kuntal 68.4 §), josta saa kokonaiskuvan kunnan ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen taloudesta⁸⁸. Tavoitteena on selvittää ne ”varat, velat ja vastuut, joihin kunnalla on omistajuuteen tai sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa, velvoitteita tai vastuuta”. Konsernitase tuo kunnalliset osakeyhtiöt ”demokraattisen valvonnan piiriin”⁸⁹. Kuntalakia uudistettiin sittemmin ja nykyisen lain 68a §:n⁹⁰ mukaan kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, on laadittava konsernitilinpäätös. Hallintovaliokunnan mietinnössä todettiin, että tarkoituksena oli saada kunnan taloudesta ja toiminnasta riittävä ja oikea kokonaiskuva. Tämä vaati lainmuutosta, koska kuntapalveluja on alettu tuottaa yhä enemmän kunnan perusorganisaation ulkopuolella.⁹¹ Konserniajattelu on kehittynyt sen myötä, kun on alettu suosia palveluiden vaihtoehtoisia järjestämistapoja ja kuntien uusia organisaatiomuotoja. Kunnista on tullut palveluntuottajien sijasta yhä enemmän palveluiden järjestäjiä. Palvelut saatetaan järjestää oman virastoyksikön lisäksi liikelaitosten, kuntayhtymien, osakeyhtiöiden ja säätiöiden kautta. Kuntien ostopalvelut ja kuntien välinen yhteistyö ovat samalla lisääntyneet.⁹²

Kuntakonserni-käsite sopii tilaaja-tuottaja –malliin, jossa kunnan keskusjohdon roolina on strateginen johtaminen ja palveluiden tilaaminen eri tuottajilta. Keskusjohdon tehtävänä on tällöin keskittyä pohtimaan, mitä tilataan, kun taas kunnan omien tuotantoyksiköiden samoin kuin muiden sopimuskumppaneiden tehtävänä on keskittyä siihen, miten halutut palvelut tuotetaan. Tuotantoyksiköistä on tullut entistä itsenäisempiä tulosyksiköitä, joita kunta ohjaa tulosohjausmallin mukaisesti toiminnallisten

⁸⁶ Meklin – Martikainen 2003 s. 38.

⁸⁷ Meklin, Martikainen 2003 s.67.

⁸⁸ Myllymäki 2000 s. 230-231, VNS 3/1999 s. 18.

⁸⁹ Myllymäki 2000 s.213 ja 231.

⁹⁰ Lain muutos 519/2007.

⁹¹ HaVM 39/2006 s. 2.

⁹² Meklin – Martikainen 2003 s. 14, 15.

tavoitteidensa avulla. Tuotantoyksiköt on sidottu taloudellisesti vain nettobudjettiin ja ovat muuten vapaita päättämään omasta taloudestaan.⁹³

Tulosohjauksen ideaalimallin mukaan itsenäiset tulosyksiköt toimivat tehokkaasti ilman kankeaa hallintoa ja sitä kautta luovat tulosta koko konsernille. Kuntakonsernin kokonaisuus tarkoittaa toimintojen tehokkuutta kuntalaisia hyödyttävällä tavalla. Tulosohjausmallin ongelmana voi olla ns. osaoptimointi tuotantoyksiköiden pyrkinessä ajamaan vain omaa etuaan konsernin kokonaisedun sijasta. Parhaimmillaan tuotantoyksikön tavoitteleva oma etu ei ole ristiriidassa konsernin tavoitteiden kanssa, vaan hyödyttää koko konsernia.⁹⁴

Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006) pidettiin ongelmallisena sitä, että kuntalaissa säädettiin kuntakonsernista ja sen tilinpäätöksestä, mutta siinä ei määritelty, mitä kuntakonsernilla tarkoitetaan⁹⁵. Kuntalakiin lisättiinkin kuntakonsernin määritelmä 16a §:ään. Määrittely lähtee siitä, että mikäli kunnalla on kirjanpitolain mukainen määräysvalta yhteisöön, on kyseessä tytäryhteisö ja näiden tytäryhteisöjen kanssa yhdessä kunta muodostaa kuntakonsernin. Vaikka säätiö ei ole yhteisö, sovelletaan siihen tytäryhteisöjä koskevaa säännöstöä, mikäli se on kunnan määräysvallassa.⁹⁶

3.2 Organisaation tehtävä

3.2.1 Organisaation merkitys tehtävien hoitamisen kannalta

Organisaatiot muodostuvat yleensä tiettyjen tavoitteiden saavuttamista tukevista rakenteista, niissä toimivista ihmisistä sekä organisaatiokulttuurista.⁹⁷ Organisaatiossa on kyse ihmisryhmästä, jonka tarkoituksena on tavoitella tiettyjä asioita. Se on yhteistoimintajärjestelmä, jossa on työnjako- ja toimivaltarakenne sovitun järjestelmän puitteissa.⁹⁸

⁹³ Meklin – Martikainen 2003 s. 15.

⁹⁴ Meklin – Martikainen 2003 s. 16, 17.

⁹⁵ HE 263/2006 vp s. 3, 12.

⁹⁶ Harjula – Prättälä 2007 s. 532.

⁹⁷ Anttiroiko ym. 2005 s. 56.

⁹⁸ Salminen 2005 s. 16.

Julkishallinnon organisaatiolle on tyypillistä 1) poliittisuus ja demokraattinen päätöksentekoprosessi, 2) lainmukaisuus, 3) voitontavoittelun sijasta panostaminen palveluun ja 4) muodolliset ja byrokraattiset rakenteet toimintamalleina.⁹⁹

Hallintokoneiston rakenteeseen vaikuttavat toimivallan ja tehtävien jaon lisäksi myös viranomaisten väliset organisatoriset suhteet. Näitä ovat johto- ja valvontasuhteet ylempään ja alemman toimielimen välillä sekä yhteistyötä ja toiminnan yhteensovittamista sisältävät suhteet eri hallinnonalojen välillä. Hallinnonalan rakenne voi olla hierarkkinen keskitettyine johto- ja valvontasuhteineen. Hajautetun hallinnon rakenne puolestaan tukee vähäistä ohjausta ja laajaa itsenäistä toimivaltaa.¹⁰⁰

3.2.2 Kunnallishallinnon organisaatio

Kuntaorganisaatio koostuu luottamushenkilöistä sekä työ- ja virkasuhteisista työntekijöistä. Sillä on omat rakenteet, prosessit ja organisaatiokulttuuri.¹⁰¹ Oikeuturva- ja laillisuusperiaatteiden toteuttamiseksi toimivaltakysymykset on kuntaorganisaatioissa rajattava ja määriteltävä tarkemmin kuin yksityisoikeudellisissa organisaatioissa¹⁰². Kuntaorganisaation jakautuminen luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin monimutkaistaa hallintoa, mutta tekee kuntaan kohdistuvasta organisaatiotutkimuksesta myös erityisen mielenkiintoisen¹⁰³.

Niin kuin organisaation on tarkoitus yleensä toteuttaa tietyn tavoitteen saavuttamista, kuntaorganisaatiossa eli kunnan tavoitteiden saavuttamisen rakenteissa valtuuston valitsemat toimielimet ovat keskeisellä sijalla. Tärkeitä ovat myös virastot, laitokset, kuntayhtymät ja kunnalliset yhtiöt. Kuntien yhteistoimintaa varten voi olla erilaisia yksiköitä tai verkostoja, jotka myös toimivat kunnan tavoitteiden saavuttamisen rakenteina. Organisaatorakennetta tarkasteltaessa sen osien väliset suhteet vaikuttavat organisaation muotoon.¹⁰⁴

Kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden periaate, joka kumpuaa mm. perustuslain 121 §:stä määrittää omalta osaltaan kunnan organisointia. Kuntien hallinnon tulee PL 121 §:n 1 momentin mukaan ”perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Tämä koros-

⁹⁹ Salminen 2005 s. 17.

¹⁰⁰ Mäenpää 2000 s.138-139.

¹⁰¹ Anttiroiko[et al.] 2003 s.56.

¹⁰² Mäki-Lohiluoma, Hartikainen 1993 s.21.

¹⁰³ Leväsvirta 1999 s.18.

¹⁰⁴ Anttiroiko ym. 2005 s. 56, 57.

taa demokratian toteutumisen tärkeyttä ja samalla luottamuselinten merkitystä. Kuntalaisilla on oikeus itse valitsemiinsa toimielimiin. Kansanvaltaisuuden varmistamiseksi luottamushenkilöillä on oltava määräävä asema kunnan hallinnossa.¹⁰⁵ Kunnallishallinnossa organisaation tehtävänä on paitsi toteuttaa kuntalaisten tarpeita, myös mahdollistaa kuntalaisten toiveiden ja tarpeiden välittymistä ja kuntalaisten osallistumista kunnan päätöksentekoon. Kansanvaltaisen päätöksentekoprosessin mahdollistavalla organisaatiolla on jo sinällään itseisarvo.

3.3 Julkishallinnon erityisvaatimukset

3.3.1 Viranomaistehtävät, julkinen hallinto ja julkisen vallan käyttö

Viranomaisella voidaan tarkoittaa julkisen hallinnon monijäsenistä toimielintä tai yksittäistä viranhaltijaa. Myös luottamushenkilöä voidaan kutsua viranomaiseksi, mikäli luottamustoimelle on säädetty itsenäistä toimivaltaa.¹⁰⁶ Useimmiten luottamushenkilön toimivalta on sidottu toimielimen jäsenyyteen ja sitä voidaan käyttää vain kyseisen toimielimen kokouksissa kollegiaalisesti. Viranomaistehtävän toimivalta tulee aina määräytyä lailla tai kunnan johtosäännöllä.¹⁰⁷

Julkisella hallinnolla tarkoitetaan yleensä kunnallista tai valtiollista sekä joskus muutakin yhteiskunnallista toimintaa. Julkisen hallinnon käsite paljastaa sille ominaisen piirteen: Julkisen hallinnon tulisi olla avointa, demokraattisesti kontrolloitavissa olevaa sekä kansalaisten arvioitavissa ja arvosteltavissa.¹⁰⁸ Julkisessa hallinnossa toteutetaan viranomaistehtäviä. Tehtävät, joihin kunnilla on erityinen velvollisuus, ovat yleensä viranomaistehtäviä.¹⁰⁹

Julkisessa hallinnossa käytetään myös julkista valtaa. Julkisen vallan käyttöön liittyy paitsi kansalaisten oikeuksien turvaamista, myös niihin puuttumista. Sen takia on tärkeää, että julkisen vallan käyttö on tarkasti lailla säänneltyä. Vain viranomaisiksi organisoidut toimielimet sekä virkavastuulla toimivat viranhaltijat saavat käyttää

¹⁰⁵ Harjula, Prättälä 2004 s.33-34.

¹⁰⁶ Heuru 1995 s. 142, Hannus – Hallberg 2000 s. 173, HE 72/2002 vp s. 47.

¹⁰⁷ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 181.

¹⁰⁸ Salminen 2005 s.15.

¹⁰⁹ Anttiroiko ym. 2005 s. 50.

julkista valtaa.¹¹⁰ Kunnan viranomaistehtävät, joissa käytetään julkista valtaa, vaikuttavat kuntalaisen tai muun asianosaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen.¹¹¹

Perustuslain 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmis- oikeuksien toteutuminen”. Säännös kohdistuu valtioon, kuntiin ja kuntayhtymiin. Perustuslaki ei yksistään riitä vaatimaan kuntia toimiin, sillä kuntien tehtävistä on säädettävä lailla. Tähän perustuslain säännökseen perustuen on säädetty erityislakeja varmistamaan ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksista ja ns. TSS- oikeuksista säädetään tarkemmin perustuslain 2 luvun muissa pykälissä. Nämä TSS- oikeudet ovat kansalaisille turvattavia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä pe- rusoikeuksia. Koska lain mukaan julkisen vallan ja monessa tapauksessa kunnan, vastuulla on näiden oikeuksien toteutuminen, ei tätä vastuuta voida siirtää pois julki- selta vallalta yksityisille toimijoille.¹¹²

Julkisen vallan käytön tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.¹¹³ Julkisen vallan käytöksi voidaan lukea norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset silloin, kun ne tehdään yksipuolisesti ja niiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Myös viranomaisen voimakeinojen käyttö katsotaan yleensä julkisen vallan käyttämisek- si.¹¹⁴ Kunta voi hankkia viranomaistehtäviin liittyviä selvitys-, tutkimus-, valmistelu- ja täytäntöönpanotehtäviä ulkopuolisilta palveluntuottajilta, mutta viranomaisen on itse toteutettava varsinainen päätöksenteko julkisen vallan käytöstä.¹¹⁵

3.3.2 Kunnallinen hallintomenettely

Julkinen hallintotehtävä suoritetaan pääasiassa hallintopäätöksin. Hallintopäätös on usein lopullinen tahdonilmaisu jostain asiasta. Tällöin seuraava vaihe on vain päätök- sen täytäntöönpano. Valmisteluvaiheessa tehdään myös päätöksiä, jotka vaativat uu- sia päätöksiä ennen täytäntöönpanovaihetta.¹¹⁶

Hallintotehtävän päätöksentekoprosessia voidaan kutsua hallintomenettelyksi. Kun- nan hallintomenettelyä säätelevät kuntalaki (365/1995) sekä hallintolaki (434/2003).

¹¹⁰ Heuru 2006 s.106.

¹¹¹ Anttiroiko ym. 2005 s. 50.

¹¹² Kts. esim. Anttiroiko ym. 2005 s.50, 157, HE 192/1994.

¹¹³ Heuru 2006 s. 287.

¹¹⁴ HE 1/1998

¹¹⁵ Anttiroiko ym. 2005 s. 50, HE 72/2002vp s. 46.

¹¹⁶ Heuru 2006 s.189.

Kuntalaki syrjäyttää hallintolain. Useat erityislait syrjäyttävät puolestaan kuntalain. Merkittävänä oikeuslähteinä kunnan menettelyoikeudessa toimivat myös kunnan omat johtosäännöt.¹¹⁷

Hallintomenettely tarkoittaa siis hallinnossa vireillä olevan asian selvittämistä ja ratkaisemista. Varsinainen täytäntöönpano ei ole hallintomenettelyä eikä siinä aiemmin ole tarvinnut noudattaa hallintomenettelyä koskevia säännöksiä.¹¹⁸ Hallintolailta kumottiin hallintomenettelylaki, joka rajoittui vain päätöksentekomenettelyyn. Hallintolaki sisältää säännöksiä itse hallintomenettelystä sekä hyvästä hallintotavasta, jota on tarkoitus noudattaa myös täytäntöönpanossa. Päätösten täytäntöönpanoa varten joudutaan usein tekemään uusia päätöksiä tai muuten puuttumaan kuntalaisen asemaan, joten rajanveto päätöksenteon ja toimeenpanon välillä ei aina olekaan selkeä.

Kunnallisen toimielimen päätöksentekoprosessi alkaa vireille tulosta, mikä aiheuttaa ratkaisupakon. Pitää olla laillinen peruste, jos asia jätetään käsittelemättä. Viranhaltija vastaa asian valmistelusta, johon kuuluu tiedonhankinta ja oikeudellinen selvitys. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja mielipiteen muodostus sen sijaan kuuluvat luottamushenkilöille. Esittelijänä toimii kuitenkin viranhaltija.¹¹⁹

3.3.3 Hallinnon lainalaisuus ja hyvä hallinto

Julkisen vallan käytön tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Kunnan muu julkinen toiminta voi noudattaa myös lakia alemmanasteisia määräyksiä, kuten kunnan omia johtosääntöjä sekä oikeusperiaatteita. Hallinnossa tehtävien ratkaisujen on toteutettava voimassa olevaa oikeusjärjestystä.¹²⁰ Kunnan hallinnossa on noudatettava lakia vastoin kunnanvaltuuston päätöksiäkin, mikäli nämä ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Tätä korostaa perustuslain 2.3 §, jossa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kunnanhallituksen tehtävänä on kuntalaki 23 §:n mukaan valvoa kunnan hallinnon laillisuutta. Kuntalaki 56 §:n mukaan kunnanhallitus voi jättää valtuuston päätöksen toimeenpanematta pitäessään sitä lainvastaisena. Julkisen vallan käsite sisältää paitsi velvoittamiseen, myös palvelemiseen ja suojelemiseen liitty-

¹¹⁷ Heuru 2006 s.190.

¹¹⁸ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 185.

¹¹⁹ Heuru 2006 s. 191, 192.

¹²⁰ Heuru 2006, s. 287.

vää valtaa¹²¹. Kun on kyse kuntalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin puuttumisesta, on tärkeää pitää kiinni myös oikeudellisista periaatteista kuten esim. yhdenvertaisuudesta.

Kunnallishallinnossa noudatettava toimivaltarajojen jäykkyyden periaate voidaan johtaa hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Viranomaisella on oikeus ja velvollisuus käyttää vain sille kuuluvaa toimivaltaa eikä ylempi viranomainen voi puuttua alemman viranomaisen toimintaan ilman siihen oikeuttavaa nimenomaista säännöstä.¹²²

Oikeusturvaa käsittelevässä perustuslain 21 §:ssä säädetään asioiden käsittelystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Muu viranomainen tarkoittaa siis myös kunnan viranomaista. PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain mukaan asioiden käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä muutoksenhakuoikeudesta säädetään erikseen lailla. Hyvän hallinnon periaatteet on turvattu pääasiassa hallintolaissa. Julkisuudesta on säädetty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999).

Hallintolain 6 §:ssä säädetään viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista yleisistä hallinto-oikeuden periaatteista. Näitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate.¹²³ Objektivisuuden vaatimus kohdistuu tiukemmin viranhaltijaan kuin luottamushenkilöön. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäessään luottamushenkilöillä voi ja saakin olla subjektiivinen lähestymistapa asioihin, sillä luottamushenkilöhallinnon ideaan kuuluu, että edustettuina on monenlaisia ja eri ihmisryhmiä edustavia näkökulmia. Sen sijaan viranhaltijan on oltava objektiivinen myös toimiessaan esittelijänä luottamushenkilöistä koostuvassa toimielimessä.¹²⁴ Vaikka viranhaltija olisi saanut tehtävänsä poliittisena virkanimityksenä, on hänen toimittava virassaan tiukkojen objektiivisuusvaatimusten mukaisesti¹²⁵.

¹²¹ Heuru 2003 s.67.

¹²² Harjula – Prättälä 2007 s. 23.

¹²³ HE 72/2002 s. 54, 55.

¹²⁴ Heuru 2006 s.193, 295.

¹²⁵ Heuru 2006 s. 296, Heuru 2003 s. 200.

3.3.4 Talousarvion sitovuus

Kuntalain 65.5 §:n mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Talousarviosta ja siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Talousarvio on koko kunnan toimintaa ja taloutta kuvaava suunnitelman. Siinä määritellään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarviossa kuvataan tarvittavat määrärahat ja myös osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Vuosittaisella talousarviolla tapahtuva määrärahaohjaus on merkittävä tapa, jolla valtuusto käyttää valtaa muihin toimielimiin. Verrattuna muihin päätöksiin ja tavoitteisiin talousarviossa huomioidaan erityisesti talouden realiteetit ja siksi sillä on johtava asema kunnan ohjausvallan käytännön soveltamisessa.¹²⁶

Kunnan toimielimille asetettavat tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat osoitetaan talousarvion käyttötalousosassa. Siinä voi olla myös tehtäväkohtaisia toiminnallisia tavoitteita eri toimielimille.¹²⁷ Näin valtuusto käyttää ohjausvaltaansa muihin toimielimiin. Periaatteessa kunnalliseen toimintaan käytettävien varojen tulisi aina perustua valtuuston osoittamaan määrärahaan. Subjektivisten oikeuksien kohdalla määrärahapuute ei ole esteenä, vaan valtuuston on aina myönnettävä varat niiden toteuttamiseksi¹²⁸.

Talousarvion määrällisellä sitovuudella tarkoitetaan, ettei määrärahoja saa ylittää ilman valtuuston suostumusta. Laadullinen sitovuus merkitsee sitä, ettei määrärahaa saa käyttää vastoin sen tarkoitusta. Talousarvio valtuuttaa viranomaisen käyttämään tietyn suuruisen rahamäärän tehtävän hoitamiseen, mutta ei välttämättä velvoita ellei talousarvion perusteluissa ole annettu selvää toimintakäskyä.¹²⁹ Kunnan talousarviossa tiettyyn tehtävään osoitetut resurssit eivät sido kuntaa sillä tavalla, että kunnan asukas voisi oikeusteitse vaatia varojen käyttöä kyseisen suunnitelman mukaisesti.¹³⁰

3.3.5 Byrokratia julkishallinnossa

Julkista hallintoa sääntelevät lait selittävät osaltaan hallinnon byrokraattisuutta.¹³¹ Byrokraattisen hallintomallin suosio julkisessa hallinnossa perustuu vaatimuksiin

¹²⁶ Heuru 2006 s. 163, 369, Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 241, 243.

¹²⁷ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 243.

¹²⁸ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 245.

¹²⁹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 245, Heuru 2006 s.366.

¹³⁰ Heuru 2006 s. 365, 367.

¹³¹ Heuru 2006 s. 288.

oikeusturvan kehittämisestä sekä päätöksenteon ja täytäntöönpanon varmuudesta. Byrokraattinen hallintomalli mahdollistaa hallinnon kontrolloimisen. Uhkana byrokraattiselle hallintomallille on ollut 1990-luvulla yleistynyt managerismi, jonka nousua on luultavasti edesauttanut liiallinen ja väärin tarkoituksiin kehittynyt byrokraatia. Byrokratia ei ole enää hyödyllistä, ellei sen tarkoituksena ole toteuttaa päätöksenteon varmuutta tai yksilöiden oikeusturvaa.¹³²

Jos kunnallishallinto toimisi puhtaana ”konebyrokraatiana”, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjaossa ei olisi epäselvyyksiä ja jokaisella olisi selkeä roolinsa hierarkia-asemansa ja tehtävämäärityksensä mukaan. Viranhaltijat toteuttaisivat vain luottamushenkilöiden tahtoa ilman omien ideologioidensa vaikutusta noudattaen ehdotonta tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tämän ihanteen mukaan työt koordinoitaisiin tehtävien standardisoinnin avulla. Käytännössä työnjako ei kuitenkaan toteudu kunnallishallinnossa näin yksioikoisesti, koska se on usein vaikeasti standardisoitavaa asiakas- ja hallintotyötä, jossa viranhaltija käyttää erityisosaamistaan. Luottamushenkilöt ovat viranhaltijoiden taivuteltavissa, koska eivät omaa vastaavaa asiantuntemusta kyseisiin asioihin. Viranhaltijatyö voi olla myös arvolatautunutta, kun päätösvaltaa on delegoitu alas päin, eikä ratkaisujen tekeminen ole vain kaavamaista sääntöjen noudattamista. Viranhaltijoilla on usein merkittävä rooli esim. strategioiden laatijoina, vaikka virallisesti strategia noudattaisikin luottamushenkilöiden tahtoa. Kunnallishallinnossa viranhaltijoilta vaadittava korkea koulutus ja pätevyys viittavat konebyrokraatian sijasta ”ammattilaisbyrokraattiseen organisaatiorakenteeseen”, jossa ei niinkään standardisoida tehtäviä vaan pikemminkin standardisoidaan viranhaltijalta vaadittavia taitoja.¹³³

Byrokraattis-legalistisen hallintojärjestelmän hyviä puolia ovat varmuus, luotettavuus, ennustettavuus ja korruption hylkiminen. Järjestelmän kielteisinä puolina pidetään jäykkyyttä, huonoa palvelukykyä ja heikkoa kustannustehokkuutta.¹³⁴ Byrokraattinen järjestelmä on tarkoitettu turvaamaan hallinnon lainmukaisuutta ja demokraattisten päätösten toimeenpanoa.

¹³² Heuru 2006 s. 289.

¹³³ Leväsvirta 1999 105 ja 84.

¹³⁴ Anttiroiko ym. 2005 s. 63.

3.3.6 Tehokkuus vastaan demokratia

Heuru pohtii teoksessaan Perustuslaillinen kunnallishallinto, mikä on hallinnon johtava periaate. Onko se hallintolegalismi vai tehokkuus? Kunnallishallintoa on usein haukuttu jäykäksi ja hitaaksi. Varsinkin 1990-luvun hallintoa kehitettäessä tehokkuudelle annettiin suuri merkitys. Kunnallishallinnon tulee kuitenkin perustua demokratiaan eikä se voi luopua byrokratiasta, joka takaa demokraattisten päätösten täytäntöönpanon varmistamisen. Käytännössä myös tehokkuusvaatimuksista on päätettävä demokraattisesti. Siis luottamushenkilöiden on harkittava, paljonko painoarvoa tehokkuudelle laitetaan. Harkinta tapahtuu luonnollisesti lain asettamissa rajoissa.¹³⁵

Kunnan ohjausvallan kehittäminen on perustunut pääasiassa liiketaloustieteellisiin näkökulmiin jättämällä demokraattiset näkökohdat vähemmälle huomiolle, vaikka kunnallisessa demokratiassa piilee koko kunnan itsehallinnon ydin.¹³⁶ Tulosjohtamisopit korostavat johtajuutta, jossa valta ja vastuu määräytyvät tavoitteiden mukaisesti. Tällöin oikeusnormit, demokratia-arvot ja hallinnon oikeusturvavaatimukset saattavat jäädä vähemmälle huomiolle.¹³⁷

Demokraattinen päätöksenteko suosii suuren joukon osallistumista päätöksentekoprosessin valmisteluvaiheeseen, jolloin useat eri mielipiteet ja näkökulmat tulevat huomioituksi. Joskus tämä voi haitata päätöksentekoprosessin tehokasta etenemistä. Varsinkin, jos päätöksenteon päämäärä on jo tiedossa, mutta päätös alkaakin muotoutua sellaiseksi, ettei se palvelekaan aiemmin asetettua tavoitetta. Tällöin voidaan ajatella, että valmistelu on sitä tehokkaampaa, mitä vähemmän siihen osallistuu ihmisiä.¹³⁸

Tehokkuuden nimissä on tehty jo paljon työtä, mutta saman suuntainen kehittäminen jatkuu edelleen läpi julkishallinnon. Nykyistä kuntien yhdistymispainettakin on perusteltu tarpeella purkaa päällekkäistä byrokratiaa ja järjestää palvelut suuremmissa yksiköissä tehokkaammin. Sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden alistaminen tehokkuusvaatimuksille on herättänyt paljon huolestunutta kritiikkiä, vaikka samaan aikaan julkista hallintoa on haukuttu byrokratian tehottomuudesta sekä turhasta ja

¹³⁵ Heuru 2006 s. 160, 332.

¹³⁶ Heuru 2006 s. 404.

¹³⁷ Heuru 2006 s.406.

¹³⁸ Jalonen 2007 s. 72.

päällekkäisestä hallintotoiminnasta. Tehokkuuden vaatimus on lisääntynyt sekä hallinnossa, että palveluiden toteuttamisessa.

Tehokkuusvaatimus ei voi olla kunnallishallinnon johtava periaate, mutta sen tulisi olla aina läsnä muiden periaatteiden rinnalla ja sitä tulisi soveltaa silloin, kun se ei aiheuta ristiriitaa hyvän hallinnon periaatteen kanssa.¹³⁹ Esim. asioiden käsittelyn viivytyksettömyys vaatii riittävää määrää henkilökuntaa, vaikka taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta väkeä tulisikin vähentää. Viivästyminen ei voi kuitenkaan perustella henkilökuntavajeella. Asioiden nopea käsittely on yhdenlaista tehokkuutta, johon tulisi pyrkiä taloudellisen tehokkuuden ohella.¹⁴⁰

Julkishallinnon tehokkuusvaatimus on usein sidoksissa myös riittävyteen tai vaikuttavuuteen. Voidaanko puhua tehokkuudesta, jos tavoitteet jäävät saavuttamatta? Jos kuntalaiset eivät saa riittävästi palveluita eikä palveluilla ole vaikutusta kuntalaisten hyvinvointiin, voidaanko silloin iloita resurssien tehokkaasta käytöstä?¹⁴¹ Tehokkuus voidaan määritellä monella tavalla eikä ole selvää, mitä milloinkin tehokkaalla hallinnolla tarkoitetaan. Päätöksentekoprosessin voidaan katsoa toimia tehokkaasti vaikkapa silloin, kun päätöksestä ei valiteta, mikä taas hidastaisi päätöksen toimeenpanon etenemistä ja veisi ylimääräistä aikaa ja resursseja työntekijöiltä.¹⁴²

Julkisessa hallinnossa saatetaan tavoitella liiketaloudessa tarkoitetun voiton sijasta toisella tavalla ilmenevää tehokkuutta. Se voisi olla esimerkiksi asiakkaan näkökulmasta arvioitua tehokasta viranomaistoimintaa, joka Heurun ehdottamana sisältäisi palvelualltiuden, joustavuuden, nopeuden, saavutettavuuden ja yksinkertaisuuden vaatimuksen.¹⁴³ Usein kuitenkin kuullaan tehokkuuden vaatimuksella perusteltavan eri palvelupisteiden yhdistelyä ja lakkauttamista, vaikka samalla luovuttaisiinkin palveluiden hyvästä saavutettavuudesta.

Demokratia ja taloudellinen tehokkuus eivät kuitenkaan ole aina toisiaan pois sulkevia ja vastakkaisia tekijöitä, vaan voivat myös tukea toinen toisiaan. Yleensä alueet ja kaupungit, joissa poliittiset ja hallinnolliset instituutiot toimivat hyvin ja kansalai-

¹³⁹ Heuru 2006 s. 333.

¹⁴⁰ Heuru 2006 s. 376.

¹⁴¹ Heuru 2006 s. 332.

¹⁴² Jalonen 2007 s. 73.

¹⁴³ Heuru 2006 s. 331.

set osallistuvat aktiivisesti, ovat myös taloudellisesti pitkälle kehittyneitä.¹⁴⁴ Julkisten organisaatioiden byrokraattisuutta on moitittu julkisuudessa ehkä kohtuuttomankin paljon ilman asiallisia perusteita. Näkökulma on ollut rajoittunutta ottamatta huomioon julkisen hallinnon ominaispiirteitä.¹⁴⁵

4 Organisaatiorakennetta koskeneen lainsäädännön kehitys

4.1 Hallinnon järjestämistä säännellyt lainsäädäntö

4.1.1 Pakollisia lautakuntia

Vuonna 1976 voimassa olleesta kunnan toimielimiä sääntelevästä lainsäädännöstä löytyy mainintoja kaikkiaan 29 eri lautakunnasta tai johtokunnasta. Osa niistä voitiin yhdistää toiseen lautakuntaan tai osa tehtävistä voitiin vaihtoehtoisesti antaa kunnan hallituksen vastuulle. Näin ollen pakollisia lautakuntia kunnilla oli vähintään kymmenen erilaista.¹⁴⁶

Luettelo kuntien lautakunnista ja johtokunnista vuodelta 1976:¹⁴⁷

- oikeusapulautakunta
- holhouslautakunta
- rakennuslautakunta
- tielautakunta
- palolautakunta
- väestönsuojelulautakunta
- majoituslautakunta
- kunnanmetsälautakunta
- maatalouslautakunta
- vesilautakunta
- kansakoululautakunta tai koululautakunta ja ennen sen asettamista koulu-
suunnittelutoimikunta
- kansakoulun johtokunta
- kunnallisen yksityisoppikoulun johtokunta tai muun kuin peruskouluun
kuuluvan koulun johtokunta

¹⁴⁴ Anttiroiko ym. 2005 s. 123.

¹⁴⁵ Salminen 2005 s. 17, 18.

¹⁴⁶ Hannus 1977 s. 264.

¹⁴⁷ Hannus 1977 s. 264.

- kouluneuvosto
- kirjastolautakunta
- ammattioppilaslautakunta
- kunnallisen ammattioppilaitoksen johtokunta
- kunnallisen kauppaooppilaitoksen johtokunta
- kunnallisen teknillisen oppilaitoksen johtokunta
- kansalais- tai työväenopiston johtokunta
- nuorisolautakunta
- raittiuslautakunta
- sosiaalilautakunta
- huoltolaitoksen johtokunta
- lomalautakunta
- terveyslautakunta
- kunnallisvaalien keskusvaalilautakunta
- kunnallisvaalien vaalilautakunta
- vaalilautakunta kansanedustajien ja tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleja varten

Myös uuden kuntalain (1995) tullessa voimaan tuli kunnan järjestää hallintonsa paitsi uuden kuntalain mukaan myös erityislainsäädännössä pakollisia lautakuntia koskevien säännösten mukaisesti. Näitä pakollisia lautakuntia olivat: holhouslautakunta, oikeusapulautakunta, palolautakunta ja rakennuslautakunta. Lisäksi vaalitoimituksia varten piti perustaa oma lautakunta, kuten nykyäänkin.¹⁴⁸

4.1.2 Valtion valvonta

Nykyisin kunnat voivat jo hyvin vapaasti päättää hallintonsa järjestämisestä ilman alistamisvelvoitteita. Vielä 1970-luvulla jouduttiin kunnan toimielinten toimivaltaa määrittäviä ohjesääntöjä alistamaan lääninhallituksen vahvistettavaksi.¹⁴⁹ 1970- ja 80-luvuilla säädettiin runsaasti kuntia sitovaa erityislainsäädäntöä. Lainsäädäntö ja siihen liittyvä suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmä alettiin kuitenkin kokea kuntien itsehallintoa rajoittavana. Tästä syystä julkista hallintoa on pyritty moneen kertaan uudistamaan.

¹⁴⁸ Heuru 1995 s. 143.

¹⁴⁹ Harjula, Prättälä 2004 s.195-196, s.35.

Sisäasiainministeriön vuonna 1990 asettama kunta-valtio -työryhmä arvosteli sitä, että lainsäädäntö oli niin sirpaleista. Työryhmä ehdotti, että palvelutoimintaa koskeva lainsäädäntö yhtenäistettäisiin lähinnä palvelutoiminnan periaatteita koskeviksi laeiksi, ettei jokaisella toimialalla tarvitsisi olla omaa lainsäädäntöä määrittämässä kuntaorganisaatiota. Kuntien organisaatiota ja toimintatapoja koskevat erityissäännökset haluttiin kumota. Haluttiin myös parantaa koordinaatiota siten, että sisäasiainministeriölle ilmoitettaisiin etukäteen kunnallishallintoa koskevien lainsäädäntöhankkeiden valmistelusta ja etenemisestä.¹⁵⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös kuntatalouden tasa-painoon saattamiseksi (23.6.1993) sisälsi opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännön yhdistämistä sekä peruspalveluiden tuottamisessa kuntien vastuun ja oikeuksien korostamista. Näitä periaatteita mm. kunta-valtio -työryhmä olivat vuosia aiemmin ehdottaneet.¹⁵¹

Kunnallisen itsehallinnon vahvistuttua luovuttiin käsityksestä, jonka mukaan kaikki julkinen toiminta olisi pidettävä keskitettynä valtionhallinnolle. Koko maata ei enää hallinnoitu yhtenäisesti valtioin valvonnalla, koordinoinnilla ja muulla ohjauksella.¹⁵² Valtion vähennyttä kuntia koskevaa kontrollia kunnat pystyivät kehittämään organisaatiotaan vapaammin tarpeittensa mukaisesti.¹⁵³ Valtionhallinnon kehittämishankkeissa on näkynyt suuntaus kuntien toimivallan lisäämiseksi. Valtionosuusjärjestelmien ja kuntalain uudistukset sekä valtion normiohjausta vähentävät hankkeet ovat siirtäneet vastuun kuntien sisäisestä organisoinnista kunnille itselleen.

4.1.3 Delegointilainsäädännön kehitysvaiheita

Vuonna 1927 kaupunkien kunnallislaisissa säädettiin, että valtuuston päätösvaltaa voitaisiin siirtää kaupunginhallitukselle kaupunginhallituksen ohjesäännössä mainituissa asioissa. Vuonna 1948 mahdollisuus koski kaikkia kuntia. Delegointia rajoitettiin asioissa, jotka piti päättää määräenemmistöllä ja jotka oli nimenomaisesti säädetty valtuuston päätettäväksi. Päätösvaltaa saatiin siirtää vain kunnanhallitukselle. Valtio valvoi kuntien delegointia ohjesääntöjen vahvistamismenettelyllä. Laista piittaamatta kunnat käyttivät myös itse hyväksymiään johtosääntöjä ja delegoivat päätösvaltaa

¹⁵⁰ Ryyänen – Vesikkala 1994 s. 23.

¹⁵¹ Ryyänen – Vesikkala 1994 s. 24.

¹⁵² Ryyänen – Vesikkala 1994 s. 55.

¹⁵³ Organisaation valvominen ulkoa päin vaatii yleensä organisaatiolta kaavamaisista rakennetta ja aiheuttaa päätösvalan keskittymistä hierarkian huipulle. Kun kuntien valvontaa vähennettiin ja valtion normiohjausta purettiin, mahdollistettiin orgaanisemmat toimintamallit. (Leväsvirta 1999 s. 76.)

käytännössä myös lautakunnille. Lainmuutoksella vuonna 1962 sallittiin virallisesti valtuuston päätösvallan siirtäminen myös lautakunnille sekä valtiovalvonnan ulkopuolella olevien johtosäntöjen käyttö delegoinnissa.¹⁵⁴

Vuoden 1976 kunnallislaisissa delegoinnin vastaanottajana saattoi olla luottamushenkilöistä muodostettu toimielin. Lautakunnan lisäksi näitä saattoivat olla myös johtokunnat ja kunnanosavaltuustot. Kunnan päätösvalta kuului tällöin siis pelkästään kunnan luottamushenkilöille muutoin, paitsi vähemmän tärkeissä asioissa, joissa kunnanjohtaja saattoi tehdä päätöksen kunnanhallituksen puolesta. Kunnanhallituksen puolesta saattoi tehdä päätöksiä jo vuonna 1948 tehdyn lainmuutoksen perusteella myös kunnanhallituksen osastot, jaostot, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanhallituksen jäsen tai kunnan viranhaltija, mutta vain vähemmän tärkeiden asioiden osalta ja ohje- tai johtosääntöön valtuuttamina. Kyse ei varsinaisesti ollut päätösvallan edelleen siirtämisestä eli subdelegoinnista, vaan enemmänkin toimeenpanoon liittyvästä toimivallasta. Subdelegointi oli kunnallishallinnossa kokonaan kiellettyä aina vapaakuntakokeiluun asti.¹⁵⁵

1960- ja 1970-luvuilla kunnallishallinnon jatkuva laajentuminen vaati lisääntyvää toimivallan siirtämistä alemmille viranomaisille.¹⁵⁶ Vapaakuntakokeilun kunnat pääsivät kokeilemaan kunnan organisaatorakenteen omavaltaista järjestämistä myös toimivallan delegoinnin suhteen. Nykyisen kuntalain mukaan valtuustolla on hyvin vapaat delegointioikeudet. Kuntalain 14 §:ssä säädetään, että kunta voi johtosääntönsä siirtää toimivaltaansa muille toimielimille, luottamushenkilöille tai viranhaltijoille, ellei asia ole nimenomaisesti säädetty valtuuston päätettäväksi. Hallinnollisen pakon käyttöä sisältävä tehtävä voidaan antaa vain toimielimelle. Kuntalain 14 §:n mukaan johtosääntöissä voidaan antaa valtuutus toimivallan edelleen siirtämiseen. Delegointi on vahvistanut viranhaltijoiden roolia päätöksenteossa. Viranhaltijoista on tullut yhä itsenäisempiä päätöksentekijöitä, jotka vain harvoin alistavat päätöksensä kunnan toimielimen vahvistettavaksi¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Heuru 2000 s. 221.

¹⁵⁵ Heuru 2000 s. 222, 223.

¹⁵⁶ Hannus – Hallberg 2000 s. 40.

¹⁵⁷ Oksanen 2003 s. 107, kts. myös Möttönen 1997. ß Tarkennus!

4.2 Kunnan organisointivapauden lisääntyminen

4.2.1 Hallinno uudistusten vaikutus kuntaorganisaatioon

Valtio säänteli 1960- ja 1970-luvuilla kuntien hallintoa, taloutta ja toimintaa tavoitteenaan hyvinvointivaltio, joka takaa kaikille kansalaisilleen samanlaiset palvelut asuinkunnasta riippumatta. Kuntien hallintoa yhdisti samat pakolliset lautakunnat ja virat. Näin pyrittiin takaamaan valtakunnallinen yhdenvertaisuus. Lainsäädännössä määriteltiin kunnan eri viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet. Kunnallisten viranomaisten roolissa oli piirteitä valtion paikallishallinnosta.¹⁵⁸

Tultaessa 1980-luvulle osa vallasta siirrettiin valtion keskushallinnolta lääninhallituksille sekä jonkin verran myös kunnille. Hallintoa pyrittiin hajauttamaan lähemmäs paikallistasoa ja samalla osittain luopumaan kuntien sektorikohtaisesta normiohjauksesta mm. lakkauttamalla lääkintöhallitus, sosiaalihalitus, kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus.¹⁵⁹

Vuoden 1987 hallitusohjelmassa tavoitteena oli valtiollisen demokraattisen järjestelmän ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen sekä kansalaisten palvelujen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Vuonna 1988 pieniä valtiosuosuuksia yhdistämällä lisättiin kuntien toimintavapautta. Määrällisesti pieniä tehtäväkohtaisia valtiosuosuuksia ja –avustuksia yhdistettiin yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä pisti alulle myös toimintaa säätelevien lakien ja asetusten uudistamisen. Yksi merkittävistä kuntien itsehallinnollista asemaa vahvistavista uudistuksista oli kuntien valtiosuosuuksien uudistus vuonna 1993, minkä jälkeen kuntien valtiosuudet määräytyivät laskennallisista perusteista. Uudistuksella siirrettiin kunnille vastuuta palveluiden tuottamisesta ja järjestämisestä sekä samalla lisättiin kuntien liikkumavaraa ja vapautta toimintansa kehittämisessä.¹⁶⁰

4.2.2 Vapaakuntakokeilu

Vuonna 1988 säädetty vapaakuntakokeilu (718/88)¹⁶¹ ja siihen liittynyt hallinnon kokeilu toteutettiin Suomessa vuosina 1989-1996. Vapaakuntia oli 56 ja hallinto-

¹⁵⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 5, Anttiroiko ym. 2005 s.28.

¹⁵⁹ Harjula – Prättälä 2007 s. 5.

¹⁶⁰ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 386, Anttiroiko ym. 2003 s. 137 ja Heuru 2003 s.62.

¹⁶¹ Ensimmäistä kokeilukautta vuosina 1989-1992 koskevat lait olivat 718/88, 592/89 ja 14/90 ja toista kokeilukautta vuosina 1993-1996 koskevat lait 1015/92 ja 1016/92.

kokeiluun osallistui 250 kuntaa. Kokeilun tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, kuntien hallinnon ja palveluiden kehittäminen, voimavarojen käytön tehostaminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen.¹⁶² Kokeilun avulla kunnat saivat vapaammin päättää hallintonsa ja lautakuntarakenteensa järjestämisestä eli kunnat saivat ensimmäisen kerran maistaa ns. organisaatiovapautta.¹⁶³

Vapaakunnissa sekä hallintokokeilukunnissa oli välttämättä oltava kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, holhouslautakunta sekä vaalilautakunta. Kunnissa tuli myös olla yksi tai useampi monijäseninen toimielin opetus- ja sivistystoimen hallintoa varten. Muuten vapaakunnat sekä hallintokokeilukunnat saivat päättää organisaationsa toimielimistä vapaasti. Vapaakuntakokeilu vastasi kuntien tarpeeseen lisätä liikkuma-alaansa runsaan lainsäädännön puristuksessa. Haluttiin etsiä vaihtoehto sille, että valtio jatkuvasti lakeja säätämällä sitoo kuntien vapautta määrätä omista asioistaan. Tällaista oli ollut ilmassa muissakin Euroopan maissa, mutta vapaakuntakokeilumalli kehitettiin Suomeen kuitenkin maan omien tarpeiden pohjalta.¹⁶⁴

Vapaakuntakokeilu vaikutti merkittävästi lautakuntamäärän vähenemiseen, koska suurin osa ennen pakollisia lautakuntia muutettiin vapaaehtoisiksi. Kunnat yhdistelivät lautakuntia toisiinsa ja lopettivat joitakin turhina pitämiään. Vuonna 1988 lautakuntia oli kunnissa keskimäärin 21 kappaletta, mutta vuonna 1993 jäljellä vain keskimäärin 7 lautakuntaa per kunta.¹⁶⁵ Muutos oli siis huomattava. Vapaakuntakokeilu vaikutti myös siten, että valtaa siirtyi luottamushenkilöiltä viranhaltijoille ja kunnanhallinto kehittyi ammattimaisempaan ja yksilökeskeisempään suuntaan¹⁶⁶. Kokeilu muokkasi myös asenteita myönteisemmiksi tulevia kunnallishallinnon uudistuksia kohtaan ja toimi sytykkeenä monille myöhemmille hankkeille¹⁶⁷.

¹⁶² Niemivuo – Keravuori 2003 s. 386, Pekola-Sjöblom 2003 s. 107-108 ja Ryyänen – Vesikkala 1994 s. 9 ja s.53.

¹⁶³ Ryyänen – Vesikkala 1994 s.53 ja s. 56.

¹⁶⁴ Ryyänen – Vesikkala 1994 s. 18-19.

¹⁶⁵ Valanta 2000 s. 67 ja Pekola-Sjöblom 2003 s. 109 ja Hartikainen 1994, 25-26.

¹⁶⁶ Leväsvirta 1999, s. 37.

¹⁶⁷ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 386 ja Ryyänen – Vesikkala 1994 s.13.

5 Kuntien tehtävät ja niiden organisointi nykyainsäädännön mukaisesti

5.1 Kuntien tehtävät

5.1.1 Kunnan tehtäväkenttä

Kuntalain 1.3 §:n mukaan ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan”. Säännös on tarkoitettu kuntien yleiseksi toiminta-ajatuksiksi ja kannanotoksi keskusteluun kunnan asemasta ja tehtävistä. Jokainen kunta määrittelee lopulta itse varsinaisen toiminta-ajatuksensa ja strategiansa.¹⁶⁸

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994) kuntalain 1.3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään kunnan keskeisimmiksi tehtäviksi ”asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen käytettävissä olevilla voimavaroilla”. Perusteluiden mukaan säädökseen vedoten ei voi kuitenkaan tehdä subjektiivisia vaatimuksia tai valittaa päätöksestä. Perusteluissa kunnalla säilyy päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen sekä vapaa-ajan palveluiden saatavuudesta, mutta hyvinvoinnin edistäminen kuuluu myös valtiolle ja muille julkisyhteisöille. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kestävä kehityksen periaate edellyttää tulevan ajan tarpeiden huomioimisen ympäristön ja yhdiskunnan kehittämisessä. Perusteluissa mainittiin myös, että ympäristöstä huolehtiminen vaatii kuntarajat ylittävää yhteistyötä.¹⁶⁹

Kuntalain 2 § alkaa näin: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät.” Hallituksen esityksen mukaan sääntelytapa korostaa kunnan omaa päätösvaltaa jättämällä avoimeksi tehtävien tarkemman määrittelyn.¹⁷⁰ Perustuslain 121.1 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Samoin kuntalain 2.1 §:n kohdassa 2 säädetään, ettei kunnille voi antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia muutoin kuin lailla säätämällä. Asetuksilla voidaan kuitenkin täsmentää lailla säädettyjä tehtäviä¹⁷¹.

¹⁶⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 103.

¹⁶⁹ HE 192/1994 vp.

¹⁷⁰ HE 192/1994 vp.

¹⁷¹ Harjula – Prättälä 2007 s. 44.

Kunnalla on lukuisia tehtäviä, joita eduskunta on sille säätänyt. Osa lakisääteisistä tehtävistä on pakollisia ja osa vapaaehtoisia. Siinä tapauksessa, että kunta päättää ottaa hoitaakseen vapaaehtoisen tehtävän, sen on noudatettava tehtävää koskevaa lainsäädäntöä. Näiden laissa määriteltyjen tehtävien lisäksi kunta voi asettaa itselleen myös muita tehtäviä, joista ei laissa ole säädetty.¹⁷²

Kaikki kunnan tehtävät voidaan katsoa kunnan itsehallinnon piiriin kuuluviksi, vaikka kunnan onkin noudatettava niihin mahdollisesti liittyviä erityissäännöksiä. Tehtävät ovat kuitenkin kunnan omia tehtäviä sen jälkeen kun ne on sille annettu.¹⁷³ Aivan selkeältä ei vaikuta jako lakisääteisiin tehtäviin ja vapaaehtoisiin tehtäviin, koska joistakin vapaaehtoisistakin tehtävistä säädetään lailla, eikä aina voi tietää tarkoittaanko lakisääteisillä tehtävillä vain lailla kunnille määrättyjä tehtäviä vai myös niitä vapaaehtoisia tehtäviä, joihin liittyy lainsäädäntöä. Vapaaehtoiset ja lakisääteiset tehtävät myös limittyvät keskenään niin, ettei niitä aina voida erotella toisistaan vaan niitä on katsottava tehtäväkokonaisuuksina¹⁷⁴.

Kuntalain 2.2 §:n mukaan kunta ”voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä”. Näitä tehtäviä kutsutaan hallituksen esityksessä toimeksiantotehtäviksi. Toimeksiantotehtävällä tarkoitetaan ”sellaisia julkisia tehtäviä, joiden hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle, mutta jotka kunta ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen”. Kunnan on saatava täysi korvaus sille kuulumattomien tehtävien hoidosta.¹⁷⁵

5.1.2 Erityistoimiala ja kuntalaisten subjektiiviset oikeudet

Kunnan erityistoimiala sisältää ne tehtävät, jotka kunnan on lainsäädännön perusteella pakko hoitaa¹⁷⁶. Erityistoimialaa säännellään ns. erityislaeilla, jotka ovat kunnan yleislain eli kuntalain ulkopuolista lainsäädäntöä ja koskevat vain tiettyjä tehtäviä. Näitä ovat esim. perusopetus, terveydenhuolto, sosiaalihuolto ja ympäristönsuojelu. Näistä kaikista on säädetty omat lakinsa, joita kunnan on noudatettava. Selvitän jäl-

¹⁷² Kts. Anttiroiko s. 50.

¹⁷³ Harjula – Prättälä 2007 s. 22.

¹⁷⁴ Anttiroiko ym 2005 s. 53.

¹⁷⁵ HE 192/1994 vp.

¹⁷⁶ Harjula – Prättälä 2007 s. 105.

jempänä näihin tehtäviin liittyvää lainsäädäntöä pääasiassa hallinnon järjestämisen näkökulmasta, miten erityislait vaikuttavat kunnan organisointivapauteen.

Samalla, kun kuntaa veloitetaan suorittamaan tietyt tehtävät, kuntalaisille myös tataan tietyt oikeudet. Silloin kun kuntalaisella on subjektiivinen oikeus tiettyyn palveluun, sen saamista ei voi estää edes määrärahan puuttuminen talousarviosta. Subjektiiviset oikeudet perustuvat eduskunnan säätämiin lakeihin, kunnan solmimiin sopimuksiin tai kunnan tekemiin hallintopäätöksiin.¹⁷⁷

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. PL 19 §:n mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin. Vuonna 1995 perustuslakiin (silloiseen hallitusmuotoon) otetut perusoikeussäännökset, joista edellä mainitsin esimerkkejä, vaikuttavat merkittävästi kunnallishallintoon. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien eli ns. TSS-oikeuksien merkitys on lisääntynyt myös kuntia koskevia lakeja säädettäessä.¹⁷⁸ Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli lisätä perusoikeussäännösten suoraa sovellettavuutta hallinnossa ja parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vedota niihin¹⁷⁹. Kuntalainen ei voi vedota suoraan perusoikeussäännökseen silloin, kun säännöksessä nimenomaisesti edellytetään säädettävän asiasta tavallisella lailla¹⁸⁰.

Perusoikeusuudistus vuonna 1995 ja perustuslakiuudistus vuonna 2000 vaikuttivat kuntien ja valtion suhteen oikeudelliseen sääntelyyn. Näiden uudistusten jälkeen perustuslain säännökset ja periaatteet määrittivät vahvasti kuntiin kohdistuvaa sääntelyä.¹⁸¹

5.1.3 Sosiaalihuoltolain mukaisten tehtävien järjestäminen

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä - mukaan lukien muissa laeissa sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle säädetyt tehtävät - huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Lain 6 §:n muutos (1329/2006) teki mahdolliseksi sosiaalihuollon teh-

¹⁷⁷ Heuru 2006 s. 371, Anttiroiko ym. 2005 s. 158.

¹⁷⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 54.

¹⁷⁹ Tuori Kaarlo 2000 s. 68.

¹⁸⁰ Tuori Kaarlo 2000 s. 69.

¹⁸¹ Harjula – Prättälä 2007 s. 6.

tävien jakamisen useammalle eri toimielimelle. Johtosäännöillä voidaan lain 12 §:n mukaisesti siirtää kyseisen toimielimen päätösvaltaa myös viranhaltijalle muissa kuin tahdosta riippumatonta huoltoa koskevissa asioissa, joiden osalta kiireellisissä tapauksissa viranhaltijakin voi tietyin ehdoin tehdä päätöksiä toimielimen puolesta. Siirrettäessä kahden tai useamman kunnan koko sosiaalihuolto kuntayhtymälle, tulee sen lain 7 §:n mukaan asettaa kuntien yhteinen toimielin jäsenkuntia varten.

Laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) säädetään, sosiaalilautakunnan tehtävästä edistää ja seurata vammaisten henkilöiden elinoloja. Sosiaalilautakuntia koskevaa sääntelyä voidaan soveltaa sosiaalihuoltolain 6 §:n tarkoittamissa toimielimessä. Käytännössä, jos sosiaalihuolto on jaettu kunnassa moneen eri toimielimeen, on toimivalta jaettava selkeästi, jotta tiedetään, mikä toimielin vastaa laissa mainituista velvoitteista. Myös päihdehuoltolaissa (41/1986) viitataan sosiaalilautakunnan tehtäviin.

Lastensuojelulain (417/2007) 11 §:n mukaan lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa sosiaalihuoltolain 6 §:n tarkoittama toimielin samoin kuin lasten päivähoidosta, mistä säädetään lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 11 §:ssä¹⁸². Päivähoidon kohdalla on yleistynyt hallinnon yhdistäminen opetustoimen kanssa. Sosiaalihuoltolain 6 §:n tarkoittaman toimielimen ei siis tarvitse keskittyä pelkästään sosiaalihuollon tehtäviin vaan toimielin voi vastata myös muista tehtäväalueista, kuten opetustoimesta.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992) säädetään järjestämistavoista, joilla kunta voi hoitaa tehtävänsä. Lain 4 §:n¹⁸³ mukaan kunta voi hoitaa tehtävät itse; sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa; olemalla jäsenenä kuntayhtymässä; hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta; taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin.

5.1.4 Kansanterveyslain mukaisten tehtävien järjestäminen

Kansanterveyslain (66/1972) 5 §:ssä säädetään, että kunnat voivat huolehtia lain tarkoittamista tehtävistä myös perustamalla tätä varten kuntayhtymän tai sopimalla osan

¹⁸² Lainmuutos 1330/2006.

¹⁸³ Lakimuutos 1309/2003

tehtävistä toisen kunnan hoidettavaksi. Kyseinen säännös pohjautuu lainmuutokseen (248/1997). Ympäristöterveyden- ja työterveydenhuollon tehtävät kunta voi järjestää muullakin tavalla itse tai alueellisesti yhteistyössä muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa. Myös kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä voi lain 6 §:n mukaan huolehtia useampikin kuin vain yksi toimielin.

5.1.5 Perusopetuslain mukaisten tehtävien järjestäminen

Perusopetuslaissa (628/1998) säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää perusopetusta ja esiopetusta alueellaan. Laissa säädetään myös peruskoulua täydentävästä lisäopetuksesta ja siihen valmistavasta maahanmuuttajien opetuksesta sekä koululaisen aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Lain 4 §:ssä säädetään, että kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne valtiolta, rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä. Esiopetusta voi hankkia myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Kuntien järjestäessä palvelut yhdessä, voidaan tätä varten perustaa kuntayhtymä. Perusopetuslaissa ei mainita opetustoimen tehtävistä vastaavaa toimielintä, mutta kuntalaissa mainitaan kaksikielisten kuntien velvollisuudesta perustaa molemmille kieliryhmille omat toimielimet tai jaostot.

5.1.6 Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain mukaiset tehtävät

Vuonna 1986 voimaan tullut laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) velvoitti kaikki yli 3000 asukkaan kunnat perustamaan oman lautakunnan ympäristönsuojelua koskevia asioita varten. Pienemmissä kunnissa kunnanhallitus saattoi hoitaa tehtävän. Vuonna 1992 lakia muutettiin sen osalta, että ympäristönsuojelulautakunnan sijasta myös jollekin muulle lautakunnalle saatettiin siirtää ympäristönsuojelutehtävät. Vaihtoehdoksi sallittiin myös ympäristönsuojelun hallinnon järjestäminen kuntien yhteistoiminnassa. Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelunhallinnosta annettuun lakiin ehdotettiin muutosta siihen, että ympäristönsuojelusta saattoi vastata lähes mikä tahansa toimielin. Ympäristönsuojelun tehtävistä haluttiin muodostaa hallinnollinen kokonaisuus, joka olisi hoidettava yhdessä toimielimessä. Haluttiin myös antaa toimielimelle mahdollisuus delegoida päätösvaltaa viranhaltijoille ja

vaihtaa lainsäädännössä esiintyvä termi ympäristönsuojelulautakunta termiin ympäristönsuojeluviranomainen.¹⁸⁴

Nykyisin voimassa olevan ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan kunnanhallitus johtaa ympäristönsuojelun yleissuunnittelua sekä toimia ympäristönsuojelun huomioon ottamiseksi kunnan toiminnassa. Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa lain 5 §:n (lain muutos 1013/1996) mukaan kunnan määräämä toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus, paitsi kunnissa, joissa on alle 3000 asukasta.

Hallinto voidaan toteuttaa myös kuntien yhteistoimintana kuntalain 2 §:n ja 10 luvun mukaisesti. Näin erityislaissa viitataan siis kuntalakiin, mikä toteuttaa tarkoitusta, jonka mukaan kunnan hallintoa koskevista erityislain säännöksistä tulisi päästä eroon ja jättää ne kuntalaissa säädettäviksi. Yllättävän paljon näyttää silti uusissakin lainmuutoksissa olevan toimielimiä koskevia säännöksiä.

Ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä. Lain 10 §:ssä säädetään kuntien yhteistyövelvoitteesta ympäristönsuojelua koskevissa asioissa.

5.1.7 Muita tehtäviä sääteleviä erityislakeja

Terveystoimielinlain (763/1994) 7 §:n¹⁸⁵ mukaan kunnan terveystoimielimeen liittyvistä tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Valtuusto voi antaa toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen viranhaltijalle tai jaostolle muissa tehtävissä paitsi valvontasuunnitelman hyväksymisessä, jonka kohdalla toimivaltaa ei voi siirtää viranhaltijalle.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 21 §:n mukaan kunta määrää lautakunnan tai muun toimielimen huolehtimaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä. Kunnanhallitukselle ei tehtävää saa antaa. Säännöksessä viitataan toimivallan siirtämi-

¹⁸⁴ HE 212/1996vp.

¹⁸⁵ Lainmuutos 285/2006.

seen liittyen kuntalakiin, mutta muistutetaan, ettei hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

5.1.8 Toimielin-käsite kuntaorganisaatiota määrittävässä lainsäädännössä

Edellä mainituissa erityislaeissa on jonkin verran viittauksia kunnan toimielimiin, eniten sosiaalilautakuntaan tai vastaavia tehtäviä hoitavaan toimielimeen. Lainsäädännössä näyttää yleistyneen kunnan organisaatiovapautta kunnioittava käytäntö, jossa lautakunnan sijasta käytetään käsitettä toimielin. Tämän viittaa siihen, että kunta saisi itse päättää, mikä toimielin on kysymyksessä. Kiinnostukseni kohdistuukin kysymään, mitkä kunnan todelliset vaihtoehdot ovat toimielinten suhteen. Voisiko sosiaalihuollosta vastaava toimielin ollakin jokin muu toimielin kuin lautakunta? Kuinka moni kunta järjestää hallinnon käytännössä muutoin kuin lautakuntien avulla?

Kuntalain 17 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto voi asettaa 1) kunnanhallituksen alaisena toimivia *lautakuntia* pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten; sekä 2) *johtokuntia* liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten. Onko sitten mahdollista, että erityislaissa mainitut toimielimet olisivatkin tulevaisuudessa johtokuntia? Tai voisiko valtuusto asettaakin lautakunnan sijasta vain jaostoja vastaamaan tietyistä tehtävistä? Toimikunnat on tarkoitettu yleensä määrätyn tilapäisen tehtävän hoitamiseen eivätkä ne ehkä sovellu jatkuvaluonteisista palveluista vastaaviksi toimielimiksi. Tätäkään ei varsinaisesti ole laissa kielletty.

Voiko toimielin sitten olla jokin muu kuin laissa määritelty? Silloinhan olisi epäselvää, minkälainen oikeudellinen asema sillä olisi. Suhtaudun epäillen mahdollisuuteen, että kunta voisi ilman lainsäädännön nimenomaista tukea kehittää aivan uuden toimielintyyppin määrittelemällä vain johtosäännöllä toimielimen ominaispiirteet. Miten hallinnon lainalaisuusperiaate silloin toimisi? Toisaalta sellainen ratkaisu juuri toteuttaisi kunnan organisaatiovapautta. Syy, miksi lautakunta-sanaa vältellään erityislainsäädännössä, jää arvailujeni varaan. Lautakunta-käsitteen luonteva käyttö kuntalaissa antaa kuitenkin ymmärtää, ettei ainakaan kuntalain lainmuutoksia säädettäessä olla juuri valmistauduttu perinteisestä lautakuntamallista luopumiseen. Sen sijaan kuntalaissa vältellään yhtymävaltuusto-käsitettä ja käytetään termiä *perusso-*

pimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Käytännössä yhtymävaltuustosta puhuminen helpottaisi asian ymmärtämistä samoin kuin lautakunta-käsite on helpommin mielletävissä kuin *sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen toimielin* tms. Jos lautakunta-käsitteestä luopumisen tarkoituksena on tukea kunnan organisaatiovapautta, niin tulevaisuudessa on odotettavissa yhä monimuotoisempia ja luovempia ratkaisuja perinteisen lautakuntarakenteen tilalle. Tärkeää olisi, että kuntalaiset pysyisivät kärryillä, mistä puhutaan.¹⁸⁶

Vielä tahdon tuoda esiin kunnan vapauden hallintonsa järjestämisessä myös perinteisen lautakuntajärjestelmän turvin. Lautakuntia koskeva lainsäädäntö¹⁸⁷ on väljentynyt huomattavasti ja kunnat saavat nyt hyvin pitkälle päättää, mitä lautakuntia kunnassa on, miten tehtävät on yhdistelty ja eroteltu eri lautakuntiin, kuinka paljon lautakuntiin valitaan jäseniä jne. Siihen nähden voisi ajatella, että sitoutumalla lautakuntiin ei vielä rajoiteta kovin paljon kuntien organisaatiovapautta.

5.2 Kunnan tehtävien organisointi

5.2.1 Palveluiden järjestämisen vastuu ja vaihtoehdot

Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia tehtävien hoitoa edellyttämiä palveluita myös muilta palveluntuottajilta. Järjestämisvastuussa ollessaan kunta ei siis välttämättä tuota itse kuntalaisten tarvitsemia palveluita, mutta ottaa vastuun siitä, että palveluita on tarjolla vaikkakin jonkun muun tuottamana. Lakisääteisten tehtävien kohdalla kunta vastaa aina palveluiden laadusta kuntalaisille. Jos kunta ei itse tuota palveluita, sen tulee sopimuksen avulla varmistaa, että kuntalaiset saavat sitä ja sellaista palvelua, mitä oli tarkoitettukin.¹⁸⁸

Sekä kuntalaisissa että erityislainsäädännössä taataan kunnille mahdollisuus hoitaa tehtäviään myös sopimukseen perustuen. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992) annetun lain 4 §:ssä säädetään, että kunta voi hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

¹⁸⁶ Uudet ja hienot termit kuten *ydinprosessi* tai *koulutus konsernikuntayhtymä* eivät kannusta kuntalaisia osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan asioihin, vaan pikemminkin loitontavat kuntalaisia kunnan asioista.

¹⁸⁷ Sisältäen *toimielimiä* koskevat säännökset.

¹⁸⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 139, 140.

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä taikka muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta; taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelun tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Lisäksi samaisen säännöksen mukaan kunnan on varmistuttava, että yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, mitä kunniltakin edellytettäisiin. Kunnalla on siis paljon vapautta valita, miten se hankkii palvelut kuntalaisille. Vastuu palveluiden laadusta säilyy palveluiden järjestämistavasta riippumatta kunnalla itsellään.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkista hallintotehtävää ei saa antaa muulle kuin viranomaiselle paitsi lain nojalla. Silloinkin sen tulee olla tarpeellista ja tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi eikä se saa vaarantaa kenenkään perusoikeuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan saa antaa muille kuin viranomaisille. Julkisen vallan merkittävyys voidaan määritellä sillä, miten paljon tehtävään sisältyy ”yksipuolista velvoittavuutta, itsenäistä harkintavaltaa sekä pakon käyttämistä tai sillä uhkaamisen mahdollisuutta”¹⁸⁹.

Kun aiemmin mainittujen lakien perusteella hankitaan palveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta, ei tarkoituksena ole samalla siirtää julkisia hallintotehtäviäkin yksityisten hoidettavaksi. Lainvalmisteluaineisto ei kuitenkaan määrittele tarkemmin, miten erotellaan toisistaan palvelutehtävät ja hallintotehtävät.¹⁹⁰ Raja voi olla veteen piirretty. Hallituksen esityksessä perustuslain 124 §:n selityksen mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.¹⁹¹ Hoitaessaan julkista

¹⁸⁹ Heuru 2003 s. 85.

¹⁹⁰ Sutela 2003 s.77.

¹⁹¹ HE 1/1998 vp.

hallintotehtävää myös yksityisoikeudelliset toimijat joutuvat noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita.¹⁹²

Vaikka tehtävät saataisiin karkeasti jaettua hallintotehtävään ja palvelutehtävään siten, että ulkopuolelta hankittaisiin vain puhtaita palvelutehtäviä, niin viranomaisen astuu joka tapauksessa yksityisoikeuden puolelle solmiessaan työsopimuksia, urakasopimuksia, hankintasopimuksia ja kauppasopimuksia, joita tehtävän toimeenpano vaatii. Näin yksityis- ja julkisoikeus kietoutuvat toisiinsa.¹⁹³

5.2.2 Valtion ja kuntien välinen työnjako

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä säännöksessä ei kuitenkaan määritellä, miten julkisen vallan vastuu jakaantuu valtion ja kuntien kesken, jotka yhdessä edustavat julkista valtaa.

Kunnalle voi antaa tehtäviä vain lailla säätämällä (PL 121.2 §). Kun tehtävä on lailla säädetty kunnan vastuulle, siitä tulee kunnan oma tehtävä. Käytännössä kunta vastaa suuresta osasta julkisen vallan tehtävistä. Vaikka kansalaisille on subjektiivisina oikeuksina suoraan perustuslain perusteella turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä oikeus maksuttomaan perusopetukseen, velvoittaa se kuntaa vasta siitä säädetyn lain perusteella. Muuten se olisi yksin valtiovallan vastuulla.¹⁹⁴

Kunnan joutuessa taloudellisesti tiukoille, saattaa kunnan vapaaehtoisille tehtäville jäädä kovin vähän resursseja kunnan pakollisilta lakisääteisiltä tehtäviltä. Tällöin saattaa näyttää siltä, että kunta toimii vain valtion tehtävien täytäntöönpanojana. Kunnan demokraattiselle päätösvallalle jää ratkaistavaksi vain, millä tavoin kyseiset palvelut järjestetään. Sen sijaan kunta ei voi lakisääteisten tehtävien kohdalla harkita, haluaako se ne kuntalaisille järjestää vai ei.¹⁹⁵

Kuntien riippuvaisuutta valtiosta pyrittiin vähentämään vapaakuntakokeilun avulla, uudistamalla kuntalaki ja koko valtiosuusjärjestelmä sekä organisoimalla valtion

¹⁹² Anttiroiko ym. 2005 s. 157.

¹⁹³ Heuru 2003 s. 86.

¹⁹⁴ Harjula – Prättälä 2007 s. 56.

¹⁹⁵ Anttiroiko ym. 2005 s. 43.

aluehallinto uusiksi. Yleisenä pyrkimyksenä on ollut yksityiskohtaisen ohjauksen purkaminen ja ratkaisuvallan siirtäminen yhä enemmän paikallistasolle. Kuntien ottaessa enemmän vastuuta resurssiensa jaosta toivottiin samalla taloudellisen ajattelun vahvistuvan.¹⁹⁶

Aiemmin erityislakien katsottiin velvoittavan kuntien lautakuntia jopa siinä määrin, että lakisääteisiä tehtäviä hoitavien lautakuntien katsottiin hoitavan valtion tehtäviä eikä näin ollen katsottu kuuluvan kunnan ylempien toimielimien määräysvallan piiriin¹⁹⁷. Vuoteen 1993 asti voimassa ollut laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta sisälsi vielä toteuttamissuunnitelman, jonka kunnallisten lautakuntien oletettiin vain kiltisti toteuttavan. Tämän katsottiin ilmeisesti riittävän luottamushenkilöistä koostuvien lautakuntien rooliksi. Nykyisen perusoikeusajattelunkin varjopuolena on kunnan luottamushenkilöiden roolin vähäisyys. Jos kaikki on valmiiksi laissa säädetty, niin poliitikoille ei jää enää kovinkaan paljon, mistä päättää. Tämä voi myös olla syynä siihen, kun kunnalliseen luottamustehtävään ei aina tahdo riittää halukkaita.¹⁹⁸

Vaikka toimivalta tietyissä asioissa kuuluisikin valtionhallinnolle, olisi hyvä, jos kunnat voisivat tuoda oman asiantuntemuksensa valtionhallinnon käyttöön. Tämä vaatii valtionhallinnolta valmiutta ”alhaalta ylös” suuntautuvan tiedon vastaanottamiseen.¹⁹⁹

Kunta voi ottaa hoitaakseen sopimuksen nojalla myös valtiolle tarkoitettuja tehtäviä, kunhan valtiolla on valtuutus tehtävän siirtämiseen. Tällaiset tehtävät ovat aina kunnalle vapaaehtoisia.²⁰⁰ Kuntalain 2.2 § viittaa tähän mahdollisuuteen säännöksessä, jonka mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan sillä, että julkishallinnon tehtävien hoitaminen ja palveluiden tuottaminen on voitava organisoida järkevästi ja taloudellisesti²⁰¹. Tehtäviä voidaan kokonaan siirtää kunnilta valtiolle tai päinvastoin. Viranomainen voi sopia toisen viranomaisen kanssa avustavien

¹⁹⁶ Heuru 2003 s. 60, 62 Rynnänen – Vesikkala 1994 s. 48-49, Temmes – Kiviniemi 1997 s. 44 ja Anttiroiko ym. 2003 s. 137.

¹⁹⁷ Mäenpää 1981 s. 80.

¹⁹⁸ Rynnänen 2006b s. 83, 84.

¹⁹⁹ Rynnänen 2006b s. 97.

²⁰⁰ Anttiroiko ym. 2005 s. 51.

²⁰¹ HE 192/1994 vp.

asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta. Tähän julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) mukaiseen yhteispalveluun voi osallistua valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset ja Kansaneläkelaitos. Lain tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Yhteispalvelun tehtäviä voivat olla esim. hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottaminen ja edelleen välittäminen sekä asioiden vireillepanoon liittyvä neuvonta.²⁰²

Kuntalaissa säädetään valtion ja kunnan suhteesta 8 §:ssä, Peruspalveluohjelmamenettelystä 8a §:ssä sekä kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnasta 8b §:ssä. Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalvelubudjettia, joka laaditaan valtion talousarvion sekä kuntien ja valtion välisen neuvottelumenettelyn osana. Kuntalakiin on lisätty 8a § ja 8b § vasta vuonna 2007 (1375/2007).²⁰³

5.2.3 Kunnallinen liikelaitos ja kunnallisen toiminnan yhtiöittäminen

Kunnallisten palveluiden järjestämisestä käytävään keskusteluun kuuluu usein myös kysymys palveluiden yksityistämisestä. Yksityistäminen laajimmillaan tarkoittaa sitä, että kunta luopuu tietystä toiminnasta jättäen sen kokonaan yksityisen hoidettavaksi. Tämä ei ole mahdollista silloin, kun kunnalla on lakisääteinen velvollisuus vastata tehtävistä. Yksityistämisen suppeammassa ilmenemismuodossa kunnalla säilyy järjestämisvastuu ja palveluiden tuottamisesta tehdään sopimus yksityisen kanssa. Tätä voidaan kutsua myös ulkoistamiseksi.²⁰⁴ Kunta voi harjoittaa liiketoimintaa perustamalla osakeyhtiön tai osallistumalla erilaisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen toimintaan. Toiminta voidaan tällöin erottaa kokonaan kunnan muusta hallintoorganisaatiosta. Kunta voi myös perustaa oman liikelaitoksen osaksi omaa organisaatiotaan.²⁰⁵

Kuntalaissa ei aiemmin ollut määritelmää kunnallisesta liikelaitoksesta. Myöskään kunnallisen liikelaitoksen talouden järjestämisestä ei säädetty kuntalaissa erikseen. Käytännössä kunnallisissa liikelaitoksissa sovellettiin nettobudjetoitua, josta säädetään kuntalain 65.4 §:ssä.²⁰⁶ Valtuusto on saanut kuntalain 13 §:n mukaan päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista.

²⁰² Kts. esim. Harjula – Prättälä 2007 s. 138, 139.

²⁰³ HE 129/2007 s.1.

²⁰⁴ Harjula – Prättälä 2007 s. 140.

²⁰⁵ Anttiroiko ym. 2005 s. 168.

²⁰⁶ Harjula – Prättälä 2007 s. 626.

Valtuuston oikeudesta asettaa liikelaitokselle johtokunta on säädetty kuntalain 17 §:ssä. Uudessa kuntalain 10a luvussa²⁰⁷ säädetään kunnallisesta liikelaitoksesta. Aluksi kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät määritellään yleisellä tasolla kuntalain 87a §:ssä, jonka mukaan kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa varten tai muuta tehtävää varten, joka hoidetaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaan. Kunnallisen liikelaitoksen tehtävistä määrätään tarkemmin johtosäännössä. Luvussa 10a on säädöksiä myös kunnallisen liikelaitoksen johtokunnasta ja johtajasta. Luvun 87e §:ssä säädetään kunnallisen liikelaitoksen talousarvios- ta ja taloussuunnitelmasta.

Johtokunta on kunnallisen liikelaitoksen toiminnasta vastaava elin, josta säädetään 87c §:ssä. Sen asema liikelaitoksen päätöksenteossa vastaa suunnilleen osakeyhtiön ja valtion liikelaitoksen hallitusta. Kunnallisen liikelaitoksen johtokunta on samalla kuntalain 17 §:n tarkoittama kunnan tai kuntayhtymän toimielin.²⁰⁸

Liikelaitokseen kunnan tai kuntayhtymän organisaation osana sovelletaan kuntia koskevia säännöksiä kuten hallintolakia ja julkisuuslakia. Sähkömarkkinalaissa (386/1996), maakaasumarkkinalaissa (509/2000) ja vesihuoltolaissa (119/2001) säädetään kunnallisen liikelaitoksen toiminnan eriyttämisestä kunnasta kirjanpidollisesti. Sitä perustellaan toiminnan tulosta ja rahoitusta kuvaavien tietojen läpinäkyvyyden varmistamisella. Näin esimerkiksi liikelaitoksen saamat toiminta-avustukset näkyvät talousarviossa ja tilinpäätöksessä riittävän hyvin. Eriyttämisen katsotaan selkeyttävän kannattavuuden arviointia ja lisäävän kustannustietoutta. Eriyttäminen selkeyttää myös organisaation rakennetta ja valmistaa mahdolliseen yhtiöittämiseen.²⁰⁹

Yhtiöittäminen tarkoittaa kunnallishallinnossa sitä, että jokin organisaatioyksikkö tai toiminta erotetaan kunnan hallinto-organisaatiosta erilliseksi yksityisoikeudelliseksi yhtiöksi, johon kunta säilyttää määräysvaltansa. Yhtiöittäminen aiheuttaa juridisia muutoksia, organisaatiomuutoksia, varallisuusmuutoksia sekä rahoituksellisten edellytysten muutoksia.²¹⁰ Yhtiöittämisen aiheuttama juridinen muutos tarkoittaa, että toiminta muuttuu julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi, jolloin noudatettavaksi tulee yhtiölainsäädäntö. Yhtiöittämisestä johtuva organisaatiomuutos tarkoittaa

²⁰⁷ Lainmuutos 519/2007

²⁰⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 634, 635.

²⁰⁹ Harjula – Prättälä 2007 s. 626, 627.

²¹⁰ Anttiroiko ym. 2005 s.187.

kunnallisten toimielinten korvautumista yhtiökokouksella ja yhtiön hallituksella. Varallisuusmuutos tarkoittaa yhtiöön sidotun varallisuuden erottamista kunnan kokonaisvarallisuudesta ja kirjaamista kunnan sijoitusomaisuudeksi. Yhtiömuotoisen toiminnan siirtyessä kunnan talousarvion ulkopuolelle valtuuston budjettivalta pienee.²¹¹

5.2.4 Sopimusohjaus

Kunnallinen toiminta perustuu yhä enemmän sopimuksellisuuteen ja sopimuksellisuus voi koskea nykyään myös niitä hyvinvointipalveluita, jotka perinteisesti ovat olleet kunnan tai kuntayhtymän omaa tuotantoa. Yritysten, kolmannen sektorin ja julkisen sektorin eri toimijoiden kanssa solmitut sopimukset ovat tehneet kuntien toiminnanohjauksesta yhä moni-ilmeisempää.²¹² Kunnat voivat siis tehdä sopimuksia yksityisten yritysten, yhdistysten, säätiöiden, ja osuuskuntien kanssa. Sopimuksia tehdään myös ostettaessa palveluja kunnan omistamilta yhtiöiltä, liikelaitoksilta, kuntayhtymiltä tai kuntien yhteisiltä yhtiöiltä.²¹³

Sopimuksellinen toiminta on muuttanut perinteistä hallintokulttuuria, kun toiminta on yhä enemmän alkanut perustua kumppanuuteen, keskinäiseen luottamukseen ja epävirallisiin kontakteihin. Sopimuksellinen toiminta on rikkonut myös hallinnollisia rajoja ja luonut edellytyksiä muullekin yhteistyölle. Tämä on edellyttänyt hyvää tiedonkulkua. Sopimusohjauksen onnistuminen vaatii palveluprosesseilta tehokkaita informaatiojärjestelmiä, jotka mahdollistavat läpinäkyvyyden ja eri tahojen yhteisen näkemyksen rakentumisen.²¹⁴ Sopimusohjauksen katsotaan olevan yksi mahdollisuus hallita monimutkaistuvaa palvelutuotantoa. Valtuusto tekee strategisia valintoja ja linjaa hankittavat palvelut vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeita.²¹⁵

5.3 Kuntien välinen yhteistyö

5.3.1 Kuntien yhteistoiminnan muodot

Kuntien yhteistoiminnassa voidaan hoitaa sekä palvelu- että hallintotehtäviä. Tarkoituksena on usein tehostaa toimintaa ja alentaa kustannuksia sekä käyttää hyväksi

²¹¹ Anttiroiko ym. 2005 s. 189.

²¹² Anttiroiko ym 2005. s. 172.

²¹³ Anttiroiko ym. 2005 s. 166.

²¹⁴ Anttiroiko ym. 2005 s. 183.

²¹⁵ Anttiroiko ym. 2005 s. 182.

erikoistumisen etuja. Kuntien yhteistoiminnassa voidaan pyrkiä myös valvomaan kuntien yhteisiä etuja ja markkinoimaan matkailua tai elinkeinoja yms. Yhteistoiminnaksi voidaan laskea myös pelkkä tietojen vaihto, jolla tavoitellaan erillisten hankkeiden yhteensovittamista tms.²¹⁶

Kuntien yhteistyö voidaan karkeasti luokitella julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin yhteistyön muotoihin. Rajanveto ei aina ole selkeää. Jaottelu voidaan määrittellä siten, että julkisoikeudellinen yhteistyösuhde perustuu lakiin ja siinä hoidetaan kunnan lakiin perustuvia tehtäviä. Yksityisoikeudellisessa yhteistyössä on kyse kunnan vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta, jossa tehtävät koskevat kunnan yleistä toimialaa. Yhteistyö voi toteutua kuntien yhteisesti omistamissa osakeyhtiöissä, osuuskunnissa tai yhteisissä yhdistyksissä. Aina ei tarvitse perustaa toimielimiä, vaan yhteistyö voi olla myös vapaamuotoista. Julkisoikeudellinen yhteistyö on usein julkisyhteisöjen välistä ja sitä koskevat riidat käsitellään hallinto-oikeuksissa.²¹⁷

Kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä uudistettiin vuonna 1993 tavoitteena erityisesti jäsenkuntien päätösvalan lisääminen ja joustavuus kuntayhteistyötä organisoitaessa. Säännökset siirrettiin kuntalakiin kutakuinkin sellaisinaan.²¹⁸ Kuntalailla säädetyllä kuntien yhteistoiminnalla tarkoitetaan julkisoikeudellista yhteistoimintaa. Laissa säädettyjen tehtävien osalta toiminta on järjestettävä kuntalain tai tehtäviä koskevien erityislakien mukaisesti. Poikkeuksellisesti seutuyhteistyökokeilussa²¹⁹ mukana olevat kunnat voivat siirtää tietyin rajoituksin myös lakisääteisiä tehtäviä yhteisöille ja säätiöille. Ns. yleisen toimialansa rajoissa kunnat voivat tehdä vapaammin yksityisoikeudellisia sopimuksia ja perustaa yhdessä vaikkapa osakeyhtiön. Tehtävien hoitamiseksi yhteistyössä kunnat voivat myös olla mukana yhdistyksissä ja säätiöissä. Vapaaehtoisia tehtäviä voidaan järjestää myös kuntalain yhteistoimintasäännösten mukaisesti esim. perustamalla kuntayhtymä tehtäviä hoitamaan.²²⁰

Kuntien yhteistoiminta on varteenotettava vaihtoehto palveluiden järjestämisessä. Tälläkin hetkellä 26 % suomalaisista kuuluu jonkun kansanterveystyön kuntayhty-

²¹⁶ Harjula – Prättälä s. 577, Anttiroiko ym. 2005 s. 218.

²¹⁷ Anttiroiko ym. 2005 s. 155, 159.

²¹⁸ VNS 3/1999 vp s. 20.

²¹⁹ 560/2002, laki seutuyhteistyökokeilusta.

²²⁰ Harjula – Prättälä 2007 s. 574, VNS 3/1999 vp s. 21.

män piiriin²²¹. Kuntalain 10 luvussa säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Luku alkaa 76 §:n säädöksellä, jossa kerrotaan, miten kunnat voivat yhteistyössä hoitaa tehtäviään. Kunnat voivat tehdä sopimuksen tehtävien hoitamisesta yhdessä tai kunnat voivat sopia tiettyjen tehtävien suorittamisesta myös niin, että tehtävä annetaan kokonaan toisen kunnan hoidettavaksi. Kunta voi hoitaa useammankin muun kunnan tehtäviä samanaikaisesti. Tehtävä voidaan antaa myös kuntayhtymän hoidettavaksi. Viranhaltijalle siirrettyä toimivaltaa voidaan siirtää sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijalle, jolloin viranhaltijan työkenttään saattaa kuulua useampikin kunta. Kunnan toimielimeen, joka vastaa muidenkin kuntien tehtävistä, voidaan 77 §:n mukaan valita myös kyseisten kuntien jäseniä. Kuntayhtymän toimielimistä säädetään 81 §:ssä. Lakisääteinen tehtävä, jota ei saa siirtää pois viranomaiselta, voidaan silti siirtää sopimuksesta toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Myös kuntalain 2.3 §:ssä mainitaan kuntien yhteistoiminta yhtenä vaihtoehtona kuntien tehtävien hoitamiseksi.

5.3.2 Kuntayhtymä

Merkittävin kuntien yhteistoiminnan muodoista on kuntayhtymä. Kuntayhtymät perustuvat vähintään kahden kunnan väliseen sopimukseen ja ne perustetaan tiettyä tehtävää tai monialaista yhteistyötä varten. Kuntayhtymä on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Sillä on oma organisaationsa ja itsenäinen päätöksentekovalta taloudestaan ja toiminnastaan, mutta sillä ei ole verotusoikeutta eikä suoria luottamushenkilövaaleja.²²² Tehtävät, jotka on säädetty kunnalle, voidaan yleensä hoitaa myös kuntayhtymissä ilman laillisia esteitä.²²³

Kuntayhtymä perustetaan kuntalain 78 §:n mukaan kuntien välisellä perussopimuksella, jonka valtuustot hyväksyvät. Kuntalain 81 §:ssä säädetään kuntayhtymän toimielimistä. Sen mukaan jäsenkunnat käyttävät kuntayhtymän päätösvaltaa yhtymäkokouksessa ellei perussopimuksessa ole määrätty jäsenkuntien valitsemaa toimielintä tähän tarkoitukseen. Suurin osa kuntayhtymistä on muodostettu vapaaehtoisuuden

²²¹ HE 235/2006 vp.

²²² Heuru 2006 s. 372, 373, Anttiroiko ym. 2005 s. 160, Valanta – Pekola-Sjöblom 2000 s.147.

²²³ Harjula – Prättälä 141.

pohjalta. Kuntien on kuitenkin pakko olla jäsenenä sairaanhoitopiirin, erityishuolto-
piirin ja maakunnan liiton kuntayhtymissä.²²⁴

Kuntayhtymää edelsivät kuntainliitot, jotka ovat olleet perinteisiä yhteistyömuotoja
kuntien välillä. Ongelmana pidettiin kuntien vähäistä vaikutusvaltaa kuntainliiton
toimintaan. Kuntainliittoja pidettiin myös organisaatioiltaan jäykkinä. Kunnallislain
muutoksella (979/1992) kuntainliitot muutettiin kuntayhtymiksi ja samalla pyrittiin
turvaamaan jäsenkunnille paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kuntayhtymien toi-
mintaan. Kuntayhtymän organisaatiomuodon oli tarkoitus olla kuntainliittoa yksin-
kertaisempi. Siitä haluttiin myös kuntainliittoa väljemmin säännelty yhteistoiminta-
organisaatio.²²⁵

Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3 §:ssä on säädetty sairaanhoitopiirin kuntayh-
tymästä, joka on merkittävin palveluita tuottava kuntayhtymä. Jokaisen kunnan on
kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin.²²⁶ Kunta arvioi palvelutarpeensa ja tekee sen
perusteella sopimuksen sairaanhoitopiirin kanssa. Sopimus korvaa alueellisen suun-
nittelun, joka aiemmin oli käytössä. Osapuolten tulee pystyä seuraamaan ja arvioi-
maan väestön palvelutarpeita ja terveydentilaa tietojärjestelmien avulla.²²⁷

Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) puolestaan säädetään, että
kunnan on oltava jäsenenä erityishuoltoapiirin kuntainliitossa eli nykyisessä kuntayh-
tylässä. Lain 14 §:n mukaan kunnan erityishuoltoviranomaisena toimii sosiaalilau-
takunta. Tästä ei voi kuitenkaan päätellä, että kunnassa tulisi olla juuri tämän nimi-
nen toimielin, vaan sosiaalilautakuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myöhemmin
säädetyn sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitamiin toimielimiin tai siihen niistä, joka on
saanut erityishuoltoviranomaisen tehtävät. Kehitysvammaisten erityishuollosta sää-
detyn lain 68 ja 69 §:ssä säädetään erityishuoltoapiirin kuntayhtymän mahdollisuudes-
ta tehdä sopimus samalla maantieteellisellä alueella toimivan terveydenhuoltoalan
kuntayhtymän kanssa, jotta toiminta siirtyy terveydenhuoltoalan kuntayhtymän vas-
tuulle.

²²⁴ Harjula – Prättälä 2007 587.

²²⁵ Kuntien uudet toimintatavat, Helsinki 1995 s. 24, Anttiroiko ym. 2005 s. 160, Heuru 2001 s. 436-
437, Hannus – Hallberg 2000 s. 504, Harjula – Prättälä 2007 s. 586, VNS 3/1999 vp s. 21.

²²⁶ Anttiroiko ym. 2005 s. 160.

²²⁷ Anttiroiko ym. 2005 s. 176 (Pekurinen, Junnila, Tunturi & Vainio 1997. Pirkanmaan sairaanhoito-
piirin sopimusohjaushanke. Suunnitteluvaiheen loppuraportti. Pirkanmaan Sairaanhoitopiirin julkaisuja
2/97, s. 2; Pekurinen ym. 1998: Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sopimusohjaushanke. Kokeiluvaiheen
väliraportti. Pirkanmaan Sairaanhoitopiirin julkaisuja 2/98 s. 2).

Maakuntien liitot ovat myös pakkokuntayhtymiä, jotka toimivat aluekehitysviranomaisina ja maakuntakaavoituksen toteuttajina sekä maakunnallisina edunvalvojina vastaten maakunnan yleisestä kehittämisestä.²²⁸ Maakuntien liitot syntyivät 1990-luvun taitteessa, kun seutusuunnittelusta huolehtineet seutukaavaliitot ja maakuntien kulttuuria vaalineet maakuntaliitot yhdistyivät maakuntien liitoiksi. Aluekehitystehtävät siirrettiin maakuntien liitoille lääninhallituksilta.²²⁹ Alueiden kehittämislaissa (602/2002) säädetään maakuntien liitoista. Maakuntien liittojen aluejako perustuu valtioneuvoston päättämään maakuntajakoon. Maakuntajako on tehtävä maakuntajakolain (1159/1997) mukaisesti.²³⁰ Maakunnan yleiseen kehittämiseen kuuluu mm. alueellisia rakennerahasto-ohjelmia koskevien ohjelmaehdotusten laatiminen sekä maakuntaohjelman laatiminen. Maakuntien liittojen toteuttama maakuntakaavoitus perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999)²³¹.

Liikelaitoskuntayhtymä tarkoittaa kuntalain 87a §:n mukaan kuntien tai kuntayhtymien yhdessä perustamaa kuntayhtymää, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa.

Kuntayhtymän perussopimuksessa määritellään, miten rahoitusvastuu jakaantuu jäsenkuntien kesken. Kuntayhtymällä on subjektiivinen oikeus kuntien maksuosuuksiin. Jäsenkunnilla ei ole kuitenkaan kuntayhtymässä kirjanpitolain (1336/1997) mukaista määräämisvaltaa, jolloin konsernitilinpäätös jää pelkäksi muodollisuudeksi.²³² Vaikka jäsenkunnilla ei ole todellista budjettivaltaa kuntayhtymään, joutuvat ne silti vastaamaan menoista, joita kuntayhtymä ei saa katettua muilla mahdollisilla tuloilla.²³³

Kuntalain 81 §:n mukaan jäsenkunnat käyttävät kuntayhtymässä päätösvaltaa joko yhtymäkokouksessa tai jäsenkuntien valitsemassa toimielimessä, joka on määrätty perussopimuksessa. Muut toimielimet tulee jäsenistönsä puolesta vastata jäsenkuntien valtuustojen poliittisia voimasuhteita kuntayhtymän alueella. Jos kuntayhtymällä

²²⁸ Anttiroiko ym. 2005 s. 160.

²²⁹ Anttiroiko ym. 2005 s. 223, 224.

²³⁰ Harjula – Prättälä 2007 s. 588, Husa - Pohjolainen 2002 s. 273.

²³¹ Anttiroiko ym. 2005 s. 227.

²³² Heuru 2006 s. 373.

²³³ Heuru 2006 s. 374.

on vain yksi toimielin, myös tähän sovelletaan poliittisen suhteellisuuden periaatetta²³⁴.

Yhtymävaltuusto on käytännössä yleisin kuntayhtymän ylimpänä toimielimenä. Nimenomaan *valtuustoa* ei kuitenkaan kuntayhtymän toimielimiä koskevassa kuntalain 81 §:ssä mainita, vaan laissa sanamuotona on *jäsenkuntien valitsema toimielin*. Tähän toimielimeen, jota nyt kutsun yhtymävaltuustoksi, jäsenet valitaan perussopimuksessa sovituksi toimikaudeksi. Yhtymävaltuustoon sovelletaan kuntalain 12-15 §:n mukaisia kunnan valtuustoa koskevia säännöksiä sekä luvun 7 hallintomenettelysäännöksiä.²³⁵ Yhtymävaltuuston toimivalta määräytyy myös kuntayhtymän perussopimuksen mukaan²³⁶. Jos kuntayhtymän ylimpänä päättävänä elimenä on yhtymäkokous, siihen voidaan valita jäsenet kokouskohtaisesti²³⁷. Yhtymäkokous muistuttaa osakeyhtiön yhtiökokousta. Ylimpänä päättävänä elimenä yhtiökokous soveltuu parhaiten kuntayhtymään, joka on tehtäväalueeltaan rajattu ja jonka päätöksenteossa tehokkuuden tavoittelulla katsotaan olevan suurempi merkitys kuin poliittisella päätöksenteolla.²³⁸

Kuntalain 3 §:ssä säädetään kuntalain säännösten soveltamisesta. Kuntayhtymää koskeva 3.2 § erottuu kuntalain muista säännöksistä toisin kuin yleislaille olisi tyypillistä. Siinä säädetään, että kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettavaksi säädettyjä tehtäviä siitä riippumatta, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista. Sikäli kuntayhtymää koskeva säännös saa erityislakia muistuttavan aseman oikeusjärjestyksessä.

5.3.3 Kuntien yhteinen viranomainen

Kunnallislain yhteistoimintaa koskevien aikaisempien säännösten mukaan yhteisestikin hoidettavissa asioissa päätösvalta oli vain yhdellä kunnalla. Vuonna 1961 saatiin yhteistoimintaa koskeviin kunnallislain säännöksiin mukaan mahdollisuus yhteisen lautakunnan perustamisesta. Muillakin kunnilla oli tämän jälkeen lain mukainen mahdollisuus saada edustajansa tähän sopimuslautakunnaksi kutsuttuun yhteisistä

²³⁴ Harjula – Prättälä s. 599.

²³⁵ Harjula – Prättälä 2007 s. 598.

²³⁶ Heuru 2001 s. 445.

²³⁷ Harjula – Prättälä s. 598.

²³⁸ Heuru 2001 s. 445.

asioista päättävään toimielimeen, joka toimi yhden kunnan alaisuudessa. Jo ennen lainmuutoksen voimaantuloa kunnat olivat tehneet vastaavia käytännönjärjestelyjä.²³⁹

Kuntalaki 77 §:ssä säädetään kuntien yhteisestä toimielimestä. Toisen kunnan tehtävistä huolehtivan kunnan asianomaiseen toimielimeen voidaan sovittaessa valita edustajia myös niistä kunnista, jonka tehtäviä kunta hoitaa. Kyseisen säännöksen otsikkona on *yhteinen toimielin*. Juridisesti tämä 'yhteinen' toimielin toimii isäntäkunnan hallituksen alaisena. Vieraan kunnan valitsevat toimielimen jäsenet ovat toimivaltaisia kaikissa toimielimen toimialaan kuuluvissa tehtävissä ja siten ne voidaan laskea myös isäntäkunnan luottamushenkilöiksi.²⁴⁰

Kuntien yhteinen toimielin voi olla lautakunta tai johtokunta sekä myös toimikunta väliaikaisen tehtävän ollessa kyseessä. Yleensä kuntien yhteisenä toimielimenä toimii lautakunta. Yhteistä toimielintä on aikoinaan pidetty kevyempänä vaihtoehtona silloisen kuntainliiton hallinnolle. Ostopalvelusopimuksiin verrattuna taas yhteinen toimielin mahdollistaa sopimuskuntien osallistumisen tehtävien hoidon hallintoon.²⁴¹

Yhteislautakuntajärjestelmää saatetaan kutsua myös keskuslautakunta- tai isäntälautakuntamalliksi. Yhteislautakunta ei kuitenkaan ole erillinen oikeushenkilö eikä se voi toimia työnantajana eikä oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakumenettelyn osapuolena siten kuin kuntayhtymä voi, koska se on sopimuskunnan valtuuston ja hallituksen alainen toimielin. Yhteisellä toimielimellä voi olla laitos, jonka kiinteistöön ja irtaimistoon sopimuskunnilla saattaa olla omistusoikeus yhteisesti tai määräosuuksin. Laitos kuuluu silti hallinnollisesti sopimuskunnan alaisuuteen. Lautakunta on kuitenkin sille kuuluvissa asioissa toimivaltainen kaikissa yhteistoiminnan piiriin kuuluvissa kunnissa, kuten sen alainen laitoskin.²⁴²

Kuntalain 76.3 §:ssä säädetään kuntien oikeudesta sopia siitä, että tehtävä annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tämä koskee luonnollisesti vain tehtäviä, joiden toimivaltaa saadaan siirtää viranhaltijan vastuulle. Kun yhteinen virka perustetaan ilman yhteistä toimielintä, viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseessä oleviin kuntiin. Tällöin viranhaltija voi hoitaa julkista virkaa ilman erityis-

²³⁹ Laamanen – Tammi 2004 s. 88.

²⁴⁰ Heuru 2001 s. 440, 441, Ohje kuntien yhteistoiminnasta ja erityisesti isäntäkuntamallista kunta- ja palvelurakennemuutoksessa 2006, s. 4, 5.

²⁴¹ Laamanen – Tammi 2004 s. 88.

²⁴² Laamanen – Tammi 2004 s. 88.

lainsäädännön valtuutustakin. Yksi kunnista vastaa työnantajan velvollisuuksista ja muut kunnat osallistuvat kustannuksiin. Sen sijaan yhteisen toimielimen alle perustettavat virat kuuluvat vain sen kunnan alaisuuteen, jonka alainen kyseinen toimielin on.²⁴³

5.3.4 Kainuun hallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilussa maakuntahallinnolle on siirretty toimivaltaa sekä kunnilta että valtion keskus- ja aluehallinnolta²⁴⁴. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) 1 §:n mukaan kokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista. Kokeilussa seurataan vaikutuksia Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen.

Lain 8 §:n mukaan maakunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuuston yleisistä tehtävistä säädetään 9 §:ssä, jonka mukaan maakuntavaltuusto johtaa ja yhteen sovittaa maakuntaan kuuluvien kuntayhtymien toimintaa ja toimii näiden ylimpänä päättävänä elimenä. Kyseiset kuntayhtymät on lueteltu lain 5 §:ssä ja ne ovat: Kainuun liitto, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Kainuun koulutuskuntayhtymä. Maakuntavaltuuston tehtävänä on huolehtia siitä, että kuntayhtymän järjestämät palvelut ovat riittävästi kaikkien maakunnan asukkaiden saatavilla. Kainuun hallintokokeilussa peruskuntien toimiala on kutistunut merkittävästi, sillä maakunnan vastuulle siirrettiin pääosa jäsenkuntien sosiaali- ja terveystoimen tehtävistä²⁴⁵.

Hallintokokeilu puuttuu kunnalliseen itsehallintoon siirtäessään kunnalle kuuluvaa toimivaltaa maakunnalliselle tasolle. Siksi perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa hallituksen esityksestä Kainuun hallintokokeiluksi (PeVL 65/2002). Lausunnossaan valiokunta kuitenkin puolusti kokeilua perustellen kokeilun tavoittelevan perustuslain kannalta hyväksyttävää päämääriä, kuten kunnallisten peruspalveluiden saatavuuden turvaaminen. Maakunnallinen itsehallintojärjestelmä, jossa asukkaat saavat vaaleilla valita maakuntavaltuuston lisää myös asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia

²⁴³ Laamanen – Tammi 2004 s. 88, 89.

²⁴⁴ Anttiroiko ym. 2005 s. 232.

²⁴⁵ Heuru 2006 s. 387.

maakunnallisella tasolla, vaikka vähentääkin samalla vaikutusmahdollisuuksia paikallisella tasolla.²⁴⁶

5.3.5 Seutuyhteistyökokeilu

Laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002) antaa kokeilukunnille oikeuden hoitaa tehtäviään uudentyyppisen julkisoikeudellisen toimielimen välityksellä tai sitten kuntien perustamassa yhteisessä yksityisoikeudellisessa yhteisössä, jossa tehtäviä hoidetaan virkavastuulla ja samoilla säännöillä, jotka koskevat varsinaisia viranomaisia.²⁴⁷ Kokeilun tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan kerätä kokemusta siitä, miten seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palveluiden saatavuutta ja laatua. Lisäksi tarkoitus on selvittää yhteistyön vaikutuksia elinkeinopolitiikan edellytysten parantamiseen, seudullisen yhdyskuntarakenteen kehittämiseen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen ja päätösvallan hajauttamiseen.

Kokeilulain 4 §:ssä säädetään tehtävien ja päätösvallan siirtämisestä seudulliselle toimielimelle. Lain 5 §:ssä säädetään tehtävien ja päätösvallan siirtämisestä yhteisöille tai säätiöille. Lain 2 §:n muutoksen (199/2004) jälkeen kokeilussa on mukana yhteensä 15 seutua. Seutuhallinnosta, jonka ylintä valtaa käyttää seutuvaltuusto, säädetään seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 5a §:ssä sekä seutuvaltuustokokeilusta annetussa laissa (62/2004).

Seutuvaltuustokokeiluun voivat osallistua kaikki seutuyhteistyökokeilussa mukana olevat kunnat. Seutuvaltuustokokeilun tarkoituksena on kyseistä kokeilua koskevan lain 1 §:n mukaan hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta ja sen vaikutuksista julkisten palveluiden järjestämiseen ja kunnallishallintoon. Tavoitteena on myös mm. lisätä asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kuntien yhteistyössä hoitamiin tehtäviin.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 11/2002), että seutuyhteistyökokeilulla tulisi olemaan vain välillistä merkitystä kunnan asukkaiden kannalta. Kokeilu koskee kuntien yhteisiä päätöksentekorakenteita, päätösvallan käytön järjestelyjä ja tehtävien yhteistä organisoimista.²⁴⁸ Päätöksentekorakenteiden merkitystä kunta-

²⁴⁶ Harjula – Prättälä s. 52, 53.

²⁴⁷ Anttiroiko ym. 2005 s. 162, 163.

²⁴⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 52.

laisille saatettaisiin pitää huomattavanakin, jos selvitettäisiin sen demokratiavaikutuksia. Päätösvaltaan liittyvillä järjestelyillä olla suurikin merkitys kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin.

Seutuvaltuustokokeilusta annetulla lailla (62/2004) on tarkoitus hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta seutuyhteistyölain kokeiluseuduilla. Lain 2 §:n mukaan kokeiluseudun kuntien asukkaat voivat valita seutuvaltuuston, joka lain 3 §:n mukaan päättää seutuhallinnon toiminnan ja talouden keskeisimmistä tavoitteista.

5.3.6 Kunta- ja palvelurakennemuutoshanke

Viimeiset 15 vuotta on Suomessa keskusteltu siitä, pitäisikö valita kuntien välinen yhteistyö vai kuntaliitokset ja onko kuntaliitoksista hyötyä vai ei. Nyt on siirrytty vaiheeseen, jossa haasteena on saada uudistus toteutumaan nopeasti.²⁴⁹ Suomen hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutuksen eli ns. PARAS-hankkeen vuonna 2005. Uudistusta perusteltiin tarpeella turvata hyvinvointipalveluiden tulevaisuus vanhusväestön lisääntyessä. Keskeiseksi keinoksi valittiin kuntarakenteen ja kuntien yhteistoiminnan vahvistaminen. Uudistuksen avulla katsottiin voitavan tehostaa kuntien toimintaa palveluiden järjestämisessä.²⁵⁰ Kuntarakenteen vahvistamisella tarkoitetaan pääasiassa kuntakoon suurentamista, johon pyritään palkitsemalla perustettavia kuntaliitoksia yhdistymisavustuksilla, mitkä ovat sitä suurempia, mitä nopeammin kuntien yhteen liittyminen tapahtuu.²⁵¹

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen edellytysten turvaamiseksi säädettiin laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007), jota kutsutaan puitelaiksi. Tällä lailla säädetään puitteet kunta- ja palvelurakennemuutukselle²⁵². Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen kuntarakenne, joka varmistaisi kaikkien kuntien asukkaiden saavutettavissa olevat laadukkaat palvelut. Lain 4 §:n mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia toisiinsa. Palvelurakennetta vahvistetaan lisäämällä palveluiden väestöpohjaa ja kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuotta-

²⁴⁹ Haveri 2006 s. 25.

²⁵⁰ Harjula – Prättälä 2007 s. 8.

²⁵¹ Harjula – Prättälä 2007 s. 8.

²⁵² HaVM 31/2006 s. 3.

vuotta parannetaan tehostamalla kuntien toimintaa palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa.

Kunta- ja palvelurakennehankkeessa on esitelty kolme erilaista muutosmallia, joita kutsutaan peruskuntamalliksi, piirimalliksi ja aluekuntamalliksi. Peruskuntamallissa kuntajaotus perustuisi väestömäärän vähimmäiskokoon, joka olisi 20 000 – 30 000 asukasta kuntaa kohden. Jotta tämä saavutettaisiin, pitäisi lähes 400 kuntaa yhdistää toiseen kuntaan. Mallin mukaan voidaan myös peruspalveluiden järjestämisvastuu siirtää peruspalvelupiireille niiden kuntien osalta, jotka eivät vielä ole valmiita yhdistymään.²⁵³ Heurun mielestä peruskuntamallin sisältämä uhkaus, jossa peruspalvelut siirrettäisiin peruspalvelupiireille, olisi toteutuessaan perustuslain vastainen menettely ja loukkaisi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa. Väittäjä perustui olettaamaan, etteivät kuntalaiset voisi valita peruspalvelupiirin ylintä päättävää toimielintä.²⁵⁴

Piirimallissa ei puututtaisi kuntajakoon, vaan nykyään kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirrettäisiin 100 000 – 150 000 asukkaan sosiaali- ja terveystyöpiirien kuntayhtymille. Aluekuntamallikaan ei puuttuisi kuntajaotukseen, mutta sen mukaan kunnat muuttuisivat lähikunniksi, joiden yläpuolelle perustettaisiin aluekunnat.²⁵⁵ Heurun mukaan myös piirimalli ja aluekuntamalli vaarantaisivat kunnallisen itsehallinnon, jonka mukaan kuntalaisilla tulisi olla oikeus valita välittömällä vaaleilla kunnan ylin päättävä elin.²⁵⁶ Tuorin selvityksen mukaan perustuslaki ei mahdollista verotusoikeuden siirtämistä aluekunnille, mihin aluekuntamallissa pyrittiin. Alueellinen itsehallinto ei myöskään saisi viedä kokonaan pohjaa kunnalliselta itsehallinnolta, vaan kunnille on jätettävä päätösvaltaa ainakin yleisen toimialan tehtäviin.²⁵⁷

5.3.7 Kuntien koko ja määrä

Suomessa oli vuonna 2007 yhteensä 416 kuntaa, mikä on Ruotsiin verrattuna paljon, mutta eurooppalaisittain kuntamme ovat keskikokoisia, keskimäärin 12 500 asukasta kuntaa kohden. Suomessa kuntien painetta koon kasvattamiseen ja yhdistymiseen

²⁵³ Pihlajaniemi 2006 s. 73, 74.

²⁵⁴ Heuru 2006 s. 399.

²⁵⁵ Pihlajaniemi 2006 s. 74.

²⁵⁶ Heuru 2006 s. 399, 400.

²⁵⁷ Tuori 2005 s. 13, 14.

lisää kuntien suuri vastuu hyvinvointipalveluista. Muilla eurooppalaisilla valtioilla saattaa kuntien merkitys olla pienempi ja vastuu paikallisen itsehallinnon toteuttamisesta sekä palveluiden järjestämisestä vahvemmin aluehallinnolla. Suomessa on 2000-luvulla tapahtunut kuntaliitoksia aiempaa enemmän ja kuntaliitokset tulevat edelleen lisääntymään kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimesta.²⁵⁸

Maakuntalain mukaisesti Suomi jakaantuu 20 maakuntaan. Seutukuntia on yhteensä 82, joista 79 manner-Suomessa. Suomessa maakuntien asema on heikko verrattuna moniin muihin maihin. Vaikka paineita paikallisten hallintoalueiden suurentamiseen on ollut ja kunta- ja palvelurakennemuutuksessa väläytelty väliasteenhallinnon vahvistamista muistuttavia ratkaisuja, näyttää kaupunkiseutujen vahvistumiskehitys vievän voiton maakunnilta. Tulevaisuus näyttää, miten paljon kuntaliitoksia syntyy ja jääkö kaupunkiseutujenkin merkitys siten vähäisemmäksi seutujen mahdollisesti yhdistyessä yksittäisiksi kunniksi.²⁵⁹

Kuntajakolain (1196/1997) 1 §:n mukaan kunnan on muodostuttava työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnalla tulee olla taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Nämä säännökset tulivat kuntajakolakiin vasta vuonna 2007 kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksesta.²⁶⁰

Kuntakoolla on vaikutusta asukkaiden osallistumisaktiivisuuteen siten, että keinotekoisesti muodostettuun suurempaan kuntaan asukas ei ehkä koe yhteisyyden tunnetta siten kuin pienempään lähiyhteisöön.²⁶¹ Myös luottamushenkilöiden suhteellinen määrä verrattuna asukaslukuun pienenee aina kuntakoon kasvaessa, jolloin kuntalais-ten poliittinen vaikuttaminen tätä kautta vähenee.

²⁵⁸ Harjula – Prättälä 2007, s. 3, 4, 86.

²⁵⁹ Anttiroiko ym. 2005 s. 36, 225.

²⁶⁰ muutos 170/2007

²⁶¹ Rynänen 2006b s. 190.

6 Lautakunnat kuntaorganisaatiossa

6.1 Lautakuntarakenteen merkitys

6.1.1 Mikä on lautakunta?

Lautakunnan käsitteen määrittelyä ei ollut helppo löytää kirjallisuudesta, vaikka kässissäni oli useita kunnan hallintoa ja kuntalakia käsitteleviä perusteoksia. Kuntalain 17 §:n mukaan valtuusto voi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten. Kunnalliskomitean kuntalakia koskevassa mietinnössä puhutaan lautakuntien rinnalla valiokunnista vain sillä erotuksella, että valiokunnissa kaikki jäsenet olisivat valtuutettuja tai varavaltuutettuja²⁶². Komitea pyrki myös määrittelemään kunnanhallituksen yhdeksi kunnan lautakunnista Ruotsin mallin mukaisesti²⁶³. Komitea ehdottikin kuntalain 17 §:ään kohtaa, jonka mukaan valtuusto asettaa kunnanhallituksena toimivan valiokunnan tai lautakunnan²⁶⁴. Kunnanhallituksen kyseistä määritystä komitea perusteli sillä, että kunnanhallituksen asema valiokuntana tai lautakuntana olisi vain lakitekninen ratkaisu, jonka tarkoituksena olisi lähinnä yksinkertaistaa lain muuta sisältöä²⁶⁵.

Kuntalakiin ei kuitenkaan tullut komitean ehdotusta, vaan kunnanhallituksesta ja lautakunnista säädetään erikseen. Myös valiokunta käsite on jäänyt selvästi vähemmälle huomiolle kuntalaissa, kuin komitea olisi ehdottanut. Kuntalaissa mainitaan vain tilapäinen valiokunta. Ehkäpä ei ole tarpeellista alkaa kutsua lautakuntia valiokunniksi vain sillä perusteella, että lautakuntaan onkin valittu pelkkiä valtuutettuja. Lautakunta on sen verran vakiintunut käsite kansan suussa, että lautakuntien kutsuminen valiokunniksi saattaisi vain hämmentää kuntalaisia. Käyttäessäni tässä tutkielmassa käsitettä lautakunta tarkoitan siis nimenomaan kuntalain 17 §:ssä säädettyjä lautakuntia, joihin kunnanhallitus ei sisälly. Myös tarkastuslautakunnan olen pääasiassa työntänyt sivuun haluten keskittyä kunnan lautakuntarakenteen siihen osaan, joka on kuntalain ja itsehallintoperiaatteen mukaan kunnan itse päätettävissä. Nämä lautakunnat toimivat siis kunnan valtuuston asettamina kunnanhallituksen alaisuudessa.

²⁶² KOM 1993:33 s. 206.

²⁶³ KOM 1993:33 s. 207, Harjula – Prättälä 2007 s. 89.

²⁶⁴ KOM 1993:33 s.351.

²⁶⁵ KOM 1993:33 s. 352.

Palatakseni vielä lautakunta-käsitteen määrittelyyn: Oulasvirta määrittelee lautakunnan ja johtokunnan luottamuselimeksi, jonka suorassa alaisuudessa on järjestetty kunnan palvelutuotanto.²⁶⁶ Lautakuntia on Suomessa perinteisesti pidetty itsenäisesti oman tehtäväalueensa hoitavina toimieliminä.²⁶⁷ Lautakunnat eroavat johtokunnista siinä, että johtokunta on tarkoitettu tietyn laitoksen toiminnasta vastaavaksi toimielimeksi ja lautakunta vastaa kokonaisesta tehtäväalueesta. Johtokunta voi olla joko kunnanhallituksen tai lautakunnan alainen. Johtokuntaan voidaan valita jäseneksi esim. henkilökunnan edustajia samoin kuin vaikkapa asiakaskunnankin edustajia.²⁶⁸

Vuoden 1977 kunnallislakia edeltävässä lainsäädännössä ei johtokuntia ja toimikuntia erikseen mainittu, vaan ajateltiin puolestaan, että lautakunta-käsite sisälsi valio kuntien lisäksi myös johtokunnat ja toimikunnat²⁶⁹. Näin ollen se, mitä lautakunnista säädettiin, koski myös johtokuntia ja toimikuntia. Tässä huomaamme, ettei ole täysin itsestään selvää, mitä lautakunta-sanalla on kulloinkin tarkoitettu.

6.1.2 Mihin lautakuntia tarvitaan?

Kunnanvaltuusto valitsee kunnan toimielimiin jäsenet. Valittaessa jäsenet lautakuntaan otetaan huomioon valtuustossa vallitsevat poliittiset voimasuhteet. Lautakunnan jäsenen ei tarvitse olla kyseisen puolueen jäsen, mutta hänellä on edustamansa puolueen tuki takana. Näin ajatellaan ehkä kuntalaisen tahdon välittyvän paremmin päätöksenteossa. Mielenkiintoista lautakuntien asettamisessa on se, että poliittisista valtasuhteista ei ole suoraan säädetty missään laissa. Käytäntöä on varmaankin perusteltu demokratiaperiaatteella. Kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseksi kunnallisvaalien tulosta on katsottu parhaaksi hyödyntää laajemminkin kuin vain valtuuston valinnan osalta. Silti kuntayhtymän toimielimen kokoonpanon vastaavasta seikasta on säädetty kuntalain 81 §:ssä.

Valtuusto perustaa lautakuntia kunnanhallituksen alaisuuteen tarpeen mukaan. Käytännössä lautakunnat jakavat hallituksen taakkaa ja vastaavat tehtävistä, jotka valtuusto on lautakunnalle määrännyt. Lautakunta tekee toimivaltaansa kuuluvia päätöksiä tehtävien toimeenpanoon liittyen. Usein korostetaan, että valtuusto ylimpänä

²⁶⁶ Oulasvirta 1996 s. 87.

²⁶⁷ Pekola-Sjöblom 2003 s. 106 (viittaa teokseen Harjula – Prättälä: Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat 1996, s. 159)

²⁶⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 212.

²⁶⁹ Hannus 1977 s.82.

toimielimenä tekee päätökset suurista linjoista, jolloin lautakunnan tulisi tehdä omat päätöksensä valtuuston linjan mukaisesti. Tällöin voidaan ajatella, että lautakuntien päätökset ovat valtuuston linjapäätösten toimeenpanoa. Rytkölä määrittelikin lautakuntien tehtäväksi avustaa kunnanhallitusta kunnan toimeenpano- ja hallintotehtävien hoidossa²⁷⁰. Päätöksenteon ja toimeenpanon välinen raja taitaa muutenkin olla hieman häilyvä. Viranhaltijan ja luottamuselinten välisestä työnjaosta puhuttaessa on jo käynyt ilmi, että viranhaltijan valmistelu- ja toimeenpanotehtäviin liittyy myös päätösten tekoa, joka demokratianäkökulmasta voisi kuulua luottamuselimelle.

Lautakunnissa on luottamushenkilöitä yhteensä yleensä noin 2-3 kertaa enemmän kuin valtuustossa. Siksi lautakuntiin otetaan usein myös luottamushenkilöitä, jotka eivät äänimääränsä perusteella yltäneet valtuustoon asti. Tällöin lautakunta saattaa toimia eräänlaisena ponnahduslautana ja harjoittelupaikkana tuleville valtuutetuille. Samalla puolueet voivat ikään kuin palkita kunnallisvaaleissa ahkeroineita ehdokkaitaan tarjoamalla heille lautakuntapaikkaa.²⁷¹

6.1.3 Lautakuntien määrän supistuminen ja tehtäväalueiden laajentuminen

Kuntien hallinno uudistus on vaikuttanut, paitsi lautakuntien määrän vähentymiseen, myös siihen, että yksittäisten lautakuntien toimiala on laajentunut. Tästä johtuen lautakunnan jäsenen tulee perehtyä yhä monipuolisemmin ja laajemmin yhteiskunnallisiin kysymyksiin, joita lautakunnissa käsitellään. Pelkkä kapea erityisasiantuntemus ei enää riitä, kun lautakuntia on yhdistelty. Toisaalta luottamushenkilön tarkoitus ei olekaan olla asiantuntija ammatillisessa mielessä, vaan edustaa kuntalaista maallikkoasiantuntemuksellaan. Tällöin on kuitenkin vaarana, että todellinen valta luisuu yhä enemmän valmisteleville viranhaltijoille sillä perusteella, että heillä on tieto ja viisaus kulloinkin käsiteltävistä asioista, jotka saattavat luottamushenkilöillä mennä yli ymmärryksen.²⁷²

Toisinaan lautakuntien määrän supistamisen ja tehtäväalueiden laajentamisen katsotaan nopeuttavan päätöksentekoa, vähentävän turhaa byrokratiaa, edistävän päätösvaltaisuutta sekä helpottavan jäsenten riittävyttä kaikkiin lautakuntiin.²⁷³ Organisa-

²⁷⁰ Rytkölä 1963 s. 55.

²⁷¹ Pekola-Sjöblom 2003 s. 106.

²⁷² Ruostetsaari – Holttinen 2001 s. 47.

²⁷³ Ruostetsaari – Holttinen 2001 s. 47 – 48.

tion pirstoutuminen useisiin eri lautakuntiin haittaa toimintojen tehokasta järjestämistä, henkilöstövoimavarojen joustavaa käyttöä ja toimintojen järjestämistä yli sektori-rajoiden.²⁷⁴

Kuntalakia pohtinut komitea käsitteli mietinnössään ns. valiokuntamallia, jonka mukaan lautakuntiin valittaisiin ainoastaan valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Tätä on jossain määrin perusteltu demokratian toteutumisella. Toisaalta, jos tämä toteutettaisiin lailla, voisi joillekin kunnille tulla vaikeuksia jäsenten saamiseksi lautakuntiin. Varsinkin, jos kunnalla on useita runsaslukuisia lautakuntia, pitäisi samojen ihmisten toimia luottamushenkilöinä yhä useammassa lautakunnassa, mikä kuormittaisi ehkä liikaa luottamushenkilöitä. Toinen huomioitava seikka on tasa-arvolaki, joka koskee kunnan toimielimiä valtuustoa lukuun ottamatta. Jos lautakunnan jäsenet tulee valita valtuutetuista tai varavaltuutetuista silloinkin, kun valtuustoon on valittu pääasiassa vain toista sukupuolta, niin saattaa olla mahdotonta ratkoa yhtälö, jonka mukaan molempia sukupuolia pitäisi olla vähintään 40 % jäsenistä samalla kun lautakunnan poliittisten voimasuhteitten on tarkoitus vastata kunnallisvaalien tuloksia. Näin siis lautakuntien ja luottamustoimien määrillä on yhteyttä kysymykseen siitä, ketä lautakuntiin voidaan valita. Toistaiseksi missään kunnassa ei olla pitäydytty valiokuntamallissa.²⁷⁵

6.1.4 Tehtävien jakaminen lautakuntien kesken

Sosiaali- ja terveyslautakuntien yhdistäminen on esimerkki vastuiden kasaantumisesta yhdelle lautakunnalle. Molemmat ovat budjetiltaan suurimpia sektoreita, joiden tehtävät on pitkälle lainsäädännössä määritelty. Olisiko sitten ajateltavissa, ettei todellista päätösvaltaa riitä monelle lautakunnalle, kun tehtävät ovat lakisäteisiä? Käytännössä käsiteltäviä asioita sosiaali- ja terveydenhuollossa on kuitenkin runsaasta, mistä syystä arvelisin, että viisaampaa on jakaa sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät entistä useammalle lautakunnalle nyt, kun se on lain mukaan mahdollistakin.²⁷⁶ Hyvä esimerkki on Tampereen kaupunki, jossa lautakuntarakenne perustuu tehtävien jakoon kohderyhmän mukaisesti ja samalla sosiaali- ja terveyshuoltoon jakaantuu käytännössä moniin lautakuntiin. Yksi lähtökohta on eri ikäryhmät,

²⁷⁴ Oulasvirta 1996 s.87.

²⁷⁵ KOM 1993:33 s. 206, Pikkala 2005b s. 121, Pikkala 2005a s. 37.

²⁷⁶ Lainmuutokset sosiaalihuoltolain 6 §:ään ja kansanterveyslain 6 §:ään mahdollistivat niiden tehtävien jaon useammalle toimielimelle.

joiden mukaan lasten palvelut ja vanhusten palvelut ovat eri lautakuntien alla. Tämä ns. elinkaarimalli on myös yhtenä vaikuttimena Tampereen kaupungin organisaatiossa.

Luottamushenkilöiden määrät vaihtelevat eri lautakunnissa. Koko Suomen alueella kuntien sosiaali- ja terveyslautakunnissa päätöksiä tekeviä luottamushenkilöitä on keskimäärin vähemmän kuin muissa lautakunnissa. Yhdyskuntapalveluiden lautakunnissa jäsenmäärä taas on keskimääräistä suurempi, vaikka yhdyskuntapalvelut vastaavat vain muutamista prosenteista kunnan menoista. Toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuolto, joka vie suuren osan kunnan varoista.²⁷⁷

Toisaalta en pistäisi lautakuntia tärkeysjärjestykseen vain sen perusteella, kuinka paljon ne käyttävät kuntien varoja. Vähättelettä yhtään sosiaali- ja terveydenhuollon tärkeyttä sekä yksittäisten kuntalaisten että koko kuntayhteisön hyvinvoinnin kannalta haluan tuoda esille näkökulman liittyen kuntien itsehallintoon. Vaikka kunnilla ei jäisikään lakisääteisten tehtävien jälkeen runsaasti rahaa vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen, tehdään niidenkin osalta merkittäviä tulevaisuutta muuttavia päätöksiä, joita on hyvä olla päättämässä suuri joukko kuntalaisten edustajia. Tarkoitin tällä sitä, että yhdyskuntapalveluiden puolella on varmasti paljon tehtävissä sellaisia pitkävaikutteisia ratkaisuja, joissa kunta voi todella valita eri vaihtoehdoista, vaikka yhdyskuntarakennettakin säätelevät omat lakinsa. Valinnanvapaus on yhdyskuntapalveluista vastaavalla lautakunnalla oletettavasti runsaampaa kuin lautakunnalla, jonka päätehtävänä on toteuttaa laissa hyvin pitkälle säädettyjä kuntalaisten perusoikeuksia. Päätös siitä, kuinka paljon jäseniä mihinkin lautakuntiin halutaan ottaa, jää organisaatiovapauden piiriin.

6.1.5 Lautakuntien vaalikelpoisuussäännökset

Lautakuntien jäseniä valittaessa on otettava huomioon kuntalain vaalikelpoisuussäännökset. Yleisestä vaalikelpoisuudesta säädetään kuntalain 33 §:ssä. Sen mukaan kunnan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Henkilön tulee olla myös äänioikeutettu eikä hän saa olla holhouksen alainen. Lautakuntaan valittavan on oltava vaalikelpoinen myös valtuustoon. Valtuuston vaalikelpoisuussäännökset on säädetty kuntalain 34 §:ssä. Siinä on lueteltu ketkä eivät

²⁷⁷ Pekola-Sjöblom 2003 s. 115.

ole vaalikelpoisia valtuustoon. Näitä ovat: kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies, johtavassa tehtävässä kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisena työskentelevä henkilö, johtavassa asemassa kunnan määräämisvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä työskentelevä henkilö taikka johtavassa asemassa kyseisen kunnan kuntayhtymässä työskentelevä henkilö.

Lautakuntien kohdalla vaalikelpoisuussäännökset ovat tiukemmat kuin valtuustossa. Kuntalain 36 §:ssä säädetään ketkä eivät ole vaalikelpoisia lautakuntaan:

”Vaalikelpoinen lautakuntaan ei ole:

- 1) asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö;
- 2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; eikä
- 3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.”

Valtuuston kohdalla oli olennaista, että henkilö toimi johtavassa asemassa työskennellessään kunnan alaisuudessa suoraan tai välillisesti kunnan määräysvallassa olevan yhteisön kautta. Lautakunnissa puolestaan riittää, että henkilö toimii kunnan palveluksessa, mikäli toimii kyseisen lautakunnan alaisena. Tällöin henkilö ei siis ole vaalikelpoinen kyseiseen lautakuntaan. Näin kunnassa työskentelevä opettaja ei ole vaalikelpoinen opetustoimesta vastaavaan lautakuntaan eikä kunnan lääkäri ole vaalikelpoinen terveydenhuollosta vastaavaan toimielimeen.

Kun toimielimiä yhdistellään, vähennetään samalla kunnan työntekijöiltä mahdollisuuksia osallistua muunkin kuin oman alan päätöksentekoon lautakuntatyön kautta. Opetustoimesta vastaavaan lautakuntaan voidaan ottaa naapurikunnassa työskentelevä opettaja, mutta kuntien yhdistyttyä naapurikunnan opettaja saattaa työpaiikkaa vaihtamatta työskennellä kohta omassa kunnassaan ja menettää näin vaalikelpoisuutensa. Myös naapurikunnan terveyskeskuksessa työskentelevä lääkäri menettää vaa-

liikelpoisuutensa asuinkuntansa terveydenhuollosta vastaavaan lautakuntaan, kun kyseiset kunnat siirtävät palvelunsa yhteisen kuntayhtymän vastuulle.

Lautakunnan jäsenten ei ole tarkoituskaan olla ammattilaisia, mutta luulisi, ettei siitä olisi haittaakaan, jos maallikkoasiantuntijoiden sekaan saataisiin myös ammatillista asiantuntemusta. Tällöin toimielinten ei tarvitsisi heittäytyä täysin viranhaltijan tietämyksen varaan ja valta pysyisi ehkä paremmin luottamushenkilöillä itsellään. Vaalikelpoisuussäännökset on kuitenkin tarkoitettu turvaamaan sitä, ettei päätöksentekijä ole liian lähellä päätöksen kohdetta ja päätökset tehtäisiin mahdollisimman objektiivisin perustein ilman oman hyödyn tavoittelua.

Vertailuksi tahdon kuitenkin tuoda esiin yhteisöjääviyteen liittyneen kuntalain muutoksen (519/2007). Muutoksen jälkeen kuntien ei ole enää tarvinnut noudattaa hallintolain 28.1 §:n 5 kohtaa, jonka mukaan viranhaltija olisi esteellinen hallituksen, hallintoneuvoston tai muun vastaavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tms. silloin, kun ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kuntalain 52 §:n mukaan kyseistä hallintolain säädöstä ei noudateta, vaikka kyseinen henkilö olisi hallintolain mainitsemassa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa, kuntayhtymässä, kuntakonserniin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä. Henkilö on esteellinen vain, jos kunnan edut ovat ristiriidassa kyseisen tahon kanssa tai jos on oletettavaa, että asiaa ei voida käsitellä tasapuolisesti henkilön siihen osallistuessa. Vaikka esteellisyys ja vaalikelpoisuus eivät ole samoja asioita, niillä on kuitenkin samoja perusteita vaalikelpoisuuden ollessa rajoitteissaan ankarampi. Huomiota kiinnitti hallituksen esityksessä kohta, jossa äsken mainittua lainmuutosta perusteltiin seuraavasti:

”Hallintolain yhteisöjäävissä säännöksestä poikkeaminen tehostaisi konserniohjausta. Kunnanhallituksen tai muiden toimielinten jäsenet sekä johtavat viranhaltijat voisivat osallistua myös kuntayhtymän tai tytäryhteisön hallituksen työskentelyyn. Yhteisöjäävissä säännökseen ehdotettavalla muutoksella **tytäryhteisöjen hallinnossa kertynyttä asiantuntemusta olisi mahdollista käyttää paremmin kunnan omassa päätöksenteossa...**”²⁷⁸

²⁷⁸ HE 263/2006 vp s. 22.”

Tässä tapauksessa siis pidettiin asiantuntijuuden hyväksikäytön mahdollisuutta tärkeämpänä kuin ehdottoman puolueettomuuden varmistamista. Miksi sitten lautakuntien kohdalla ollaan niin ankaria vaalikelpoisuuden suhteen eikä pidetä tärkeänä kunnassa työskentelevien asiantuntemuksen tuomista luottamuselimiin? Kunnan tavasta organisoida hallintonsa ja tehtävänsä riippuu siis myös se, mitkä vaalikelpoisuus- tai esteellisyyssäännökset ovat voimassa estäen tai sallien kunnan työntekijän osallistumisen kunnan poliittiseen päätöksentekoon.

Kuntalakea säädettäessä sen tavoitteena on ollut lisätä päätöksentekojärjestelmän luotettavuutta ja uskottavuutta. Vaalikelpoisuuden rajoituksen periaatteena piti olla, että vaalikelpoisuuteen ei vaikuta, millä tavoin kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon.²⁷⁹ Tämä periaate ei ehkä edellä olevien päätelmieni perusteella toimikaan kovin hyvin käytännössä, sillä organisaatiomuutokset selvästikin voivat muuttaa kuntalaisten vaalikelpoisuusasemaa ainakin edellä mainituissa esimerkkitapauksissa.

6.1.6 Tilaaja-tuottaja –malli

Kunnissa on perinteisen normiohjauksen ja hallintopäätösten rinnalle kehittynyt sopimusohjauksella toimiva tilaaja-tuottaja -malli, jolla toivotaan hallinnon muuttuvan enemmän alhaalta ylöspäin ohjautuvaksi, asiakaslähtöiseksi prosessihallinnoksi.²⁸⁰ Prosessihallinnossa halutaan vapautua jäykistä toimivaltarajoista, jotka on koettu haitaksi kuntalaista palvelevassa hallinnossa. Asiakaslähtöisen hallinnon esteenä on koettu liiallinen sektoroituminen eri tehtäväalueittain. Kuntalaisen tarpeet ovat usein moniin eri hallinnonaloihin liittyviä kokonaisuuksia ja vaativat ammattikuntarajat ylittävää tiimityöskentelyä.²⁸¹

Tilaaja-tuottaja –malli poikkeaa perinteisestä hierarkkisesta kuntaorganisaation mallista ja tuo kuntaorganisaatioon markkinatalouden piirteitä. Tilaaja-tuottaja –mallissa pidetään toissijaisena sitä, kuka palvelut tuottaa. Pääasia on, että kunta ottaa vastuun palveluiden järjestämisestä ja saatavuudesta. Tilaaja-tuottaja –malli muuttaa kunnan organisaatorakenteen, kunnan ohjausprosessit ja koko toimintalogiikan.²⁸²

²⁷⁹ VNS 3/1999 s. 12, 13.

²⁸⁰ Ryytänen – Vesikkala 1994 s. 48.

²⁸¹ Leväsvirta 1999 s. 107-108.

²⁸² Kallio ym. 2006 s. 22, 23.

Tilaja-tuottaja –mallissa pyritään erottamaan tuottajat ja tilajat toisistaan myös kuntaorganisaation sisällä. Tällöin hintavertailu helpottuu ja poliittinen ohjaus keskittyy tilaamiseen sekä sopimusten valvontaan. Julkinen palvelutuotanto toimii tilaja-tuottaja –mallissa yksityisen sektorin kanssa tasavertaisemmassa asemassa. Tilaja-tuottaja –mallissa tavoitteena on myös kilpailun synnyttäminen, vaikka se aina ei olekaan mahdollista. Kunta harjaantuu sopimusohjaukseen, tekemällä myös oman tuotantonsa kanssa hallinnon sisäisiä sopimuksia. Samalla se on valmiimpi tekemään sopimuksia ulkopuolisten tuottajien kanssa.²⁸³

6.1.7 Lautakuntien tehtävä demokratian kannalta

Koska kunnallishallinto rakentuu kansanvallan mukaisesti, se tarkoittaa, että hallinto nojautuu poliittisiin voimasuhteisiin.²⁸⁴ Luottamustoimielimillä tulisi olla merkittävä sija kunnan hallinnossa²⁸⁵. Valtuuston lisäksi kunnanhallituksen ja lautakuntien poliittiset voimasuhteet määräytyvät kunnallisvaalin tuloksen mukaisesti.²⁸⁶ Luottamushenkilöt on valittu edustamaan kuntalaisia ja tekemään kuntalaisten hyvinvointiin liittyviä ratkaisuja. Käytännössä lautakunnissa suuri osa ajasta saattaa mennä henkilöstö- ja talouskysymyksiin ilman syvällisempää arvokysymysten punnintaa. Valmistelu tehdään paljolti viranhaltijoiden toimesta. Myös valtuusto viitoittaa usein lautakuntien tietä strategiansa avulla. Lautakunnat kuitenkin kasvattavat tulevia valtuutettuja ymmärtämään kunnallista päätöksentekoa ja samalla turvaavat poliittisen järjestelmän jatkuvuutta. Tällä perusteella ei ole samantekevää, kuinka paljon lautakuntia supistetaan.²⁸⁷

6.1.8 Voiko olla kuntaa ilman lautakuntia?

Erityislainsäädännöstä löytyy lukuisia viittauksia kunnan toimielimiin. Eniten viitataan sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaavaan toimielimeen. Tästä toimielimestä säädetään sosiaalihuoltolain 6 §:ssä, minkä mukaan tehtävät voidaan nykyään kuitenkin jakaa useammankin toimielimen vastuulle. Tämä lisää kuntien vapautta organisoida hallintoansa ja samalla vähentää erityislainsäädännön määräysvaltaa kuntien hallinnon järjestämiseen. Kansanterveyslain 6 §:ssä säädetään samoin mahdollisuu-

²⁸³ Kallio ym. 2006 s. 23, Valkama 1994 s. 15, 16, 19.

²⁸⁴ Hannus – Hallberg 2000 s. 34.

²⁸⁵ Harjula – Prättälä s. 37.

²⁸⁶ Anttiroiko ym. 2005 s. 57.

²⁸⁷ Pekola-Sjöblom 2003 s. 106.

desta jakaa kansanterveystyön toimeenpanoon liittyvät tehtävät useammalle toimielimelle. Mikään ei estä kuntaa myöskään yhdistelemästä toimielimiä, jolloin lautakuntajako voi saada aivan uusia muotoja.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta kuvataan kunnan lukuisat mahdollisuudet tehtäviensä organisoimisessa, joista yksi mahdollisuus on kuntayhtymä. Kuntien hallinto-organisaatio voi näyttää erilaiselta sen mukaan, miten paljon tehtävistä hoidetaan kuntien yhteistoiminnalla esim. kuntayhtymissä, joille siirretään päätösvaltaa, jolloin kunnan omien toimielinten tarve saattaa pienentyä.

Laissa ympäristönsuojelun hallinnosta säädetään johtamisvastuu ympäristönsuojeluasioissa kunnanhallituksille ja ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävä muulle toimielimelle, joka voi olla myös kuntien yhteinen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä vastaava toimielin on myös oltava jokin muu kuin kunnanhallitus.

Mitä siis erityislaeissa ylipäätänsä säädetään liittyen kunnan hallinto-organisaatioon? Jonkin verran säädetään kunnanhallituksen ja muiden toimielinten välisestä työnjaosta, kuntien yhteistyömahdollisuuksista, mikä ei useinkaan poikkea kuntalain säännöksistä, samoin kuin kuntien oikeudesta siirtää tehtäviä myös viranhaltijoille. Lain-säädännöstä saa sen kuvan, että kunnilla oletetaan olevan myös jokin muu toimielin kuin valtuusto ja kunnanhallitus, mutta tarkemmin toimielintä ei määritellä nimenomaan lautakunnaksi. Tästä voisi päätellä, ettei kunnilla pääsääntöisesti tarvitsisi olla muita lautakuntia kuin tarkastuslautakunta. Eri asia taas on, miten se vaikuttaisi käytännössä kunnallisen demokratian toteutumiseen.

7 Kuntien tehtävä paikallisen demokratian toteuttajana

7.1 Demokratia

7.1.1 Edustuksellinen ja suora demokratia

Perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiolta Suomessa ”kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan ”sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä ke-

hittämiseen”. Vaikka kunnallishallintoa ei perustuslain 2 §:ssä olekaan erikseen mainittu, lakia voidaan silti tulkita niin, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattava yhteiskunnallisen toiminnan kaikilla eri tasoilla.²⁸⁸ Perustuslain 14.2 §:ssä säädetään oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa sekä kunnallisessa kansanäänestyksessä ja 14.3 §:ssä veloitetaan julkinen valta edistämään kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskeviin asioihin. Perustuslain 14 §:n kansanvaltaisuusperiaatteen mukaan siis kuntalaisilla on oikeus osallistua kunnan hallintoon ja kunnalla on toisaalta velvollisuus edistää kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.²⁸⁹

Useimmissa Euroopan maissa kunnallishallinto perustuu vahvasti edustukselliseen demokratiaan. Vain Sveitsi on tässä suhteessa poikkeus, sillä suora demokratia runsaasti kansanäänestyksineen on siellä merkittävällä sijalla ja ahkerassa käytössä. Saksassa on tietyissä osavaltioissa suoralle demokratialle annettu jalansijaa monipuolisten säännösten avulla. Pohjoismaissa suoran demokratian keinoihin on suhtauduttu Keski-Eurooppaan nähden varauksellisemmin.²⁹⁰ Suoralla demokratialla voidaan tarkoittaa niitä vuorovaikutuskeinoja, joita käytetään edustuksellisen demokratian ja kuntalaisten välillä muutoin kuin vaaleihin liittyen. Voidaan ajatella jopa kuntalaisten konsultoivan päättäjiä, jotta nämä osaavat tehdä työnsä paremmin. Yhteydenpito voi olla kasvokkain kohtaamista tai sähköistä tiedonvaihtoa ym. Kuntalaisia voisi kannustaa osallistumaan erilaisiin neuvonpitoihin esimerkiksi kansalaisopiston tai paikallismedian tuella.²⁹¹

Niin Suomessa kuin Ruotsissakin on erityisesti 1990-luvulla nähty tarvetta demokratian vahvistamiseen sekä suoran demokratian että edustuksellisen demokratian osalta. Edustuksellisen demokratian uhkaksi koettiin se, kuinka hallinnossa esim. erityisasiantuntemuksen käyttötarve ja delegointi veivät valtaa luottamuselimiltä viranhaltijoille. Huolena oli myös luottamushenkilöiden kansalaisnäkökulmasta vieraantumise-

²⁸⁸ Harjula – Prättälä 2007 s. 30.

²⁸⁹ Harjula – Prättälä 2007 s. 30, 31.

²⁹⁰ Harjula – Prättälä 2007 s. 78.

²⁹¹ Komiteamietintö 2005:1 s. 73.

nen. Ei pidetty oikeana, että luottamushenkilöt puolustivat itse järjestelmää sen sijaan, että olisivat ajaneet kuntalaisten asioita.²⁹²

Monissa maissa suora kansalaisvaikuttaminen lisääntyi 1990-luvulla. Kyseistä vuosikymmentä onkin kutsuttu suoran demokratian voittokulun vuosikymmeneksi. Edustuksellinen poliittinen järjestelmä ei siitä kuitenkaan horjunut.²⁹³ Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi vuonna 1996 suosituksen kansanäänestysten ja aloiteoikeuden käytöstä paikallistasolla. Suosituksessa todetaan, että suora demokratia täydentää edustuksellista demokratiaa. Vuonna 2001 ministerikomitea hyväksyi suosituksen kansalaisten osallistumisesta kuntatasolla, jonka mukaan kansalaisosallistumisen oikeudellisia reunaehtoja tulisi jatkuvasti kehittää.²⁹⁴

Suorassa demokratiassa ongelmana voi olla esim. se, että kuntalaisten lyhytnäköiset toiveet ovat ristiriidassa pitkäjänteisen kehittämisen kanssa eikä omia toiveitaan ajavat kuntalaiset välttämättä osaa arvioida päätösten kokonaisvaltaisia vaikutuksia. Kunnan tehtävä on ajaa yhtäläillä kaikkien kuntalaisten asiaa eikä vain kaikista äännekkäimpien. Resurssien jakamista ei voi tehdä impulsiivisesti kuntalaisten voimakaitten tunteitten mukaisesti. Ja jos niin tehdäänkin, tulee resursseja riittää samoin perustein myös muille vastaavien tilanteiden ilmaantuessa. Yksittäisintressi ei saa uhata yleistä etua ja kokonaisvastuullisuutta kunnallishallinnossa. Tästä syystä edustuksellinen demokratia byrokraattisine hallintojärjestelmineen on ensisijainen verrattuna suoraan demokratiaan. Edustuksellinen demokratia ei kuitenkaan yksinään riitä. Kuntalaisia tulisi kannustaa osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan asioihin muutenkin kuin vain asettumaan ehdokkaaksi tai äänestämään vaaleissa. Suora demokratia täydentää edustuksellista demokratiaa lisäämällä kuntalaisten osallisuutta kunnan asioihin ja estämällä kunnanhallintoa etääntymästä liikaa kuntalaisista. Toisinaan suora demokratia voi tuoda päättäjien tietoon merkittäviä asioita, jotka muuten olisivat jääneet vaille huomiota.²⁹⁵

Suoran demokratian lisääntyminen vaikkapa kansalaisaloitteiden kautta voi johtaa siihen, että päättäjien huomio kohdistetaan aloitteentekijän kannalta tärkeään, mutta suurelle yleisölle samantekevään asiaan, jolloin resurssit kohdistuvat yksittäisiin asi-

²⁹² Anttiroiko ym. 2005 s. 123, 124.

²⁹³ Anttiroiko ym. 2005 s.122.

²⁹⁴ Recommendation No. R (96) 2, Recommendation No. R (2001) 19, Anttiroiko ym. 2005 s. 129.

²⁹⁵ Kts. Anttiroiko ym. 2005 s. 31, 33.

anosaisiin, eikä kuntalaisia yleisesti saada aktivoitua kiinnostumaan yhteisten asioiden hoitamisesta muulloin, paitsi silloin, kun kyse on asianosaisuudesta.²⁹⁶ Suorassa demokratiassa ongelmana voi olla myös vastuun puuttuminen. Kuka on vastuussa päätöksistä, jotka on tehty kansanäänestyksellä? Kenet voidaan erottaa, jos päätöksestä aiheutuukin huonoja seurauksia?²⁹⁷ Kansanäänestyksissä joudutaan myös yksinkertaistamaan asioita ja äänestyksen perusteella tehdyt ratkaisut vaativat kuitenkin uusia ratkaisuja toteuttamisen yksityiskohdista, hankkeen rahoittamisesta jne. Kaikesta ei voida äänestää ja lopulta jokin toimielin tai viranhaltija joutuu kuitenkin ottamaan vastuun siitä, miten äänestyksellä ratkaistu päätös toteutetaan käytännössä. Näin vastuu tavallaan siirtyy taholle, joka ei kuitenkaan ole tehnyt alkuperäistä päätöstä ja voi jopa nähdä siinä monia ongelmia, mutta on silti velvoitettu toteuttamaan tehdyn päätöksen.²⁹⁸ Tätä pohtien voisi ajatella, että on hyväkin, ettei Suomessa ole säädetty sitovaa kansanäänestystä. Äänestäjät eivät kuitenkaan joudu miettimään ratkaisuja ja niiden toteuttamista loppuun asti, vaan voivat äänestää ilman vastuun taakkaa. Tämä taas puoltaa edustuksellisen demokratian paremmuutta, jossa valtuutetut joutuvat vastaamaan teoistaan edes kerran neljässä vuodessa ja toimielimelle vastuulliset viranhaltijat usein pienemmällä aikavälillä. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikki suoran demokratian keinot tulisi hylätä, mutta otettaessa niitä käyttöön edustuksellisen demokratian täydennykseksi, on samalla turvattava edustuksellisen demokratian asema²⁹⁹.

Jo pelkkä suorien vaikutusmahdollisuuksien olemassaolo saattaa kuitenkin pakottaa valtuuston tai valmistelevan viranhaltijan käsittelemään erilaisia päätösvaihtoehtoja ja vasta-argumentteja monipuolisemmin sekä lisäämään päätösprosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Se lisää myös päättäjien painetta valmistautua perustelevaan ratkaisunsa kunnolla.³⁰⁰

7.1.2 Demokratia kunnallishallinnossa

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan johdanto-osassa määritellään paikallisviranomaisen olevan demokraattisen järjestelmän tärkeä perusta. Paikallisen itse-

²⁹⁶ Ryyänen 2006b s. 169.

²⁹⁷ Ryyänen 2006b s. 171.

²⁹⁸ Ryyänen 2006b s. 172.

²⁹⁹ Ryyänen 2006b s. 172.

³⁰⁰ Ryyänen 2006b s. 167.

hallinnon suojaaminen ja vahvistaminen edistävät koko Euroopan rakentumista demokratian ja hajautetun vallan periaatteelle. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenmaat tunnustavat sen, että kansalaisilla on oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon. Parhaiten tämä onnistuu juuri paikallistasolla.

Perustuslain 14.2 §:n mukaan: ”Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.” Perustuslain 121.1 §:n mukaan: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Äänioikeudesta ja kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään tarkemmin kuntalain 26 §:ssä. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta säädetään kuntalain 4 luvussa.³⁰¹

Heurun mukaan kunnallishallinnon kehittäminen ja tutkimus edustuksellisen demokratian näkökulmasta on jäänyt vähäiseksi. Enemmän on puhuttu suorasta demokratiasta, vaikka edustuksellinen demokratia on koko kunnallishallinnon perusta. Samoin luottamushenkilöiden asema on jäänyt suhteellisen vähäiselle huomiolle, vaikka luottamushenkilöillä tulisi olla vahva asema kunnan hallinnossa. Tutkimukset ovat osoittaneet, että 1990-luvun uudistusten jälkeen valtuustojen valta on yleisesti vähentynyt kunnallishallinnossa. Osittain tämä vallan väheneminen on tarkoittanut sitä, ettei valtuustossa enää tehdä tapauskohtaisia ja yksityiskohtaisia päätöksiä vaan keskitytään suurempiin linjoihin.³⁰²

Demokratiaperiaatteen mukaan voisi ajatella, että kunnallishallinnossa tarkoituksenmukaisuusharkinnan tulisi olla ensisijaisesti valtuuston harteilla ja muun hallinnon keskittyä täytäntöönpanoon. Tämä varmistaisi, että kuntalaisten valitsemilla luottamushenkilöillä olisi vahva asema kunnan hallinnossa ja edustuksellinen demokratia kunnassa toimisi hyvin. Käytännössä tarkoituksenmukaisuusharkinta on siirtynyt sitä enemmän täytäntöönpanoon, mitä suurpiirteisemmäksi valtuuston päätöksenteko on muuttunut.³⁰³ Huoli demokratian toteutumisesta on tullut esille sekä valtuuston vallan vähenemisestä että viranhaltijan vallan lisääntymisestä puhuttaessa. Mikä sitten

³⁰¹ Harjula – Prättälä 2007 s. 58.

³⁰² Heuru 2006 s. 403, Anttiroiko ym. 2005 s. 214.

³⁰³ Heuru 2006 s. 404.

on lautakuntien asema tässä kysymyksessä? Jos lautakunnille siirtyy valtuustolta valtaa, niin onko se jo ongelma demokratian kannalta vai tuleeko ongelma vasta siitä, kun lautakuntien valta valuu viranhaltijoille? Jos taas ajatellaan, että liiallinen vallan valuminen viranhaltijoille heikentää demokratiaa, voisiko sillä puolustella vahvaa lautakuntarakennetta? Valtuusto ja kunnanhallitus eivät kuitenkaan pysty kaikesta huolehtimaan ja kaikkia tärkeitä päätöksiä tekemään, varsinkaan suuremmissa kunnissa.

7.2 Demokratian korostuminen kunnan organisaatiorakenteessa

7.2.1 Valtuuston aseman ensisijaisuus

Paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen edellyttää demokraattisesti valittuja päätöksentekuelimiä, joilla on laaja itsehallinto tehtäviinsä ja niiden hoitamistapoihin. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan paikallisviranomaiset voivat luoda tehokkaan ja kansalaista lähellä olevan hallinnon, kunhan niillä on todellista vastuuta. Perustuslain 121 §:ssä korostetaan kunnan asukkaiden itsehallintoa. Itsehallinto saavutetaan oikeudella äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Jotta äänestäminen tosiasiaa johtaisi kunnan itsehallintoon, täytyisi äänestystuloksen perusteella valitulla toimielimellä olla keskeinen osa kunnallisessa päätöksenteossa³⁰⁴. Toisaalta, jos näin ei olisi, niin johdonmukaisesti lakia tulkiten, silloin pitäisi ainakin kansanäänestyksen tuloksen olla sitova. Tässä tutkielmassa olen keskittynyt siihen, miten kunnallista itsehallintoa voidaan turvata varmistamalla valtuuston vaikutusvalta ja hillitsemällä liiallista päätösvallan siirtoa ja jättänyt kunnallisen kansanäänestyksen toissijaiseksi vaihtoehdoksi toteuttaa kuntademokratiaa.

Ellei erikseen ole muuta säädetty eikä valtuusto ole johtosäännöllä siirtänyt asiaa koskevaa toimivaltaa toiselle toimielimelle, kunnan päätösvalta kuntalaisiin kohdistuvissa asioissa kuuluu aina valtuustolle. Myös kunnan ratkaisut, jotka saavat aikaan kunnan ulkopuolisia oikeusvaikutuksia kuuluvat ensisijaisesti valtuuston päätösvaltaan.³⁰⁵ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (3-artikla) korostaa valtuuston aseman ensisijaisuutta kuntaorganisaatiossa. Haasteena edustuksellisen demokratian

³⁰⁴ Jyränki 2000 s. 152.

³⁰⁵ VNS 3/1999 vp s. 6.

toimivuudelle ja oikeutukselle on politiikan kiinnostavuuden ja äänestysaktiivisuuden ylläpito. Valtuustossa luottamushenkilöiden tulisi edustaa mahdollisimman hyvin eri ammatti- ja kansalaisryhmiä, jotta kuntalaisten laaja näkökulmien kirjo tulisi katettua myös valtuustossa. Tämä on luonnollisesti kuntalaisten äänestysaktiivisuudesta kiinni samoin kuin kuntalaisten valmiudesta asettua ehdokkaaksi.³⁰⁶

7.2.2 Valtuutettujen määrä

Vuoden 1976 kunnallislaisissa nostettiin valtuutettujen lukumäärää edelliseen verrattuna.³⁰⁷ Tällöin uskottiin siihen, että valtuutettujen määrän lisääminen vahvistaa kunnallista demokratiaa ja että kunnan eri poliittiset ryhmittymät saisivat näin paremmin turvatuksi edustuksensa valtuustossa.³⁰⁸ Nykyisen kuntalain mukaan valtuutettujen lukumäärä määräytyy samoin perustein kuin vuoden 1976 kunnallislaisissa. Valtuuston lukumäärästä säädettäessä on korostettu erityisesti demokratian toteutumista. Hallituksen esityksessä uudesta kuntalaista ehdotettiin, että kunta saisi vapaammin harkita valtuustonsa jäsenmäärää. Valtuuston kokoon olisi pitänyt voida vaikuttaa sen mukaan, miten hallinto on muuten järjestetty. Esityksen mukaan organisaatiovaihtoehtojen lisääntyessä olisi perusteltua, että myös valtuuston koon määrittely olisi joustavampaa.³⁰⁹

Asukasluku	Valtuutettujen lukumäärä
enintään 2 000	17
2 001 – 4 000	21
4 001 – 8 000	27
8 001 – 15 000	35
15 001 – 30 000	43
30 000 – 60 000	51
60 001 – 120 000	59
120 001 – 250 000	67
250 001 – 400 000	75
yli 400 000	85

³⁰⁶ Anttiroiko ym. 2005 s. 31.

³⁰⁷ Hannus – Hallberg 2000 s. 42.

³⁰⁸ Majoinen 2006 s. 40, 41.

³⁰⁹ Harjula – Prättälä 2007 s. 172, 173, HE 192/1994 vp.

Valtuutettujen suhteellinen osuus kuntalaisiin nähden pienenee kuntakoon suurentuessa. Kuntien yhdistyminen pienentää täten valtuutettujen edustavuutta. Edustavuuden näkökulmasta voisi ajatella, että valtuutettujen suhteellinen osuus tulisi säilyä ennallaan, varsinkin kiisteltyjen kuntaliitosten kohdalla. Toisaalta kunnanvaltuuston tosiasiallinen koko suurenee kunnan kasvaessa. Kun yli 30 000 asukkaan kunnassa valtuutettujen määrä on jo yli 50 henkeä, niin ei ole todennäköistä, että suuremmalla valtuutettujen määrällä saataisiin aikaan parempia päätöksiä. Eri näkökulmien huomioimiseksi on tietysti ideaalia, jos valtuustoon mahtuu mahdollisimman erilaisten ihmisryhmien edustajia. Jos valtuutettujen määrällä voidaan tämä taata, sillä voi olla kuntalaisten kannalta hyvinkin suuri merkitys.

Tutkimusten mukaan pienissä kunnissa valtuutetut kokevat omat vaikutusmahdollisuutensa kohtalaisen hyviksi, kun taas suuremmissa kunnissa valtuutetut usein turhautuvat liian myöhäisestä mukaan pääsemisestä asioiden valmistelussa, jolloin sisältöön ei enää niin hyvin voitu vaikuttaa³¹⁰. Kunta- ja palvelurakennehankkeen kuntakoon suurentamistavoitteen rinnalla tulisi pohtia tosissaan, miten edustuksellinen demokratia säilyy mielekkäänä kuntia yhdistettäessä ja miten valtuutetut kokisivat pystyvänsä oikeasti myös vaikuttamaan asioihin.

7.2.3 Valtuutetut kunnan muissa toimielimissä

Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaan kuntalaisilla on oikeus valita kunnan ylimmän päättävän elimen eli valtuuston kokoonpano. Valtuusto koostuu siis kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä, mutta kunnassa on muitakin luottamustoimia esim. kunnanhallituksessa ja lautakunnissa, joihin kuntalaiset myös saavat edustajansa. Valtuusto päättää johtosäännöillään muista toimielimistä ja valitsee niihin luottamushenkilöt, jotka usein ovat valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Kunnanvaltuutetut valitaan yleisillä, yhtäläisillä ja suhteellisilla vaaleilla. Vaaleissa menestymisen mukaisesti myös kunnanhallituksen ja lautakuntien paikat jaetaan eri puolueille ja muille ryhmittymille suhteellisuusperiaatetta noudattaen³¹¹. Koko kunnan hallinnon tulee perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan³¹².

³¹⁰ Kurikka 2005 s. 134.

³¹¹ Anttiroiko ym. 2005 s. 191, Heuru 2001 s. 367.

³¹² Harjula – Prättälä 2007 s. 35.

Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Ylimmällä toimielimellä eli valtuustolla tulee olla päätösvalta kunnan muihin toimielimiin ja yleinen toimivalta päättää kunnan asioista. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole tarkastellut valtuuston laajojen delegointimahdollisuuksien käytön vaikutuksia itsehallinnon tosiasialliseen toteutumiseen.³¹³ Usein pidetään suositeltavana sitä, että lautakuntien puheenjohtajat ja hallituksen jäsenet olisivat valtuutettuja, jolloin päätöksenteon ydinjoukko muodostuisi vaaleissa kannatusta saaneista³¹⁴.

Kunnalliskomitean kuntalakia pohtineessa mietinnössä käsiteltiin ns. valiokuntamallia, jonka mukaan lautakuntiin valittaisiin vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja.³¹⁵ Tämä myös valtuustopohjaiseksi malliksi kutsuttu idea tarkoittaisi toteutuessaan sitä, varavaltuutettujen merkitys kasvaisi, koska valtuutettuja tuskin riittää kaikkiin lautakuntiin.³¹⁶ Tietysti myös lautakuntien yhteismäärä ja niiden jäsenmäärät vaikuttaisivat siihen miten paljon malli työllistäisi myös varavaltuutettuja.

Kuntalain 18 §:n mukaan valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että tiettyyn lautakuntaan tai kunnan hallitukseen valitaan ainoastaan valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Käytännössä kunnat eivät ole kovinkaan usein päätyneet ratkaisuun, jonka mukaan kunnan hallituksen ja kunnan muiden toimielinten tulisi koostua yksinomaan valtuutetuista tai varavaltuutetuista. Ongelmaksi tällaisen johtosäännön kohdalla nähdään mm. luottamushenkilöpiirin supistuminen, jolloin myös kosketuspinta kuntalaisiin vähenee.³¹⁷

7.2.4 Luottamushenkilöiden asema kunnan hallinnossa

Kuntalaki 32 §:ssä määritellään kunnan luottamushenkilö, joka voi olla paitsi valtuutettu tai varavaltuutettu, myös muuhun kunnan tai kuntayhtymän toimielimeen tai muuhun luottamustoimeen valittu kuntalaisten edustaja. Virkansa puolesta toimielimeen osallistuva ei ole luottamushenkilö. Luottamushenkilön toimivalta on yleensä kollegiaalista eli se perustuu toimielimen jäsenyyteen eikä luottamushenkilöllä siten ole päätösvaltaa kunnan asioihin toimielinten kokousten ulkopuolella³¹⁸. Kunnan

³¹³ Harjula _Prättälä s. 36, 37.

³¹⁴ Heuru 2000 s. 106.

³¹⁵ KOM 1993:33 s. 352, 353.

³¹⁶ HE 192/1994 vp.

³¹⁷ VNS 3/1999 vp s. 9.

³¹⁸ Ryyänen 2006b s. 39, Heuru 2006 s.162.

luottamushenkilö toimii yhtäläillä kuin viranhaltija sekä virkavastuun että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun alaisena.³¹⁹

Luottamushenkilö ei ole varsinaisessa palvelussuhteessa kuntaan eikä näin ollen ole kunnan työnjohtovallan alainen. Kunnan viranhaltija ei voi olla luottamushenkilön esimiehenä kuten luottamushenkilökään ei yksittäisenä toimijana voi olla viranhaltijan esimies. Ainoastaan toimielimen jäsenenä luottamushenkilö voi olla kollegiaalisessa esimiesasemassa viranhaltijaan nähden, mutta ei kokouksien ulkopuolella.³²⁰

Luottamushenkilö on saatettu valita luottamustoimeen edustaakseen siinä tiettyä ihmisryhmää tai poliittista aatesuuntausta. Demokratian arvomaailmasta johtuen luottamushenkilöiltä ei vaadita yhtä tiukkaa puolueettomuutta kuin viranhaltijoilta.³²¹

Kunnan luottamushenkilöt edustavat kunnan asukkaita kunnan päätöksenteossa. Luottamuselimissä tehdään päätökset, jotka viranhaltijat ensin valmistelevat ja jälkeenpäin toimeenpanevat. Tämä karkea jako on melko teoreettinen, sillä kunnallisessa päätöksenteossa poliittinen ja hallinnollinen prosessi kietoutuvat erottamattomasti toisiinsa, vaikka virallisesti viranhaltijat vastaavat valmistelusta ja toimeenpanosta ja luottamushenkilöt varmistavat demokratian toimivuuden.³²²

Kunnan luottamushenkilöillä on monenlaisia rooleja. Luottamushenkilö edustaa kuntalaista yksittäisen kuntalaisen edunvalvojana tai ihmisryhmän intressin ajajana, mutta hän on myös kunnan päättäjä, jonka tulee arvioida asioita kokonaisvaltaisesti kunnan tulevaisuuden kannalta. Luottamushenkilö on myös kuntalainen, joka käyttää kunnan palveluita eli asiakas, samoin luottamushenkilö toimii kunnan rahoittajana maksaessaan veroja. Luottamushenkilön päästyä valtaan päättäjän roolista tulee usein vahvempi kuin edustajan roolista. Viranhaltijallakin saattaa olla ristiriitaiset roolit toisaalta asiantuntijana, joka ymmärtää resurssin kohdentamisen tarpeita ja toisaalta resurssien jaosta päättävänä viranhaltijana, joka ymmärtää resurssien rajallisuuden.³²³

Kansanvaltaisuusperiaatteen turvaamiseksi tarvitaan riittävä määrä luottamushenkilöitä³²⁴. Luottamushenkilöiden määrä kunnassa on viime vuosikymmeninä kuitenkin

³¹⁹ Ryyänen 2006b s. 39.

³²⁰ Heuru 2006 s.162.

³²¹ Heuru 2006 s. 160.

³²² Jalonen 2007 s. 126.

³²³ Oksanen s. 99, 100, 105.

³²⁴ Ryyänen 2006b s. 36.

vähentynyt lautakuntien määrien vähentämisen myötä. Tämä on vähentänyt kunta-laisten kosketuspintaa kunnan hallintoon. Ongelmana pidetään myös sitä, että monet väestöryhmät ovat aliedustettuina kunnan toimielimissä.³²⁵ Ihanteellista olisi, jos kunnanvaltuustossa olisi mahdollisimman erilaisia ihmisiä, jotka edustaisivat monia eri ryhmiä ja näin saataisiin eri näkökulmat huomioiduksi. Käytännössä valtuusto edustaa kuitenkin melko suppeata ihmisryhmää ja vaarana pidetään sitä, että kuntien yhdistyessä ja luottamushenkilöiden vähentyessä eri kansanryhmien kattavuus on vieläkin huonompi.³²⁶

Toinen keskeinen tekijä kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumisessa on se, että kunta-laisten vaaleilla valitsemille luottamushenkilöillä on tosiasiallisesti mahdollisuus käyttää sitä valtaa, jonka äänestäjät ovat heille uskoneet³²⁷. Toisin sanoen kunnallisilla toimielimillä olisi muukin rooli kuin hyväksyä viranhaltijoiden valmiiksi hiotut päätösesitykset tai järjestää vain lakisääteisiä palveluita resurssien riittämättä muuhun toimintaan.

Luottamushenkilöiden vaikutusvaltaa voidaan vahvistaa sillä, etteivät viranhaltijat tee valmisteluja liian pitkälle ilman luottamushenkilöiden osallistumista asian käsittelyyn. Toisaalta taas luottamushenkilöllä ei tulisi olla valtaa muutoin kuin toimieli-men kokouksessa ja sikäli on kiinnitettävä huomio myös siihen, minkälainen valmistelu mahdollistaa luottamushenkilöiden hyväksyttävän ja tasapuolisen osallistumisen. Yksittäisen luottamushenkilön ei pitäisi liiaksi puuttua, kun viranhaltijat pyrkivät tekemään objektiivista valmistelutyötänsä. Intressit ovat usein ristiriitaisia ja valmisteluprosessissa tulisi perehtyä tasapuolisesti vastakkaisten näkemysten päämääriin ja argumentteihin³²⁸.

Sekä tehtävien viranhaltijoille delegoimisen lisääntyminen että kuntien heikko taloustilanne suhteessa velvoitteisiin pienentävät luottamushenkilöiden tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia kunnan asioihin. Perusoikeussäännösten lisäksi mm. hankintojen kilpailuttamiseen liittyvä lainsäädäntö sitoo luottamushenkilöitä ja rajoittaa heidän valinnanvapauttaan³²⁹. Päätöksentekoprosessissa päätöksen sisällön muotoilemi-

³²⁵ Ryyänen 2006b s. 101, 102.

³²⁶ Ryyänen 2006b s. 78.

³²⁷ Ryyänen 2006b s. 63.

³²⁸ Jalonen 2007 s. 141.

³²⁹ Ryyänen 2006b s. 176.

sesta ja perustelemisesta on tullut pääasiassa viranhaltijan tehtävä ja luottamushenkilön tehtäväksi jää usein vain hyväksyä tai hylätä päätösesitys³³⁰. Jopa suhteellisen laajaa harkintaa edellyttävää päätösvaltaa, joka perinteisesti kuuluu luottamushenkilöille, on siirretty viranhaltijoille. Valtiosäännön vaatimukset eivät sitä estä, kunhan delegointipäätös on tehty kunnanvaltuustossa. Kunnan delegointimahdollisuuksia on jatkuvasti laajennettu.³³¹ Toimivaltaa hallinnollisen pakon käytössä ei tosin voida siirtää viranhaltijalle, vaan ainoastaan toimielimelle. Tämä säädetään kuntalain 14 §:ssä. Perustuslaki edellyttää ainoastaan sitä, että toimivalta on säädetty laissa.³³²

Runsasta delegointia on saatettu perustella lisääntyneellä tarpeella hyödyntää hallinnossa ammatillista asiantuntijuutta sen sijaan, että luotettaisiin luottamushenkilöiden maallikkomaiseen asiantuntemukseen³³³. Luottamushenkilöistä koostuvalla valtuustolla on kuitenkin päävastuu kunnan tehtävistä. Myös aloiteoikeus on valunut paljolti viranhaltijoiden käsiin. Valmistelun suuri merkitys päätöksenteon kannalta pitäisi ymmärtää, jotta luottamushenkilöille voitaisiin palauttaa niille kuuluva vaikutusvalta. Luottamushenkilöillä pitäisi olla enemmän oikeuksia valmisteluun ja asioiden esille nostamiseen ja toimielimillä enemmän liikkumavaraa resurssienkäytön suhteen, jotta voitaisiin ajatella kunnallishallintomme perustuvan vahvaan edustukselliseen demokratiaan.³³⁴

7.3 Yhteistyö ja demokratia

7.3.1 Demokratia kuntien välisessä yhteistyössä

On vaikeaa kuvitella, että kuntien hallinto rajoittuisi tarkasti vain kuntarajojen sisäpuolelle eikä kunnilla olisi mitään tekemistä toistensa kanssa. Kunnilla on yhteisiä intressejä niin muiden kuntien kuin valtionkin kanssa. Eri hallinnon tasot ovat myös riippuvaisia toisistaan siten, että toimivaltaa päätöksenteossa ja asioiden hoidossa ei voi aina rajata tiukasti vain yhdelle tasolle. Aluekehitys ja aluepolitiikka ovat tässä hyviä esimerkkejä.³³⁵

³³⁰ Heuru 2006 s. 193.

³³¹ Harjula – Prättälä 2007 s. 38.

³³² Harjula – Prättälä 2007 s. 38.

³³³ Rynänen 2006b s. 128.

³³⁴ Rynänen 2006b s. 138.

³³⁵ Rynänen 2006b s. 97.

Kilpailulainsäädännöllä on vaikutuksensa kuntien organisointivapauteen, sillä palveluiden järjestäminen kuntien kesken yhteistyössä voi johtaa kilpailuttamisveloitteeseen, kuten korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa (2004:102), jossa kunta oli tehnyt sopimuksen sairaanhoitokuljetuksen ja ensihoidon järjestämisestä toisen kunnan ylläpitämän alueellisen pelastuslaitoksen kanssa. Tämä on herättänyt paljon hämmennystä. Kuntia on kannustettu yhteistyöhön, mutta nyt tavallaan kielletään kuntien välinen sopimusvapaus kilpailutusvaatimuksen perusteella. Kuntien yhteistoiminnan ja hankintalain mukaisen palveluhankinnan välistä rajaa ei ole määritelty lainsäädännössä. Edellä mainitussa tapauksessa pelastuslaitos oli toki itsenäinen yksikkö. Tämän perusteella kunnan tavalla organisoida hallintonsa erillisiin yksiköihin voi olla myös kuntayhteistyötä rajoittava vaikutus. EU:lla ei pitäisi olla toimivaltaa jäsenmaidensa hallinto-organisaatioihin. Eurooppa-oikeus, jonka perua kilpailulainsäädäntökin on, näyttää kuitenkin johtavan kunnan hallinnon organisointimuodoista riippuen erilaisiin oikeusvaikutuksiin ja tätä kautta jopa rajoittavan kuntien vapaata yhteistyön organisointia. Valtion viranomaisten välillä tällaisia sopimusvapauden rajoituksia tuskin voitaisiin ajatella.³³⁶

Kuntien väliseen yhteistoimintaan ryhtyminen tarkoittaa aina tavalla tai toisella kunnan tehtävien siirtämistä pois peruskunnalta ja sen itsehallinnolta, mikä kaventaa kunnallista demokratiaa³³⁷. Pelätään myös sitä, että kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen piirissä olevien tehtävien siirtäminen seudulliselle tasolle tarkoittaakin samalla niiden siirtymistä pois luottamushenkilöiden päätösvallasta virkamieshallinnon piiriin³³⁸.

Kunnat voivat vahvistaa yhteistyön poliittista ohjausta yhteisten toimielinten avulla. Tämä on mahdollista esimerkiksi kuntalain 77 §:n mukaisen yhteisen toimielimen avulla. Yhteiseksi toimielimeksi kutsuttu toimielin siis ei ole kuntien yhteinen, vaan virallisesti vain yhden kunnan alainen, mutta se muistuttaa yhteistä toimielintä, kun siinä on edustajia myös muista kunnista.³³⁹ Sen sijaan seudullinen toimielin, josta seutuyhteistyökokeilua koskevassa laissa (560/2002) säädetään, ei kuulu minkään sopijakunnan organisaatioon, vaan kyse on kuntien yhteisestä toimielimestä. Tämä uudenlainen yhteistyöelin on mahdollinen kokeilussa mukana oleville kunnille, joi-

³³⁶ Ryytänen 2006a s. 36-41.

³³⁷ Heuru 2006 s. 392, Anttiroiko ym. 2005 s. 36.

³³⁸ Anttiroiko ym. 2005 s. 40.

³³⁹ Laamanen - Tammi 2004 s. 87, Anttiroiko ym. 2005 s. 161.

den yhteistyösopimuksen vahvistaa valtioneuvosto. Yhteinen päätöksentekoeelin on joko seudullinen julkisoikeudellinen toimielin taikka kuntien yhteinen yksityisoikeudellinen yhteisö. Julkisoikeudelliselle toimielimelle voidaan siirtää kuntien viranomaisten päätösvaltaa. Yhteistyöelin ei tuota palveluita, kuten kuntayhtymät, vaan mahdollistaa kuntien yhteisen päätösvallan ja valmistelun, joka voidaan organisoida kuntayhtymiä vapaammin.³⁴⁰ Laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004) sallii perustettavaksi myös kuntien yhteisen seutuvaltuuston, jonka kokoonpanosta alueella asuvat saavat äänestää suoralla kansanvaalilla³⁴¹.

Valtuuston päätösvallan ja vastuun vapaaehtoinenkin siirtäminen kuntien yhteistoimintaorganisaatiolle etäännyttää kuntalaisia kunnan tehtävien hoidosta. Tätä päätösvallan siirtoa välillisen demokratian piiriin ei ole liiemmin arvioitu kuntien perustuslainsuojan kannalta eikä laissa löydy sille rajoituksia.³⁴² Kuntien organisaatiovapaus, jota on kunnallisella itsehallinnolla perusteltu, saattaakin tässä tapauksessa viedä pohjaa kunnallisen itsehallinnon toteutumiselta jatkossa.

7.3.2 Verkostot osana kuntaorganisaatiota

Erilaisista toimijoista koostunut verkosto on ongelmallinen sekä demokratian toimivuuden kannalta että valta- ja vastuukysymyksen kannalta. Julkisessa hallinnossa on totuttu pyrkimään toimivaltuuksien selkeyteen, mikä verkostomaisessa aluehallinnossa on jo lähes mahdotonta saavuttaa.³⁴³ Kunnan siirtyessä perinteisestä palvelujen tuottajan roolista yhä enemmän yhteistyökumppanin ja koordinaattorin rooliin, kuntalaisten on yhä vaikeampi hahmottaa sitä, miten asioihin voidaan vaikuttaa, kuka tosiasiallisesti vaikuttaa mihinkin asioihin ja kuka kantaa vastuun mistäkin asioista. Myös luottamushenkilöt saattavat olla hämmentyneitä monimutkaistuvasta toimintaympäristöstä.³⁴⁴ Yksi kunta voi kuulua julkisoikeudellisesti, yksityisoikeudellisesti ja epävirallisesti organisoituihin verkostoihin, joilla kaikilla on erilaiset toiminta-alueet. Verkostojen runsas lisääntyminen on vähentänyt avoimuutta, koordinaatiota

³⁴⁰ Anttiroiko ym. 2005 s. 162, 163, Majoinen – Mäki 2004 s. 72.

³⁴¹ Anttiroiko ym. 2005 s. 233.

³⁴² Harjula – Prättälä 2007 s. 38.

³⁴³ Anttiroiko ym. 2005 s.39.

³⁴⁴ Ryyänen 2006b s. 165.

ja läpinäkyvyyttä julkisessa hallinnossa. Näitä demokratian ongelmia on havaittu myös muissa Pohjoismaissa.³⁴⁵

Laillisen ongelman verkostoissa muodostaa myös luottamushenkilön asema. Kuntalaissa ei ole mainintaa siitä, miten yksittäinen luottamushenkilö voi edustaa kuntaa kuntarajat ylittävässä yhteistyössä. Luottamushenkilöiden päätösvalta on periaatteessa sidottu toimielimen kokoukseen. Verkostomainen yhteistyö saattaa toimia vapaamuotoisesti ilman virallista yhteistyöorganisaatiota ja toimielimiä. Luottamushenkilön rooli muuttuu tällöin yksinään toimivaksi kunnan edustajaksi kollektiivisen valtakäyttäjän sijaan. Kunnan hallitus tai johtosäännössä määrätty muu viranomainen voi antaa ohjeita tietyssä hallintoelimessä kuntaa edustavalle luottamushenkilölle, mutta ohjeet eivät kuitenkaan sido luottamushenkilöä. Kun kyse on verkostoista, jää kunnan edustus vielä enemmän yksittäisen luottamushenkilön harteille.³⁴⁶

7.3.3 Hallinnan käsite ja vastuun kysymykset

Kunnanhallinto on kehittynyt yhä enemmän kuntakonsernin suuntaan. Byrokraattisesta hallintojärjestelmästä ollaan siirrytty itseohjautuviin toimintayksiköihin. Tämä on tuonut normi- ja resurssiohjauksen rinnalle hallinta-ajattelun, jossa korostuvat kumppanuus ja verkostosuhteet. Kunnanhallinto on yhä enemmän eri osapuolten erilaisten tavoitteiden ja toimintakulttuurien yhteensovittamista. Hierarkiat eivät ole enää yhtä hallitsevia.³⁴⁷ Kunta on siirtynyt käyttämään konsernitason ohjausta yhtiöihin, joita omistaa, kuntayhtymiin, joissa on jäsenenä sekä säätiöihin ja yhdistyksiin, joissa kunnalla on määräävä asema. Johtavana koordinoitimenetelmänä kuntakonsernin sisällä käytetään neuvottelua ja sopimusten tekoa.³⁴⁸

Kunnan hallintorakenteen ja päätösvalan hajauttaminen ei välttämättä vahvista kunnan keskushallinnon ja poliitikkojen valtaa. Markkinamainen ohjaus on jossain määrin ollut myös tavoitteena hallintoa hajautettaessa. Nettobudjetoinnin ja liikelaitosten toimintavapauden vaikutus vahvistaa enemmänkin sektoriohjausta kuin kokonaisvaltaista kunnan johtamista. Myös palvelujen käyttäjille siirretty päätösvalta saattaa toteuttaa enemmän palvelujen markkinamaistumista kuin todellista poliittisen vallan ja

³⁴⁵ Kuntademokratian valkoinen kirja 2006 s. 7, Anttiroiko ym. 2005 s. 37.

³⁴⁶ Ryyänen 2006b s. 96.

³⁴⁷ Anttiroiko jne. 2003, s. 137-138.

³⁴⁸ Karila 1998 s.116 ja 207.

perinteisen demokratian toteutumista. Palvelujen käyttäjästä tulee vaikutusvaltainen hallinnon ohjauksen osapuoli. Näin ollen voidaan puhua asiakasohjauksesta tai sopimusohjauksesta.³⁴⁹

Hallintaan liittyvät alakäsitteet kuten kehittäminen, verkosto ja koordinointi ovat yhä tärkeämpiä johtamisvälineitä julkisessakin hallinnossa.³⁵⁰ Tyypillistä niissä kaikissa on toimivalta- ja vastuusuhteiden hämärtyminen. Byrokratiasta ja hierarkioista on pyritty eroon, mutta tilalle on tullut epäselvyys siitä, kuka vastaa mistäkin. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti hallinnon tulisi olla läpinäkyvää myös sen suhteen, miten valta tosiasiallisesti jakautuu.

Vaikka hallinnan verkostojen on nähty uhkaavan edustuksellista demokratiaa, suoran demokratian näkökulmasta hallinnan verkostoissa on nähty pääasiassa myönteisiä piirteitä. Parhaimmillaan hallinnan verkostoista seuraa osallistumiskanavien monimuotoistuminen, jolloin useammalle ihmiselle löytyy itselle sopiva tapa vaikuttaa yhteiskunnan asioihin. Hallinnan verkostoissa on kuitenkin nähty ongelmia myös osallistuvan demokratian kannalta. Myös osallistujien näkökulmasta avoimuus ja läpinäkyvyys voivat hämärtyä verkostojen monimutkaisuuden takia. Kaikki verkostossa olevat organisaatiot eivät omaa demokraattista legitimitettiä, jolloin valta saattaa sittenkin keskittyä harvoille ilman, että se yleisesti tiedostetaan.³⁵¹

7.3.4 Tulevaisuuden kunnan hallintorakenne ja demokratia

Aiemmin kunnat olivat enemmän kiinnostuneita omasta hallinto-organisaatiostaan kuntarajojensa sisäpuolella, mutta nykyään yhteistyö muiden kuntien kanssa on muodostunut yhä merkittävämmäksi tavaksi pyrkiä suoriutumaan tehtävistä.³⁵² Kuntaorganisaatiota ei voi enää käsitellä pelkästään kunnan sisäisenä asiana. Kuntien riippuvuus toisistaan on lisääntynyt, eikä kuntaa voi enää irrottaa täysin omaksi kokonaisuudekseen ja jättää huomioimatta sen moninaisia tapoja organisoida tehtäviään ja hallintoaan yhdessä muiden kuntien ja yksityistenkin toimijoiden kanssa. Yhteistyö luonnollisesti vaikuttaa myös kunnan sisäisen organisoinnin tarkoituksenmukaisuuteen.

³⁴⁹ Karila 1998 s.114, 207.

³⁵⁰ Kts. esm. Anttiroiko ym. 2005 s. 141.

³⁵¹ Kuntademokratian valkoinen kirja 2006 s. 10, 11.

³⁵² Anttiroiko ym. 2005 s. 221.

Seutuhallinnon kehittyessä uhkakuvana voidaan nähdä, että siitä tulee vain ylimääräinen porras hallinnossa, joka lisää byrokratiaa ja vaikeuttaa kuntalaisia ymmärtämästä, kuka vastaa mistäkin asiasta ja näkemästä sitä miten hallinto tosiasiaassa on organisoitu. Haasteena tulee olemaan kunnallisen demokratian säilyttäminen. Miellenkiintoista tulee olemaan myös nähdä, miten maakuntien ja seutukuntien työnjako kehittyy, miten roolit muodostuvat, ja miten alueiden koko ja väestömäärä vaikuttaa hallintojärjestelmään.³⁵³

Kuntien toiminta perustuu yhä enemmän yritysten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Perinteinen kontrolliajattelu, byrokraattinen hallinto ja hierarkkinen hallintorakenne ovat menettäneet merkitystään.³⁵⁴ Kuntien tulevaisuutta arvioitaessa on pidetty todennäköisenä, että kuntien moninaistuminen tulee lisääntymään. Kuntien ja kaupunkiseutujen erilaiset ratkaisut voidaan estää vain valtiollaan pakottamien uudistusten kautta, mikä on aika epätodennäköistä. Vaikka eurooppalaisella tasolla kunnilla on paljon yhteisiä paineita ja suuntauksia ja vaikka on nähty tarvetta myös yhdenmukaisiin hallintorakenteisiin koko Euroopan paikallishallinnon kehittämässä, niin valtioiden paikallishallinnon erilaisuus samoin kuin valtion sisäiset vaihtelut näkyvät paikallishallinnon toteutumisen moninaisuutena todennäköisesti tulevaisuudessakin.³⁵⁵

Suomessa peruskuntien rooli painottuu paljon enemmän kuin monissa muissa maissa, joissa maakunnilla on suurempi rooli.³⁵⁶ Kuntien tehtäviä ei vielä kovin paljon hoideta seudullisesti tai maakunnallisesti, mutta suuntaus on selvä ja paineita suurempien kokonaisuuksien aikaansaamiseksi esiintyy. Erilaisella kuntayhteistyöllä on pyritty löytämään ratkaisuja vaihtoehtoiksi kuntien yhdistymiselle. Lähitulevaisuudessa on ratkaistava lisääntyneen kuntayhteistyömuotojen aikaan saamat haasteet demokratialle. Päädytäänkö sittenkin yhä enemmän kuntien yhdistämiseen, kuten valtiollaan toimesta odotetaan? Jos kunnallinen itsehallinto hukkaa identiteettinsä moninaisten verkostojen viidakossa, olisi ehkä sittenkin parempi palata selkeämpään kuntarakenteeseen, vaikka se sitten vaatisi isompia kuntia. Kuntien yhdistyminen ei silti ehkä yksistään selkeytä kuntien organisaatorakenteita yksityisten kanssa tehtä-

³⁵³ Anttiroiko ym. 2005 s. 234.

³⁵⁴ Anttiroiko ym. 2005 s.8.

³⁵⁵ Haveri 2006 30, 31.

³⁵⁶ Anttiroiko ym. 2005 s. 222.

vän yhteistyön ja yhtiöittämisen vain lisääntyessä ja yhteistyömuotojen monipuolisuudessa.

7.4 Organisaatorakenteen vaikutus demokratian toimivuuteen

7.4.1 Vallan säilyminen valtuustolla

Vaikka valtuustolla on periaatteessa vapaus järjestää hallintonsa, huomattava osa kunnallisten toimielinten ja viranomaisten toimivaltuuksista tulee edelleen suoraan laista.³⁵⁷ Valtuuston vallan kannalta pidetään myös ongelmallisena tehtävien laajaa siirtämistä kuntien yhteistoimintaorganisaatioille. Kuntalaisten oikeus valita itse kunnan päättävä elin tarkoittaa sitä, että vastuu kunnalle kuuluvista tehtävistä säilyy valtuustolla ja sen alaisilla toimielimillä.³⁵⁸

Hallituksen esityksessä kuntalaista tavoitteeksi määriteltiin valtuuston aseman vahvistaminen ja valtuutettujen poliittisen vastuun selkeyttäminen. Pidettiin tärkeänä, että valtuusto kykenee ohjaamaan kunnan toimintaa sekä kuntaorganisaation sisällä että sen ulkopuolella toimittaessa.³⁵⁹ Johtosäätöjen lisäksi kunnan talousarviolla on merkittävä rooli valtuuston vallankäytön kannalta. Mitä suuremmissa kokonaisuuksissa valtuusto päättää toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, sitä enemmän se siirtää päätösvaltaansa alemmille toimielimille.³⁶⁰

Kunnanhallitukselle kuntalain 53 §:ssä säädetty valmistelupakko tekee valtuuston riippuvaiseksi hallituksen ja sen alaisten viranomaisten valmistelusta. Valtuusto tekee päätöksensä kunnanhallituksen esityksen perusteella sen sijaan, että sillä olisi aito mahdollisuus päättää useiden eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Valtuuston päätös perustuu käytännössä vain yhden vaihtoehdon arviointiin, jonka se voi hylätä tai hyväksyä.³⁶¹

Valtuustot muuttavat kunnanhallituksen esityksiä vain poikkeustapauksessa. Valtuuston pitäisi pystyä keskittymään pääasiassa kunnan strategian ja toiminnallisten tavoitteiden määrittelyyn eikä vain tekemään päätöksiä, joita kunnanhallitus ym. viranomaiset siltä odottavat. Muuten asetelma on kääntynyt pääläelleen, eikä kunnanval-

³⁵⁷ VNS 3/1999 s. 7.

³⁵⁸ Harjula – Prättälä s. 38.

³⁵⁹ HE 192/1994 vp.

³⁶⁰ VNS 3/1999 vp s. 7.

³⁶¹ VNS 3/1999 vp s. 8.

tuustolla enää olekaan todellista valtaa.³⁶² Heuru tosin on huolissaan siitä, ettei valtuusto saakaan tehdä muuta kuin asettaa strategisia tavoitteita. Hän kritisoi tulosjohtamisen periaatteita, jotka edellyttävät strategisen päätöksenteon erottamista operatiivisesta toiminnasta. Tavoitteiden ja keinojen erottaminen toisistaan ei aina ole tarkoituksenmukaista. Ainakin käytettävissä oleva keinovalikoima tulisi tiedostaa ennen tavoitteen asettamista. Myös keinojen valintaan liittyy poliittista harkintaa.³⁶³

Kuntalaissa on pyritty vahvistamaan valtuuston roolia. Kunnallisella virkakoneistolla on kuitenkin yhä enemmän erityisasiantuntijan rooli käyttäessään vaikutusvaltaansa kuntalaisten valitsemiin päättäjiin. Pelkkään valmisteluun ei siis hallinnon tosiasiallinen valta rajoitu. Kun valta on siirtynyt viranhaltijoille, on hallinto jäykkää ja byrokraattista eikä se aina pysty yhtä hyvin sopeutumaan muuttuvaan toimintaympäristöön.³⁶⁴ Valtuutetut saattavat myös kokea, että tehtyään päätöksen jostain asiasta ja sen siirryttyä toimenpantavaksi valtuutettujen vaikutusmahdollisuudet loppuvat siihen eivätkä he sen koommin pysty asiaan puuttumaan. Valtuusto voi kuitenkin itse vaikuttamaan omaan valtaansa esim. asettamalla käsiteltävän asian jatkotyöskentelylle ja seurannalle tavoitteet, jotka varmistavat, ettei asian eteenpäin vieminen jää pelkästään viranhaltijan aktiivisuuden varaan³⁶⁵.

Valtuuston vallan luisuminen kuntayhtymille on myös nähty ongelmalliseksi. Tilannetta pahentaa kuntayhtymien perussopimusten yleispätevyys ja talousarvion yleispiirteisyys, joka on johtanut kuntayhtymien ammattijohdon ja kuntien johdon neuvottelusuhteiden tiivistymiseen kuntayhtymien poliittisten toimielinten kustannuksella.³⁶⁶

7.4.2 Kunnan päätösvallan siirtäminen

Päätösvallan siirtämisellä tarkoitetaan samaa kuin toimivallan siirtämisellä tai delegoinnilla. Se voi käsittää sekä päätösvallan siirtämistä kunnan organisaatiossa alem-

³⁶² Sauri 2003 s. 20-21.

³⁶³ Heuru 2001 s. 57-58.

³⁶⁴ Leväsvirta 1999 s.17.

³⁶⁵ Oksanen 2003 s. 94.

³⁶⁶ VNS 3/1999 vp s. 22.

mille toimielimille ja viranhaltijoille tai sitten kuntien yhteistyöelimelle, joskus jopa yksityiselle yhteisölle siirrettävää päätösvaltaa.³⁶⁷

Kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt eri viranomaisista, niiden toiminnasta, toimivallanjaosta ja tehtävistä. Toimivallan siirtäminen on valtuuston harkinnan varassa. Valtuustot ovat johtosäännöillään siirtäneet toimivaltansa huomattavasti sekä sallineet edelleen delegoinnin. Toimivalta ei ole enää säilynyt toimielimillä, vaan on usein siirretty myös viranhaltijoille. Kuntalaiset olettavat kuitenkin perustellusti, että heidän valitsemat luottamushenkilöt myös itse käyttäisivät valtaa.³⁶⁸ Kuntalain 13 §:ssä on listattu valtuuston lakisääteiset tehtävät. Osa tehtävistä on määritelty niin väljästi, ettei säännöksestä pysty päättämään miltä osin valtuuston on asiasta päätettävä. Jos valtuusto päättää esim. hallinnon järjestämisen perusteista liian yleisesti ja siirtää siinä päätösvaltaa runsaasti alemmalle viranomaiselle, sen voidaan katsoa ylittäneen päätösvaltansa. Asiaa, joka on säädetty valtuuston päätettäväksi, ei saisi siirtää toiselle toimielimelle.³⁶⁹

Toimivallan siirtämiseen liittyy kunnallishallinnon kannalta sekä hyviä, että kriittisiä näkökulmia. Pelätään, että toimivallan yleinen siirtämismahdollisuus heikentäisi päätöksenteon julkisuutta, kuntalaisten oikeusturvaa ja demokratiaa. Hallintotoimintaa olisi vaikeampi ennakoita ja vastuu olisi vaikeampi paikantaa. Toisaalta joustavampia toimivaltarajoja on toivottu helpottamaan hallinnon vapaampaa järjestämistä tavoiteltaessa myös keskitetystä hallinnosta hajautetumpaa hallintomallia. Kun viranomaisen hallinnollista päätösvaltaa siirretään toiselle hallintoelimelle, edellyttää se uutta säännöstä toimivallanjaon muuttamiseksi pysyvästi.³⁷⁰ Siirrettävät asiat tulee määritellä riittävän tarkasti, jotta ei tule epäselvyyksiä siitä, mitkä asiat kuuluvat toimielimen päätösvaltaan³⁷¹.

Perustuslakivaliokunta on useamman kerran käsitellyt lainsäädännön edellytyksiä velvoittaa kuntia päätösvaltan siirtoon, kun kyseessä on kuntien pakollinen yhteistoimintaorganisaatio.³⁷² Sen sijaan kuntien vapaaehtoinen tehtävien siirto yhteistoimintaorganisaatiolle ei ole ollut perustuslakivaliokunnan tutkittavana. Myöskään

³⁶⁷ Heuru 2001 s. 133.

³⁶⁸ Ryytänen 2006b s. 164.

³⁶⁹ Harjula – Prättälä 2007 s. 102.

³⁷⁰ Mäenpää 2000 s.135-136.

³⁷¹ Hannus, Hallberg 2000 s.161.

³⁷² Harjula – Prättälä 2007 s. 39.

kuntien delegointioikeuksien vaikutusta kunnalliseen itsehallintoon ei ole selvitetty sen enempää. Pääasiana on pidetty, että valtuusto saa päättää toimivallansiirrosta jotosäännöillä. Kunnanhallinnossa tulisi tunnistaa ratkaisut, jotka vaikuttavat kuntien tuleviin valinnan mahdollisuuksiin. Toisinaan on tärkeää pidättäytyä tietyistä valinnoista sen vuoksi, ettei menetä valinnanvapautta tulevaisuudessa.³⁷³ Päätösten perusteleminen välttämättömyyksillä ei tue demokraattista ajattelumallia poliittisesta tahdonmuodostuksesta. Jotta demokratia toimii, on päätösten tuettava valinnanvapauden säilymistä valtuustolla myös jatkossa.

7.4.3 Uusi julkinen hallinto

Vapaakuntakokeilun ja siihen liittyneen hallintokokeilun yhtenä tavoitteena oli hallinnon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen. Sillä verukkeella kunnat saivat melko vapaasti järjestää hallintoaan ja lautakuntarakenteitaan.³⁷⁴ Vapaakuntakokeilun seurauksena päätösvallan delegointi luottamuselimiltä viranhaltijoille lisääntyi. Samalla, kun päätöksentekoa siirrettiin laajamittaisesti alas organisaatiossa ja amatöörimäisestä hallinnosta siirryttiin kohti ammattimaisempaa hallintoa, tehokkuuteen pyrkivä tulos- ja tavoiteajattelu alkoi vallata kunnallishallintoa.³⁷⁵

Julkisella sektorilla on nyt yleistynyt yksityisen sektorin johtamisopeista vaikutteita saanut uudistusliike nimeltään New Public Management (uusi julkisjohtaminen / uusi julkinen hallinto). Siinä tavoitellaan byrokratian ja hierarkioiden purkamista päätösvaltaa hajauttamalla. NPM-mallin mukaan tehokkuuden nimissä päätösvaltaa siirretään luottamushenkilöiltä viranhaltijoille ja valtuuston tehtäväksi jää vain suurten linjastrategioiden suunnittelu. Ihanteeseen kuuluu virastojen taloudellinen itsenäisyys ja valtuuston päättämän talousarvion koostuminen vain suurista määrärahakokonaisuuksista. NPM tähtää myös palvelutuotannon yhtiöittämiseen ja ulkoistamiseen.³⁷⁶

Johtamiskäytäntö kuntasektorilla on perinteisesti seurannut byrokraattis-legalistista mallia, jossa tärkeällä sijalla ovat olleet hierarkkisuus, budjetointi ja säännöt. Uuden julkisjohtamisen mukaiset opit ovat muuttaneet johtajan roolia julkisella sektorilla kohti yritysmäisempää toimintamallia, jossa toiminnan tuloksellisuus, innovatiivi-

³⁷³ Jalonen 2007 s. 299.

³⁷⁴ Pekola-Sjöblom 2003 s. 108.

³⁷⁵ Ryynänen – Vesikkala 1994 s.34 ja 53 ja Leväsvirta 1999, 37.

³⁷⁶ Haveri 2006 s. 28, Karila 1998 s. 56, 57.

suus ja vaikuttavuus ovat olleet kehittämisen kohteina.³⁷⁷ New Public Management ideologiaan kuuluu tulosjohtaminen, jossa kunnan ohjaus tapahtuu tavoitteita asettamalla ja seuraamalla niiden toteutumista. Toiminnallisia tavoitteita asetettaessa haasteena on kehittää mittareita, joilla voitaisiin seurata toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Poliittisissa ja monitavoitteisissa kuntaorganisaatioissa saattaa kuitenkin olla vaikeaa löytää laskennallisia tavoitteita, joita seuraamalla saatettaisiin varmistua yhteisen hyvän lisääntymisestä.³⁷⁸

Organisaatorakenteen sisälle syntyvät sopimussuhteet kuuluvat tyypillisesti uuden julkisen hallinnon markkinamaiseen malliin. Kuntaorganisaation pilkkominen tulosyksiköihin ja palvelutuotannon yhtiöittäminen sopii mallin ihanteeseen. Nämä itsenäiset tulosvastuulliset yksiköt tukevat tulosohjausajattelua kuntaorganisaatioissa.³⁷⁹ Tilaaja-tuottaja -malli on syntynyt tämän ajattelun pohjalle.

New Public Management –ajattelua on kritisoitu siinä, että julkishallinnossa asiakasnäkökulma korvaa kansalaisnäkökulman. Kuntalaisen näkeminen pelkästään asiakkaan roolissa ei vahvista kunnallista itsehallintoa eikä lisää kuntalaisen kokonaisvaltaista kiinnostusta yhteiskunnallisista asioista. Toki asiakasnäkökulman huomioiminen on myös tärkeä osa palvelun laadun hallintaa.³⁸⁰

Uuden julkisen hallinnon ajattelutavan mukaisesti EY-oikeuden piirissä kunnat rinnastetaan taloudellisina toimijoina yksityisiin elinkeinonharjoittajiin. Tämä näkyy varsinkin kilpailuoikeuden soveltamisessa. Näin julkisia hankintoja koskeva sääntely vaikuttaa myös kuntiin.³⁸¹ Palveluiden hankintatavan valinnassa on otettava huomioon hankintalainsäädäntö. Jos palvelut hankitaan ulkoa, on oltava valmis myös kilpailuttamaan. Kun valtuusto tekee periaatteellisen päätöksen palvelun ostamisesta, ei voida vielä tietää, kuka palvelun lopulta tulee tuottamaan. Tämä johtuu hankintalain (348/2007) mukaisesta kilpailuttamisveloitteesta. Hankintalaki eittämättä rajoittaa valtuuston päätöksentekovapautta. Luottamushenkilöt käyttävät ehkä yhä enemmän päätösvaltaansa periaatteellisiin kysymyksiin eli tuotetaanko itse vai ostetaanko ulkoa. Yksittäisiä vaihtoehtoja he eivät pääse vertailemaan ennen periaatepäätöksen

³⁷⁷ Anttiroiko ym. 2005 s. 62, 63.

³⁷⁸ Karila 1998 s. 57, Anttiroiko ym. 2005 s. 73.

³⁷⁹ Karila 1998 s. 61.

³⁸⁰ Kts. esim. Anttiroiko ym. 2005 s. 123.

³⁸¹ Mäenpää 1996 s. 295.

tekoa, joka pitää tehdä tavallaan sokkona. Kun varsinainen päätöksenteon aika tulee, on kriteerit jo määritelty ja hankintapäätös on tehtävä niiden mukaisesti.

7.4.4 Kuntalaisten osallistumisoikeudet

Perustuslain 2.2 §:n kansanvaltaisuusperiaatteen tulisi ohjata kunnan toimintakäytäntöjä. Sen mukaan jokaisella on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lain 121 §:ssä korostuu kuntien asukkaiden itsehallinto. Kunnan hallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon perustuslain 121 §:n mukaisesti tarkoittaa sitä, että asukkaiden on valittava kunnan ylin toimielin, jolla on yleinen toimivalta päättää kunnan yhteisistä asioista. Vallan on näin pysyttävä valtuuston käsissä sillä perusteella, että kuntalaisten suorilla vaaleilla valitsema valtuusto edustaa parhaiten kuntalaisia. Perustuslain 14.2 §:ssä säädetään oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Perustuslain 14.3 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnalliseen toimintaan ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen hallintolaista tekemässä esityksessä hyvään hallintoon katsottiin kuuluvan mm. oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Yksilölle on taattava riittävät mahdollisuudet tähän.³⁸²

Kuntalain 4. luvussa säädetään kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on huolehdittava kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Sääöksessä on lueteltu tapoja, joilla valtuusto voi edistää osallistumista ja vaikuttamista: 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin; 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa; 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia; 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa; 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa; 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Perustuslain 21.2 § velvoittaa säätämään lailla asianomaisen oikeudesta tulla kuuluksi. Tästä säädetäänkin hallintolain 34 §:ssä. Tulemalla kuulluksi kuntalainen edistää omaa oikeusturvaansa ja vaikutusmahdollisuuksiaan sekä palvelee asian selvittä-

³⁸² HE 72/2002vp s. 43, 44.

mistä.³⁸³ Kuntalain 28 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden oikeudesta tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevista asioista. Kuntalain 29 §:ssä on säädetty tiedottamisesta. Tiedottaminen on tärkeä tapa, jolla otetaan kuntalaiset paremmin mukaan kunnan päätöksentekoon. Se luo edellytyksiä kuntalaisten osallistumiselle.

7.4.5 Hallinnon läpinäkyvyys

Kunnan hallinnon tulee olla niin läpinäkyvää, että kuntalaiset voivat valvoa kunnan toiminnan lainmukaisuutta.³⁸⁴ Hallintolain (434/2003) 24 § ei takaa asian käsittelyn julkisuutta, vaan lain mukaan asia käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1.1 §:n mukaan asiakirjat sen sijaan ovat julkisia, ellei laissa toisin määrätä. Lähtökohta asiakirjojen kohdalla siis on julkinen, mutta asian käsittely ei lähtökohteisesti ole julkista. Kunnanvaltuuston kokous on pääsääntöisesti julkinen tilaisuus, jolloin voidaan puhua asian julkisesta käsittelystä.³⁸⁵ Lautakunnan kokoukset eivät sen sijaan pääsääntöisesti ole julkisia.

Koska valmistelu on osa päätöksentekoprosessia eikä sitä aina pystytä siitä täysin erottamaan, voidaan ajatella, että päätös on syntynyt sitä demokraattisemmin, mitä paremmin jo sen valmisteluun on päästy osallistumaan. Valmistelun julkisuus mahdollistaa kuntalaisten osallistumista. Tämän ajattelun mukaan siis pelkkä edustuksellinen demokratia virkamiesvalmisteluineen ei riitä päätöksen läpinäkyvyyden ja osallistumisen kannalta.³⁸⁶ Asian julkinen käsittely sopii erityisesti silloin, kun päätös koskee suurta ihmisryhmää eikä käsiteltävänä ole yksittäistä kuntalaista koskevia luottamuksellisia tietoja. Asianosaisen on joka tapauksessa saatava itseään koskevat tiedot sitä pyytäessään.

Kuntaa koskevia päätöksiä joudutaan usein valmistelemaan epävarmuuden leimassa informaatioympäristössä. Tällöin olennaista olisi varmistaa valmisteluprosessissa käytettävän tietoaineksen monipuolisuus. Mitä avoimemmin otetaan huomioon erilainen ja erilähteistä peräisin oleva informaatio, sitä todennäköisemmin päädytään useampia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun. Valmistelun monimuotoisuuteen ja

³⁸³ Hautamäki 2004 s. 89, HE 72/2002 vp.

³⁸⁴ Harjula – Prättälä 2007 s. 4.

³⁸⁵ Hautamäki 2004 s. 89.

³⁸⁶ Jalonen 2007 s. 67.

luottamusta edistäviin käytäntöihin kuuluu luonnollisesti valmistelun avoimuus ja altistaminen kuntalaisten osallistumiselle.³⁸⁷

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava kunnassa vireillä olevista asioista sekä laadittava tarvittaessa katsauksia kuntaa koskevista asioista. Kuntalaisille on tiedotettava myös siitä, miten valmistelijoille ja päättäjille saa esitettyä kysymyksiä ja mielipiteistä. Myös silloin, kun kunnan tehtävä on annettu muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on tiedotettava kyseisestä toiminnasta. Kuntalain tiedottamissäännös korostaa kunnallishallinnon toiminnan avoimuutta. Kunnissa on lisätty tiedottamista kuntalain säännöksen seurauksena, mutta kunnan yhtiöiden ja säätiöiden asioista tiedottamiseen on kiinnitettävä vielä erityistä huomiota.³⁸⁸

Kunnan tiedottamisen on oltava niin tehokasta, että kuntalaiset pystyvät aidosti osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan toimintaan jo asioiden valmisteluvaiheessa. Kuntien on oltava aktiivisia ja aloitteellisia tiedottajia ja kuntien hallintokulttuurin kehittämisessä tulee pyrkiä avoimuuteen.³⁸⁹ Läpinäkyvyyden lisääminen ja päätöksentekoketjujen yksinkertaistaminen on ollut huomion kohteena jo 1980-luvun lopulta asti. Kehitys on kuitenkin kulkemassa huonompaan suuntaan. Kuntien rakenteet ja organisaatiot ovat liian monimutkaisia. Läpinäkyvyyttä ja valtuuston ohjausvaltaa ovat heikentäneet seutuistumis- ja alueellistumiskehitys sekä yksityistäminen ja yhtiöittäminen.³⁹⁰

7.4.6 Tehokas ja demokraattinen hallinto, mahdoton yhtälö?

Luottamushenkilön voidaan katsoa edustavan ensisijassa demokratia-arvoa ja viranhaltijan tehokkuusarvoa. Tätä näkemystä kutsutaan kunnallishallinnon funktionaaliseksi dualismiksi. Manageristinen ajattelutapa saattaisi vaatia luottamushenkilöiltäkin tehokkuuden lisäämistä, mutta demokratian idean mukaan luottamushenkilöltä ei oikeastaan saisi vaatia muuta kuin lain noudattamista. Luottamushenkilöistä koostuvien toimielinten tulisi tehdä kunnan merkittävimmät ratkaisut, vaikka viranhaltijat-

³⁸⁷ Jalonen 2007 s. 318.

³⁸⁸ VNS 3/1999 s.12.

³⁸⁹ HaVM 18/1994.

³⁹⁰ Rynänen 2006b s. 179.

kin käyttävät päätösvaltaa kunnassa. Manageristisessa ajattelutavassa korostuu kuitenkin henkilöstön merkitys.³⁹¹

Kunnissa hajautetaan ja keskitetään hallintoa samanaikaisesti. Toisaalta hajautus edellyttää koordinoinnin tehostamista, mikäli hajautettua organisaatiota halutaan myös johtaa. Kokonaisvaltaisuus ja loogisuus kärsivät toisinaan siitä, että ohjausrakenteet ovatkin vain poliitikkojen ja sektoriasiantuntijoiden tekemiä kompromisseja. Uudistukset edistyvät yleensä pienin askelin eivätkä ole täysin ennustettavissa. Tehokkuuden kannalta tämä on ongelmallista. Ennustamattomuus voi olla ongelma myös tehokkuuden vastapainona kunnissa arvostetuille muille ihanteille, joita ovat jatkuvuus, turvallisuus, demokratia ja hallinnon legitimitetti.³⁹²

Koska hallinnolta vaaditaan edustuksellisen demokratian toteuttamista, kuntaorganisaatiot ovat harvoin yksinkertaisia. Vallan keskittäminen yksiin käsiin ei ole demokratian periaatteiden mukaista ja tällä voidaan perustella myös byrokraattisia rakenteita. Palveluiden järjestäminen yhteistyössä muiden kuntien kanssa voidaan katsoa olevan myös yhdenlaista päätösvalan hajauttamista.³⁹³ Lautakuntien voimakas vähentyminen ei tue edustuksellista demokratiaa, sillä samalla lautakuntien jäsenmäärät ovat voimakkaasti vähentyneet. Määrällisen demokratian sijasta puhutaan nyt demokratian laadusta ja tehokkaista superlautakunnista.³⁹⁴

Taloudellisen liikkumavaran pienentyessä kunta on saanut ulkoa johdetun organisaation piirteitä, kun poliittisia päätöksiä perustellaan yhä enemmän välttämättömyydellä poliittisen tahdon sijasta³⁹⁵. Vaikka teoriassa voidaan kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatiot erottaa toisistaan, ovat ne vallan käytön suhteen toisiinsa sulautuneita yhteisen prosessin osia. Kauko Heuru on pohtinut tutkimuksessaan valtuuston päätöksenteon valmistelua. Alun perin valtuuston asioiden saattaminen kunnanhallituksen valmisteltavaksi johtui käytännön vaatimuksista. Valmisteluun kohdistui tehokkuusvaatimus. Heuru katsoo, että laaja valmistelu vie nyt tahdonmuodostusta pois luottamuselimeltä. Päätösvalan ja valmistelun raja näyttää olevan melko hatara. Vaikka valtuustossa säilyisikin tahdonmuodostus, niin 'tahdon synnyttämi-

³⁹¹ Heuru 2006 s. 159.

³⁹² Karila 1998 s.114 ja 204-205.

³⁹³ Leväsvirta 1999 s. 106.

³⁹⁴ Ryynänen – Vesikkala 1994 s. 54 ja Pekola-Sjöblom 2003, 109.

³⁹⁵ Möttönen 1997 s.380.

nen' tapahtuu valtuuston ulkopuolella. Toisaalta tehokas valmistelu antaa valtuustolle päätöksenteon varmuutta.³⁹⁶

Tehokkuuden mittaamiseksi tarvitaan arvoja, joita voidaan mitata. Voidaan laskea työtunteja, rahallista satsausta ja saatua tulosta. Jotta pystytään laskemaan tulosta kunnallishallinnossa, pitäisi tavoitteidenkin olla muutettavissa numeroiksi. Kunnallishallinnossa tuloksena on ihmisten hyvinvointi sekä siihen liittyvien valtuuston määrittämien tavoitteiden sekä kuntalaisten lakisääteisten oikeuksien toteutuminen. Pitäisi pystyä laskemaan, miten hyvin tavoitteet ja velvoitteet ovat toteutuneet suhteessa satsattuihin panoksiin. Kunnallishallinnon tehokkuuden voi kyseenalaistaa, jos tavoitteet ja velvoitteet jäävät kokonaan toteutumatta, vaikka rahaa säästyykin, sillä ilman toiminnallisia tuloksia kunnallishallinto menettää merkityksensä. Jo vuonna 1958 ilmestyneessä valtion organisaation uudistamiskomitean periaatemietinnössä käytettiin hallinnon riittävyyden käsitettä. Tätä hallinnon riittävyys -käsitettä tulisi soveltaa nykyään myös kunnallishallintoon tehokkuuskäsitteen rinnalla.³⁹⁷

Demokraattiseen kunnallishallintoon on tyypillisesti kuulunut eri näkökulmien yhteensovittaminen niin, että lopullinen päätös on ollut jonkinlainen lähes kaikkia tyydyttävä kompromissi. Tämä on taannut päätösten legitiimisyyden. Viranhaltijoille delegoitu päätösvalmistelu sen sijaan tapahtuu yleensä enimmäkseen julkisuudelta piilossa, vaikka hyvän hallintotavan mukaan päätöksentekoprosessiin sisältyykin kuntalaisten oikeus tulla kuulluksi, viranomaisen tiedottamisvelvollisuus yms. Koko päätöksentekoprosessin julkisuus ja valmistelun altistaminen useille eri näkökulmille, olisi demokratiaan kuuluvan avoimuuden ja läpinäkyvyyden, kuntalaisten valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä syntyvän päätöksen legitiimisyyden kannalta parempi vaihtoehto. Julkisuutta ei ole toki estetty viranhaltijavalmistelussakaan, mutta usein tehokkuuden nimissä asioita valmistellaan mahdollisimman pitkälle seinien sisäpuolella ilman julkista keskustelua, vaikka se voisi olla hedelmällistäkin. Valtuusto on valittu juuri sen takia edustamaan kuntalaisia, jotta siellä käytäisiin eri vaihtoehtojen etsimistä ja punnitsemista koskeva keskustelu, jossa tulisi huomioitua mahdollisimman hyvin kuntalaisten erilaiset tarpeet. On harmillista, jos kunnan luottamuselinten ominaispiirteitä, arjen asiantuntijuutta ja kansalaislähtöisyyttä, ei hyödynnetä päätösvalmistelussa, vaan luottamushenkilötkin tulevat mukaan päätöksen-

³⁹⁶ Heuru 2000 s.233, 237 ja 272.

³⁹⁷ Kts. esim. Leväsvirta 1999 s. 87, 100. Heuru 2003 s. 60. KM 5: 1958, s.11.

tekoprosessiin ja siihen liittyvään keskusteluun vasta lopullisen päätöksenteon vaiheessa.³⁹⁸

Miten hyvin sitten kunnallisen itsehallinnon mukainen kuntalaisten oikeus osallistua kunnan asioista päättämiseen sekä tehokkuusvaatimus sopivat yhteen? Entä miten tämä liittyy kunnan hallintorakenteeseen? Tehokkuuden nimissä lautakuntia on vähennetty ja lautakunnissa istuvien luottamushenkilöiden määrä on samalla vähentynyt. Tällöin yhden luottamushenkilön on edustettava yhä suurempaa joukkoa kuntalaisia, jolloin yksittäisen kuntalaisen toiveet hukkuvat helposti kovaäänisempien jalkoihin. Voidaan puhua kuntalaisen etäisyydestä luottamuselimiin. Etäisyys kasvaa, kun luottamushenkilöiden määrä suhteessa kunnan asukaslukuun vähenee. Suomen kunnissa oli luottamushenkilöitä valtuustoissa, kunnanhallituksissa sekä lautakunnissa vuonna 1993 noin 39 100 ja vuonna 2001 enää 36 000 eli 8 % vähemmän. Trendi on jatkunut.³⁹⁹

Jos hallinnon tehokkuudella tarkoitetaan ristiriitojen välttelyä, se on varmasti pienemmällä hallintokoneistolla helpommin saavutettavissa. Kunnallishallinnon tehokkuuteen pitäisi laskea mukaan myös tehokas informaation välittyminen, vähemmistöjen huomioiminen sekä mahdollisimman laajasti eri elämäntilanteissa elävien kuntalaisten ymmärtäminen ja heistä huolehtiminen. Kutistettu hallintoorganisaatio saattaa olla kyvytön vastaanottamaan riittävää määrää informaatiota ja vastaamaan kuntalaisten tarpeisiin ajoissa. Haasteena on vuorovaikutus ja tiedonkulku kuntalaisten ja päättäjien välillä sekä liiallisen elitismin välttäminen. Kunnallisjohdon sisäinen työnjako ja koordinointi määrittävät organisaatorakennetta, jolla palvellaan kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kuntalaisten tarpeiden tyydyttämistä.⁴⁰⁰

Kuntalaisten osallistumisoikeuksien kannalta on kyseenalaista, jos poliittisiin arvoihin ja mielipiteisiin perustuva vaihtoehtojen moniääninen punninta syrjäytetään yksittäisen viranhaltijan asiantuntijalausunnolla. Kun politiikan professionaalistuessa ideologiat korvataan rationaalisuus- ja asiantuntevuusperusteilla, jätetään valtuutetun ja kuntalaisen omakohtaiselle näkemykselle liian vähän painoarvoa. Viranomaisen yksiselitteinen asiantuntijuus käsiteltävään kysymykseen ei kannusta kuntalaisia

³⁹⁸ Ryytänen 2006b s. 165.

³⁹⁹ Pekola-Sjöblom 2003 165 -165.

⁴⁰⁰ Kts. esim. Leväsvirta 1999 102.

osallistumaan oman kuntansa kehittämiseen, koska asia on tavallaa jo käytännössä päätetty. Kuntalaisten näkemykset ei saisi jäädä viranhaltijoiden ammattitaidon jalkoihin. Jos virkakoneisto supistetaan minimiin, saattaa kuntalaisten osallistumismahdollisuudet jäädä tehokkuuden nimissä olemattomiksi. Tällöin viranhaltijan ammatillisuuteen tulisi kuulua myös kyky lisätä vuorovaikutusta kuntalaisten ja kunnanhallinnon välillä. Hallinnon tehokkuuden arviointiin tulisi sisältyä arvio kuntalaisten osallistumistehokkuudesta, eri näkemysten monipuolisesta huomioimisesta sekä poliittisen keskustelun laajuudesta.⁴⁰¹

8 Johtopäätökset

Kunnan organisaatiovapaus sisältyy kunnalliseen itsehallintoon ja kansanvaltaisuusperiaatteeseen. Kunnan organisaatiovapauden normiperusta on vahva. Kunnan vapaudesta järjestää hallintonsa on säädetty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa, perustuslaissa ja kuntalaissa. Peruskirjan mukaan paikallisviranomaisen on saatava päättää omasta hallintorakenteestaan. Perustuslain mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista on säädettävä lailla, mikä tarkoittaa, että valtiovallan taholta ei tule antaa yksityiskohtaisia määräyksiä kunnan hallinnon organisoimisesta. Kuntalain mukaan valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisen perusteista. Valtuuston päättäessä kuntaorganisaatiosta kansanvaltaisuusperiaate toteutuu ainakin organisaatiovapauden osalta. Tärkeää on myös huomata, miten kansanvaltaisuus toteutuu hallinnon organisoimisen jälkeen.

Kunnan organisaatiovapautta rajoitetaan kuntalaissa määrittämällä kunnan pakolliset toimielimet, joita ovat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi kuntalaissa säädetään toimielinten tehtävistä ja toimivaltasuhteista. Kunnanhallitukselle on säädetty valmistelupakko, mikä on tarkoitettu valtuuston avuksi, mutta supistaa myös osaltaan valtuuston toimivaltaa. Lautakunnista kuntalaissa säädetään, että valtuusto asettaa lautakunnat jatkuvaluonteisten tehtävien hoitamista varten. Kuntalaissa on säädetty myös lautakuntien kuten muidenkin toimielinten kokoonpanosta. Vaalikelpoisuussäännökset ovat ankarampia lautakuntien kuin valtuuston suhteen.

Kunnan organisaatiovapautta rajoittaa myös erityislainsäädäntö, joka määrää kuntien huolehdittavaksi tehtäviä ja vaatii kuntia perustamaan toimielimiä tietyn tehtävän

⁴⁰¹ Kts esim. Leväsvirta 1999 s.34-35.

hoitamista varten. Lainsäädäntö on väljentynyt tässä asiassa huomattavasti sikäli, ettei enää mainita nimeltä lautakuntia, joita kunnissa tulisi olla. Kunnat voivat hyvin vapaasti valita, minkä nimisiä lautakuntia perustavat ja miten tehtävät jaetaan lautakuntien kesken. Esimerkiksi sosiaalihuollon tehtävät tuli aiemmin organisoida vain yhden lautakunnan alaisuuteen, mutta nykyään ne voidaan jakaa monelle eri toimielimelle. Samoin kansanterveystyön tehtävien osalta on käynyt. Tehtäviä voi vapaasti yhdistellä keskenään halutuiksi tehtäväkokonaisuuksiksi perinteiset hallinnon rajat rikkoen.

Uusimmissa erityislain säännöksissä ei käytetä enää edes lautakunta-sanaa, vaan määrätään vain 'toimielimestä', jonka tulee huolehtia tehtävistä. Äsken mainituista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistäkin huolehtii sananmukaisesti 'yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin'. Tästä saa käsityksen, että tehtävien hoidosta voisi vastata myös jokin muu toimielin kuin lautakunta.

Kunnan muita toimielimiä ovat johtokunnat, jaostot ja toimikunnat. Johtokunnasta säädetään kuntalain 17 §:ssä, että valtuusto voi asettaa sen liikelaitoksen, muun laitoksen tai muun tehtävän hoitamista varten. Jos kyseisten tehtävien toimeenpano on annettu liikelaitokselle tai muulle laitokselle, on luonnollista, että siitä vastaa johtokunta. Ilmeisesti muussakin tapauksessa valtuusto voi asettaa johtokunnan tietyn tehtävän hoitamista varten. Tästä syystä voidaan päätellä, ettei kunnassa välttämättä tarvitsisi olla yhtäkään lautakuntaa tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta. Tämän johdosta voisin kuvitella, että lautakuntien merkityksen tutkimiselle olisi nyt pikainen tarve. Kuntien organisaatorakenteita koskevat päätökset on yleensä tarkoitettu pidempiaikaisiksi eikä niitä haluta jatkuvasti muutella. Kunnan hallinnon järjestämistä koskevalle tutkimukselle voisi olla nyt kysyntää, kun uusia kuntia perustetaan ja kuntien sisäisiä hallintorakenteita muutetaan.

Hallinnon järjestämisen vaikutus kansanvaltaisuuden toteutumiselle vaatisi vielä enemmän huomiota. Tehokkuusarvot tuntuvat jyräävän kuntien hallintorakenteita ja yllyttävän kuntia toimivallansiirtoihin, joissa valtuusto menettää asemaansa kunnan ylimmän päätösvallan edustajana. Päätösvaltaa siirretään oman organisaation sisällä alemmille toimielimille ja viranhaltijoille, kuntien yhteistoimintaorganisaatioille sekä jonkin verran myös yksityistä sektoria edustaville yhteistyökumppaneille.

Kansanvaltaisuuden näkökulmasta tärkeää olisi myös hallinnon läpinäkyvyyden turvaaminen monimuotoisissakin organisaatoratkaisuissa. Verkostoituvassa kuntarakenteessa hallinnan haasteena on pitää toimivaltasuhteet niin selkeinä, että kuntalaiset saavat tietää kenellä on valta ja vastuu missäkin asioissa. Informaatiokanavat tulisi olla auki kuntalaisten mielipiteiden ja kokemusten välittymiseksi valtaa pitävillä muutenkin kuin palveluiden asiakaskyselyjen avulla.

Päättäjät eivät saisi etäännyä liikaa kuntalaisista eikä kuntalaisten rooli kunnan päätösvallan käyttäjinä saisi unohtua monimuotoisten hallintorakenteiden pyörteissä. Kuntien yhdistämistä on perusteltu usein tehokkuusnäkökulmilla, mutta vaarana on, ettei suuresta organisaatiosta saa yksinkertaista ja toimivaltasuhteiltaan selkeää, vaan monimutkaiset yhteistyökuviot, liikelaitokset ym. vievät huomion pois kunnan asukkaiden itsehallinnosta ja siitä, että kunnan päätösvaltaa pitäisi etupäässä käyttää kunnan asukkaiden valitsema valtuusto.

Kunnanvaltuutettuja saatetaan painostaa käyttämään kunnan itsehallintoon perustuvaa organisaatiovapautta itsehallintoa heikentäviin ratkaisuihin. Tällaista päätöstä tehtäessä olisi ainakin yleisesti tiedostettava, miten paljon ratkaisu rajoittaa kunnan päätösvaltaa tulevaisuudessa. Siksi aiheeseen liittyvän keskustelun tulee jatkua ja hallinnon järjestämisen vaikutusta demokratian toteutumiseen tulee edelleen tutkia.