Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto

Taustajulkaisu

Aimo Ryynänen

Keskustelua:
Demokratian suuntia
Paula Tiihonen

EDUSKUNNAN TULEVAISUUSVALIOKUNNAN JULKAISU 3/2009

Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto

Taustajulkaisu

Aimo Ryynänen

Keskustelua:
Demokratian suuntia
Paula Tiihonen

joulukuu 2009

EDUSKUNNAN TULEVAISUUSVALIOKUNNAN JULKAISU 3/2009

Kannen kuva: Tulevaisuus, Väinö Aaltonen, 1932/1969.
Pronssia. Eduskunta, istuntosali.
Kuvaaja: Vesa Lindqvist/Eduskunta

Tulevaisuusvaliokunta
Eduskunta
Puhelin 09 4321
Faksi 09 432 2140
tuv@eduskunta.fi
www.eduskunta.fi

Taitto: Marita Alanko

ISBN 978-951-53-3228-8 (nid.)
ISBN 978-951-53-3229-5 (PDF)

EDUSKUNTA, HELSINKI 2009

Esipuhe

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on foorumi, jossa demokratiasta tai demokratioista on aina keskusteltu. Onhan valiokunta perustettu demokratian ytimeen juuri sitä varten, että parlamentaarisessa järjestelmässä pohditaan myös politiikan tehtäviä, koneistoa ja toimintatapoja pitkän aikavälin kysymyksinä.

Valiokunnalla oli viime kautena demokratia-teema esillä ja valiokunta tuotti suomalaisten ja ulkomaisten tulevaisuudesta kiinnostuneiden tutkijoiden kanssa useita julkaisuja aiheesta: Demokratia ja tulevaisuudet (2006), Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä (2006) ja Monen monta demokratiaa (2007).

Tällä vaalikaudella aihetta myöskin seurataan tarkalla silmällä. Asiaa on sivuttu muun muassa selvityksissä Metropolit, Aasia ja yleissivistys (2008) ja Silmät auki (2008).

On erinomaisen arvokasta julkistaa tausta-aineistona professori Aimo Ryynäsen puheenvuoro ”Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto”. Demokratiaa tarkastellaan tällä kertaa kunnallisen demokratian puolelta katsottuna. Tämä puheenvuoro on tarkoitettu tulevaisuusvaliokunnan tausta-aineistoksi eli valiokunta ei ole siihen ottanut kantaa.

Minulla on ilo saattaa kaikille teille luettavaksi tämä monia uusia ajatuksia herättävä tutkimus. Erityinen ilo tämä on minulle myös siitä syystä, että minulla on ollut mahdollisuus opiskella kunnallisoikeutta Tampereen Yliopistolla professori Aimo Ryynäsen luotsaamana. Muistan monta mielenkiintoista keskustelua luennoillamme juuri demokratiasta. Nämä ovat luotsanneet myös omaa työtäni eduskunnassa. Siitä erityinen kiitos.

Kiitän kirjoittajaa mitä lämpimimmin hyvästä yhteistyötä ja kirjoituksesta.

Tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja

Marja Tiura

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat 5

1 Kunnallisen itsehallinnon merkitys demokratian näkökulmasta 10

2 Alueelliseen vallankäyttöön kohdistuvat muutokset 16

3 Keskustelu lainsäätäjän suhteesta kunnalliseen itsehallintoon 20

4 Kunnallinen itsehallinto – laiminlyöty teema periaatteellisessa keskustelussa 25

4.1 Perustuslain uudistamistarve 25
4.2 Kansainvälisen keskustelun anti omaan itsehallintoajatteluumme ja kunnallisoikeudelliseen oppirakennelmaamme 28

5 Onko myös valtuustoa pidettävä eräänlaisena parlamenttina? 36

6 Demokratian haaste 38

7 Voiko yhtenäisvaltio olla kansanvaltainen kansalaisvaltio? 43

8 Konstitutionalismi ja demokratia 50

9 Kunnallinen itsehallinto vallan rajoittamisen näkökulmasta 55

10 Parlamentarismin vahvistamiseen vai vallanjakoon nojaava kehityssuuntaus 60

11 Lainsäädäntö: yleisen edun vai yksilöintressien toteuttamista? 65

12 Kunnallisen itsehallinnon huomioonotto lainsäätämisessä 71

13 Kuntien keskusjärjestöjen oikeus kunnallisen itsehallinnon edustamiseen 78

14 Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lainsäädännön valmistelu esimerkkinä lain sisältöön vaikuttamisesta 89

14.1 Ns. PARAS-hanke: monen isän sattumalapsi 89
14.2 Kuntarakenne- vai kuntapalvelu-uudistus? 93
14.3 Uudistuksen keskeisen tavoitteen saavuttamismahdollisuudet 96
14.4 Suomen Kuntaliiton rooli uudistusta koskevan lain säätämisessä 99

15 Valtion roolinmuutos 103

15.1 Suunnanmuutos valtiokeskustelussa 103
15.2 Onko muita vaihtoehtoja? 106
15.3 Lainsäädäntövallan menettäminen – tosiasia vai myytti? 108
15.4 Alueperiaate menettänyt merkityksensä? 110
15.5 Valtion muodonmuutos 111
15.6 Onko Suomi poikkeus? 114

16 Lainsäätämisessä kunnille ja alueille vahvempi vaikutusvalta 121

17 Kuntakamari suomalaiseksi vaihtoehdoksi 131

18 Yhtenäisyyden ja paikallisuuden vastakkainasettelu lainsäädännössä – Ruotsin ajankohtaiskeskustelu 136

19 Kokoavia näkökohtia 141

Lähdeluettelo 146

Keskustelua: Demokratian suuntia,

Paula Tiihonen, hallintotieteiden tohtori, dosentti 155

ALKUSANAT

Demokratia, subsidiariteetti, kansalaisten itsehallinto ja vallanjako ovat julkisen toimintajärjestelmän keskeisiä määrittäjiä eurooppalaisessa ajattelussa. Mikä on niiden merkitys ja painoarvo omassa maassamme nyt, kun monet syyt hallinnon ja palvelujärjestelmien uudistamiseen ovat edessä? Viimeaikaisista eri eurooppalaisten organisaatioiden laatimista periaatekannanotoista[1] ja käydystä keskustelusta on nostettavissa kaksi erityisen selkeää periaatetta. Ensimmäinen niistä koskee demokratian toteutumisen vaatimista kaikilla hallinnon tasoilla. Toinen puolestaan koskee vaatimusta siitä, että pienemmillä tai alemmilla hallinnontasoilla on oltava oikeus ja mahdollisuus vaikuttaa siihen päätöksentekoon, joka ylemmistä tasoista niihin kohdistuu (myötävaikuttamisfederalismi). Euroopan unionin alueiden komitean tuoreessa asiakirjassa[2] kehotetaan jäsenvaltioita perustamaan alueja paikallisviranomaisten kuulemisjärjestelmän, jotta voidaan helpottaa yhteisön lainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Sama vaatimus voidaan ulottaa myös muuta lainsäädäntöä koskevaksi.

Kuvatut muutostarpeet ovat suomalaisenkin hallinnonuudistuksen eteen tulevia vaatimuksia, jos haluamme pysyä mukana eurooppalaisen hyvän kansanvaltaisen hallinnon kehityksessä. Kansalaisten itsehallintoperiaatteella toimivan kunnallisen itsehallinnon aseman tarkastelu suhteessa muihin julkisen vallan toimijoihin, erityisesti eduskuntaan, tarjoaa moniulotteisen mahdollisuuden näiden kysymysten konkreettiseen arviointiin.

Suomen perustuslaissa säädetään aivan sen alkuriveillä perusperiaate siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (2 §:n 3 mom.). Säännös ilmaisee oikeusvaltion keskeisen periaatteen.

Kunnat ovat osa maamme hallintoa, julkisen vallan käyttöä harjoittavia. Kunnilla on kuitenkin niin perustuslaissa (121 §) kuin kansainvälisoikeudellisesti (Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan muodossa) turvattu

1 Esimerkiksi Euroopan unionin alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta (17.–18.6.2009/ CdR 89/2009 fin) ja Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden kongressin 17. täysistunnossa käsitelty raportti Regions with legislative powers: towards multilevel governance (CPR(17)2 ja sen perusteella annettu suositus.

2 Edellä mainittu alueiden komitean valkoinen kirja, s. 29.

oikeus omavastuiseen asioiden hoitoon, itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon alan ja sisällön määrittäminen on ollut pysyvä oikeudellisen keskustelun kohde. Näkemykset asiasta ovat vaihdelleet eri aikoina hyvinkin suuresti. Itsehallinnon rajojen määritys ei ole kuitenkaan pelkästään oikeudellisesti tapahtuva. Myös tosiasiallinen yhteiskunnan muuttuminen on vaikuttanut itsehallinnon sisältöön ja käsitykseen itsehallinnosta. Ajankohtaisen kuvan tästä saa seuraamalla keskustelua kuntakoosta, kuntien palveluvelvoitteista sekä kuntarakenne- ja palvelu-uudistuksesta.

Keskeiset avainkysymykset asiassa muodostavat lainsäädännön mahdollisuudet yhtäältä tukea kuntien toimintaa – itsehallinnon avustamistehtävän mielessä – ja toisaalta sallittu itsehallinnon rajoittamismahdollisuus, esimerkiksi kilpailevien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden turvaamiseksi. Selkeimmin tällainen vastakkainasettelu voi syntyä perustuslain 6 §:ssä edellytetyn kansalaisten yhdenvertaisuuden ja perustuslain 121 §:ssä edellytetyn kansalaisten itsehallintoon perustuvan kunnallisen itsehallinnon kesken. Valtion ja kuntien välisessä suhteessa erityisen kiusallista on se, että hyvinvointivaltion ihanteet ja kunnallinen itsehallinto on asetettu vastatusten.[3] Se tuskin on kenenkään etu. Ristiriidassa keskenään olevien tavoitteiden ratkaiseminen kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan. Mutta ovatko kunnat lainsäädännön kohteina kuitenkin jotenkin eri asemassa, tai tulisiko niiden olla? Kun ne ovat osa julkista hallintoa, mutta omaavat itsehallinnon ja niiden päättävillä elimillä, valtuustoilla on samanlainen kansalaisten vaaleissa antama legitimiteetti kuin eduskunnallakin, eikö tämä tuo jonkinasteista erityisasemaa? Tällainen näkemys ei kuitenkaan perinteisesti ole saanut jalansijaa:

> ”Kuntia koskevien säädösten antamisesta ei oikeusjärjestyksessämme ole erityissäännöksiä eikä kuntia ole tässä suhteessa asetettu erikoisasemaan. Tämän vuoksi kuntia tai niitä edustavia järjestöjä ei tarvitse kuulla mainitunlaisia säädöksiä annettaessa. Tällaisen kuulemispakon säätäminen esim. HM:ssa ei nähdäkseni olisi edes perusteltua.”[4]

Onko nyt kuitenkin aika tarkistaa tämän neljä vuosikymmentä sitten esitetyn – ja edelleen ilmeisen vallitsevan – näkemyksen perusteltavuutta? Mitä aihetta tällaiseen uudelleenarviointiin sitten voisi olla?

Sellaisia voisivat olla sekä julkisen toiminnan uutta konseptia – governancea – koskeva tieteellinen keskustelu että kysymys lainsäädännön mahdollisuuksista ohjata nykyisenkaltaista yhteiskuntaelämää. Governance-konsepti merkitsee irtiottoa hierarkkisista rakenteista kohti verkostomaista, yhteistoiminnallista ja eri osapuolten hyväksyntään perustuvaa toimintamallia. Sen tavoitteena on saada eri

3 Ks. Sauri 2003, 41.

4 Holopainen 1969, 381. Ks. Myös Niemivuo 1991, 193: ”Vastaavasti eduskunta on riippumaton ja itsenäinen suhteessa kunnallishallintoon.”

osapuolet sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin ja toimimaan niiden edistämiseksi. Sen mukaisessa toimintatavassa ei siten valtiollinen osapuoli enää sanelisi yksipuolisesti, vaan ratkaisuja etsittäisiin valtion ja yksityisten toimijoiden kesken periaatteellisen tasavertaisuuden lähtökohdasta.[5]

Governance-keskustelusta erillisenä, ja jo sitä ennen tapahtuvana on ollut yhdentymiskehityksen mukanaan tuoma näkemys ns. monitasohallinnosta. Sen toimintakykyisyys edellyttää eri hallinnontasojen vuorovaikutusta molempiin suuntiin. Vuorovaikutus ei siten enää voi olla perinteisen hallintovaltion ylhäältä alas toteutettavaa ohjausta. Lähtökohtana on samalla se, että eri hallinnontasoilla on riittävä riippumattomuus, jota kautta toteutuu (vertikaalinen) vallanjako. Muutos koskee siten keskeisesti myös valtiota. Termi myötävaikuttamisfederalismi[6] kuvaa tämän uuden toimintavaatimuksen perusperiaatetta: alemmalla tai pienemmällä yksiköllä on oltava mahdollisuus ja oikeus vaikuttaa ylemmän tai laajemman yksikön tahdonmuodostukseen, eritoten sellaiseen, joka koskee sitä. Euroopan unionin alueiden komitean perustaminen on tästä hyvä esimerkki. Sen kautta osavaltiot, maakunnat ja kunnat voivat esittää mielipiteensä yhteisösäännöstön valmisteluvaiheessa. Vastaavasta esimerkin tarjoavat liittovaltiorakenteisissa maissa toimivat parlamentin alue-edustuksesta vastaavat kamarit. Mutta eurooppalaisen politiikkaprosessin vaikutuksen kohdistuessa yhä voimakkaammin kunta- ja aluetasolle, ovat kunnat ja alueet joutuneet perustamaan omia edunvalvontamuotojaan. Euroopan unionin monitasojärjestelmä oli alun alkaen keskittynyt vahvasti Euroopan ja kansallisvaltioiden välisille tasoille. Nyt kuntien ja alueiden on ollut ryhdyttävä harjoittamaan ”yhteistoiminnallista ja systemaattista institutionaalista lobbaustoimintaa”.[7]

Kuntien kuuleminen kansallista lainsäädäntöä annettaessa ei myöskään enää ole yhtä vieras ajatus kuin vielä neljä vuosikymmentä sitten. Ehkä kansainvälisesti merkittävimmän esimerkin tarjoavat Itävallan liittovaltion perustuslakiin 1990-luvulla tehdyt asiaa koskevat täydennykset (BGBl I 61/1998, B-VG 15a ja 137 artiklat). Ne mahdollistavat Itävallan Kunnallisliitolle ja Itävallan Kaupunkiliitolle muun ohella oikeuden eräänlaisten sopimusten tekemiseen osavaltioiden ja liittovaltion kanssa kuntia ja niiden taloutta koskevissa asioissa (konsultaatio- ja vakaussopimusmenettely).

Kuulemisvelvollisuus liittyy laajempaan kysymykseen kuntien oikeussuojasta tapauksissa, joissa ne katsovat perustuslaillisia oikeuksiaan loukatun. Tätä koskevaa keskustelua on Suomessa käyty rajallisesti[8], mutta esimerkiksi Euroopan neuvoston taholla on asiaa on pidetty epävirallisesti esillä. Kuntien valtuustoille tulisi esimerkiksi suoda oikeus ”keltaisen kortin” eli huomautuksen antamiseen,

5 Ks. periaatetarkastelua esim. Engi 2008, 576–577.
6 Esim. Blanke 2002, 45: siirtyminen kompetenssifederalismista myötävaikuttamisfederalismiin.
7 Siehr 2009, 95.
8 Ks. esim. Sauri 2003, 46–47 ja Heuru 2006, 268.

jos ylempi taho antaa niiden perustuslaillisia oikeuksia loukkaavan säädösehdotuksen.[9]

On selvää, että sanotunkaltaiset muutokset johtaisivat valtion keskushallinnon alapuolisten toimijoiden (ennen muuta kuntien, mutta jossain määrin maakuntienkin) aseman vahvistumiseen eräänlaisen checks and balances -periaatteen mukaisella tavalla. Merkitsisikö tällainen kehitys myös enemmän demokratiaa, vaatisi arviointia. Ei ole vaikea arvata, että tämäntyyppinen pohdinta helposti on leimattavissa perusteettomaksi toiveajatteluksi, jollaiselle ei ole realistisia perusteita. Suomen hallinnon rakenne on niin vahvasti yhtenäisvaltiollisuuden leimaama, että tällaisen perustan järkyttäminen ei saa minkään tahon tukea. Silti voi pitää vastuuttomana silmien sulkemisena, jos tämäntyyppistä pohdintaa ei haluta nostaa esille, kun sen mukainen keskustelu ja vähittäiset muutokset eurooppalaisissa yhtenäisvaltioissakin ovat tosiasioita.[10] Subsidiariteetti, regionalismi ja federalismi ovat hallinnonuudistusten suunnannäyttäjiä, jotka ovat saaneet laajan yleiseurooppalaisen hyväksynnän. Subsidiariteetti kytkeytyy lisäksi merkittävällä tavalla desentralisaation ja vallanjaon periaatteisiin.[11] Meillä näitä periaatteita koskeva keskustelu on jäänyt varsin vähäiseksi, yhtä lailla kuin kyseisten periaatteidenkin sisäistäminen.

Käsillä olevan tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sitä, voivatko edellä lyhyesti kuvatun kaltaiset muutokset antaa aiheen tarkistaa myös sitä, millä tavoin kunnallista (ja osin alueellista) itsehallintoa koskevaa sääntelyä ja muuta ohjausta toteutetaan. Kysymys on erittäin tärkeä, sillä valtion kuntapolitiikkaa voidaan luonnehtia seuraavalla tavalla: ”Valtion kuntapolitiikka on 90-luvulla ollut suhteellisen vakiintumatonta ja hätäisesti tehtyjen säästöpäätösten rasittamaa.”[12]

Kysymys on ennen muuta kuntatahon vaikuttamismahdollisuuksista ja -keinoista sääntelyä valmisteltaessa ja annettaessa. Onko riittävää, että kuntien myötävaikuttaminen lainsäätäjän ja keskushallinnon suuntaan kanavoituu pelkästään niiden etujärjestön kautta? Vastaava kysymys voidaan herättää myös alueiden, Suomessa maakuntien vaikuttamismahdollisuuksista. Kysymystä tällaisen (vain etujärjestön kautta tapahtuvan) vaikuttamisen legitimiteetistä tai demokratiavaatimuksen sille asettamista reunaehdoista ei juuri ole nostettu keskusteluun.[13] Pohjoismaat nimittäin poikkeavat tässä suhteessa erityisesti eteläeurooppalaisesta poliittisesta kulttuurista kuntien edunvalvonnan kanavoituessa selkeämmin pelkästään niiden etujärjestöjen kautta, ei niinkään suorana vuorovaikutuksena

9 Schmitter – Trechsel 2004, 110.

10 Ks. esim. Decentralization and Local Democracy in the World 2008, Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 221, Balancing democracy, identity and efficiency 2009 ja Roslin 2006, 131.

11 Ks. näin esim. Möller 2009, 79.

12 Tetri 1999, 111.

13 Ks. esim. Hengstler 2009, 43–47: ”Tämä valta ilman mandaattia on vaara kansanvaltaiselle perusjärjestykselle.”

kuntien pormestareiden ja valtiollisten toimijoiden välillä.[14] Onko kuntien keskusjärjestöillä lainsäädäntöprosessissa erilainen asema verrattuna muihin edunvalvontaa suorittaviin tahoihin? Merkitystä on myös sillä, millä tavoin kunnallisen itsehallinnon toimintaa ohjataan: lainsäädännöllä vai ns. kevyemmillä tavoilla (ohjelmaohjaus, suositukset, neuvottelu- ja sopimusmenettelyt).

Näiden kysymysten pohdinta ei ole jättänyt allekirjoittanutta rauhaan. Väitöskirjani[15] käsitteli ilmiötä, joka oli voimakkaimmillaan 1970- ja 80-luvuilla: kunnan tehtävien ja velvollisuuksien lakisääteistämistä eli aiemmin vapaaehtoisesti, yleistoimialan perusteella hoidettujen tehtävien säätämistä erityislailla velvoittaviksi ja yhdenmukaisesti kaikissa kunnissa toteutettaviksi. Tämä vaihe päättyi 1980-luvun lopulla vallalle päässeeseen deregulaatioajatteluun, säätelyn purkamiseen. Sitä edustivat tyypillisimmillään ns. normien purkuhanke ja vapaakuntakokeilu. Sittemmin 1990-luvulla puolestaan perusoikeusuudistus nosti jälleen yksityiskohtaisemman sääntelyn voimallisesti esille. Melko pian kuitenkin havaittiin, että haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen varmistua myös siitä, että sääntelyn kohteet toimivat samojen tavoitteiden suuntaisesti. Monet merkittävät hankkeet – kuten kansallinen terveyshanke tai kunta- ja palvelurakenneuudistus – toteuttavat tällaista Euroopan unionin avoimen koordinaation (esimerkiksi Lissabonin strategian) mukaista ohjelmaohjaustapaa.

Mutta mitä seuraavaksi? Ja miten? Millaiseen kunnalliseen itsehallintoon käynnistetty kunta- ja palvelurakennehanke lopulta johtaa? Onko siitä kunnallisen itsehallinnon perusfunktioiden pelastajaksi, kuntien poliittishallinnollisen toimintakyvyn vahvistamiseen, vai onko se kunnallisen itsehallinnon valtiollistumiseen johtava Troijan hevonen? Tähän seuraavat tarkastelut toivottavasti antavat aineksia.

Tampereella marraskuulla 2009

Aimo Ryynänen

14 Ks. esim. Petersson 1992, 218.

15 Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistämisen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Tampere 1986.

1 Kunnallisen itsehallinnon merkitys demokratian näkökulmasta

Viime vuosikymmenten hallinnonuudistukset ovat nostaneet entistä tärkeämmäksi kysymyksen siitä, onko kunnallisella itsehallinnolla myös itseisarvoa, vai onko se vain ja ainoastaan yksi tapa kansanvallan toteuttamisessa.[16] Viime vuosina maassamme käynnissä olevaa kunta- ja palvelurakenneuudistusta ja sen johdosta käytyä keskustelua seuraamalla on voinut päätyä jopa sellaiseen johtopäätökseen, että kunnallisessa itsehallinnossa olisi kyse nostalgisleimaisesta jäänteestä, joka ei enää kykenisi vastaamaan tämän ajan tarpeisiin.[17]

Aivan näin pitkälle meneviin johtopäätöksiin ei kuitenkaan ole perusteita. Ensiksi on paikallaan arvioida kunnallisen itsehallinnon merkitystä kansanvaltaisen valtion perustana. Jo nykyaikaisen kunnallisen itsehallinnon alkuaikoina 1800-luvulla kunnallisella itsehallinnolla (poliittisen) periaatteen mukaisesti ymmärrettiin kansalaisten laaja-alaista osallistumista valtiollisten tehtävien hoitoon.[18] Juridisessa (institutionaalisessa) merkityksessä itsehallinnossa puolestaan nähtiin alueyhteisöllisen desentralisoinnin toteutuminen valtiollisen ja kunnallisen tehtävienhoidon kesken. Tämänkaltaista erottelua, aateperusteisesti 1800-lukuun sekä valtion ja yhteiskunnan erotteluun perustuvaan näkemykseen nojautuen ei ollut enää ylläpidettävissä, kun julkisten tehtävien lisääntyminen alkoi edellyttää niiden hoitamista ammatillisen henkilöstön avulla. Muutosta merkitsi myös ns. luottamustoimisen elementin (eli vaalien kautta valittujen edustajien hoitaman hallinnon) muuttuminen vähitellen koko poliittis-yhteiskunnallisen järjestelmän osaksi yleensä, mutta ei suinkaan enää kunnallisen itsehallinnon erityispiirteeksi jäävänä. ”Poliittinen periaate” merkitsisi enää vain valtiorakenteen muotoilun vakioelementtiä, tavoitteenaan muodolliskansanvaltaisten rakenteiden integrointi

16 Ks. esim. Andrén 2007, 8.

17 Uusia tällaiset epäilyt eivät suinkaan ole, sillä demokratiaan ja itsehallintoon liittyvä asioiden moniportainen käsittely koetaan yritysmäisen suoraviivaisuuden mukaisesti ajattelevien taholla rasitteeksi: ”Aika on ajanut hallinnon ohi. Se on saattanut ajaa jopa koko kunnallisen itsehallinnon ohi sellaisena kuin sen olemme tottuneet käsittämään.” Näin kirjoitti Talouselämä-lehti pääkirjoituksessaan 1.3.1985 pääkaupunkiseudun hallinnon uudistamisen ongelmiin viitaten.

18 Preussin kaupunkijärjestyksen 1808 luoja vapaaherra vom Stein ilmaisi tämän seuraavalla tavalla: ”on pyrittävä ohjaamaan koko kansakunnan saatavilla olevien voimien massa huolehtimaan omista asioistaan, sillä se tuntee parhaiten asioiden tilan ja tarpeet.” Siteeraus Galette 1983, 1082.

julkisen hallinnon organisaatioon.[19] Kunnallisen itsehallinnon merkitystä demokratian kannalta tarkasteltaessa on myös syytä palauttaa mieleen, että varhempi näkemys kunnallisesta itsehallinnosta korosti sen ”epäpoliittisuutta”.[20]

Poliittiset, valtiosääntöoikeudelliset tai valtio-opilliset avainkäsitteet eivät kuitenkaan ole mitään ajattomia kategorioita. Tämä koskee myös itsehallintoa.

Selkeä tämän päivän arvio on, että itsehallinnolla on yhtäläinen merkitys kuin demokratiaperiaatteella ja perusoikeuksilla.[21] Kunnallishallintoa pidetään monissa kansallisissa[22] ja kansainvälisissä puheenvuoroissa demokratian kouluna. Sen yhteys ja merkitys lainsäätäjän kannalta on tässä suhteessa tärkeä:

> ”Kunnallishallinto loi vakiintuessaan aktiivista yleisten asiain harrastusta ja kasvatti käytännön tietä myös valtiopäivätoimintaan pystyviä voimia.”[23]

Ehkä selkeimmän todistuksen kunnallisen itsehallinnon tärkeästä merkityksestä koko valtion ja kansakunnan kansanvaltaisen perustan säilyttämisessä on antanut sveitsiläinen historioitsija Adolf Gasser v. 1947 julkaisemassaan kuntavapauksia Euroopassa käsitelleessä kirjassaan:

> ”Ruotsin valtakunnan kansallisoikeudellis-osuuskunnallisesta traditiosta on myös tämän päivän Suomen tasavalta rakentunut. Tosin pitkä kuuluminen Ruotsiin (1249–1809) ei ollut Suomen kansalle mikään taloudellisen tai kulttuurisen kukoistuksen kausi. Mutta maanviljelijät, vaikkakin suureksi osaksi pelkkiä vuokralaisia, säilyttivät Ruotsin vallan aikana kallisarvoisimman kaikista hyveistä: kunnallisen ja henkilökohtaisen vapauden. He lähettivät myös kuntiensa edustajat Tukholman valtiopäiville ja huolimatta aivan erilaisesta kielestä tunsivat aina 18. vuosisadalle saakka itsensä Ruotsin kansakunnan osaksi. Vasta Venäjään liittymisestä 1809 lähtien suomalaiset vähitellen tottuivat kulkemaan omaa tietään kielellis-kulttuurisessa suhteessa. Aluksi tsaarit kunnioittivat suomalaisia itsehallintotraditioita; mutta lopulta vuodesta 1899 vuoteen 1905 ja vuodesta 1910 vuoteen 1917 he pystyttivät sotilaallis-byrokraattisen diktatuurin. Vieraan vallan turmelevat vaikutukset ja sen keskitetyt käskyhallintometodit huipentuivat vapautusvuonna 1918, kun porvariston ja työväestön välillä puhkesi äärimmäisen vihamielinen ja verinen kansalaissota. Kuitenkin onnistui sitten uudessa, itsenäisessä kansallisvaltiossa jälleen saada aikaan esteettömästi perinteinen kunnallisfederatiivinen luottamusperusta, ja kansakunnan paikallisessa itsehallinnossa saaman poliittisen koulutuksen ansiosta myös parlamentaa-

19 Laux 1983, 51.
20 Ks. esim. Laux 1983, 56.
21 Bull 2009, 108.
22 Esim. Lidman, Yhteiskuntatieteiden käsikirja 1963, 444.
23 Suomen kansanedustuslaitoksen historia 1981, 380.

rinen valtiojärjestys säilytti kansanvaltaisuutensa – jopa kansallisen onnettomuuden vuosien 1939–1945 yli."[24]

Kirjoitus osoittaa selkeästi, että kunnallinen itsehallinto on demokraattisen valtion vahvimpia kulmakiviä. Demokratiaperiaate saa tätä kautta myös merkityksen jaetun demokratian periaatteena.[25] Perusteetta ei kuntaa kuvata demokratian kehdoksi.[26] On nimittäin myös muistettava, että kunnallinen itsehallinto niin Ruotsissa kuin Suomessa on alun perin ankkuroitunut yhteiskuntaan, jossa ei ollut poliittista demokratiaa.[27] Itsehallintoperiaatteen säilyttäminen kuntien hallinnossa on sen vuoksi kansanvaltaisen hallintojärjestelmän voimassa pitämisen kannalta erityisen tärkeää.[28] Itsehallinnolla katsotaan myös olevan tietty itseisarvo kansanvaltaisessa yhteiskunnassa.[29] Tämä ei ole pelkästään tutkijoiden tai kuntien edustajien mielipide. Kaikki valtiot, riippumatta siitä millainen niiden poliittinen järjestelmä on, ovat YK:ssa vuonna 1996 sitoutuneet kolmeen päämäärään: desentralisointiin, paikallishallinnon yksikköjen aseman vahvistamiseen ja paikallisen demokratian vahvistamiseen. Kaikista erilaisista historiallisista, yhteiskunnallisista, taloudellisista ja poliittisista eroista huolimatta, joita kaikissa valtioissa näiden tavoitteiden tielle voi tulla, tarjoaa hyväksytty tavoitteisto kuitenkin syvävaikutteisen perustan "demokratian globalisoitumiselle".[30]

1800-luvun loppupuolen kunnallisen itsehallinnon ottaessa maalaiskunnissakin ensi askeliaan pidettiin kunnallisen itsehallinnon laajaa täydellisyyttä ja siitä seurannutta olojen kirjavuutta aluksi rikkautena, kansan vapauden ihanteellisena toteutumisena valtion hellävaraisen laillisuusvalvonnan suojissa.[31] Olosuhteet ja ajattelu muuttuivat kuitenkin aikaa myöten. Suurempaa yhtenäisyyttä alettiin pitää toivottavana. Tämä konkretisoitui kuvernöörien kuntiin kohdistuvana vaikuttamisena erityisesti koulujen perustamista koskevissa tapauksissa. Koulujen perustaminen oli ensimmäinen asiakokonaisuus, jossa kuntien vapaata harkintavaltaa eri tavoin vuosisadan lopulla rajattiin.

---

24 Gasser – Menz 2004, 87.
25 Gebhardt 2007, 27 ja Möller 2009, 78–79.
26 Kuten esim. von Arnim 2009, 269–270.
27 Marcusson 1992, 25. Kuten Merikoski on todennut: "Järjestelmän hyvänä puolena on lisäksi, että osallistuminen itsehallinnolliseen toimintaan on havaittu erinomaiseksi ylemmän kansalaiskasvatuksen kouluksi." Merikoski 1969, 99.
28 Samoin Rytkölä 1968, 975. – Unkarin kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon uudelleenrakentamista on sama seikka edesauttanut. Küpperin tutkimuksessa osoitetaan, että itsehallinto kykeni Unkarissa säilymään tietyssä mitassa sen vahvan poliittiseen kulttuuriin ankkuroitumisen ja tradition ansiosta jopa kommunismin kauden vuosikymmenten mittaisen itsehallintokielteisen ajan (Küpper 2002, 468).
29 Esim. Tallberg 2005, 141.
30 Hoffschulte 2008, 9 ja 30. Periaatteita on tämän jälkeen työstetty ja saatu aikaan YK:n periaatteet desentralisaatiosta ja kuntien aseman vahvistamisesta (Governing Council, UN-Habitat 20.4.2007).
31 Eskelinen 1974, 15 ja 17.

Sittemmin on 1900-luvulla, ja erityisesti hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kiihtyvästi, katsottu liki jatkuvasti kunnallisen itsehallinnon vaarantuneen tai jopa olevan kriisissä juuri sen vuoksi, että siihen kuuluvaa vapaata harkintavaltaa on valtiollisen sääntelyn kautta liiallisesti rajattu.[32] Ongelma ei ole pelkästään Suomea koskeva, vaan liittyy kaikissa läntisissä maissa tapahtuneeseen valtion tehtäväpiirin ekspansioon. Esimerkiksi Saksassa käydyssä keskustelussa on todettu, että kunnalla ei ole oikeastaan missään tärkeässä asiassa yksinomaista päätösvaltaa.

Tämä ilmiö, oikeudellistuminen aktualisoi kysymyksen siitä, millainen demokratiakäsitys on ”oikea”. Perinteinen ruotsalainen demokratiakäsitys – suomalaisen tavoin – nojaa kansansuvereniteettiin, parlamentarismiin ja enemmistön valtaan. Ruotsi – Suomen tavoin – on aivan viime aikoihin saakka ollut keskitetysti hallittu, vahvasti yhtenäinen ja homogeeninen kansallisvaltio. On tuskin mikään sattuma, että toisenlaiset valtiosääntöiset mallit – vallanjakoperiaate ja vahva tuomioistuinvalta – kehittyivät ensiksi liittovaltiorakenteisissa maissa, joissa oli vahvoja osavaltioita. Mutta viime aikoina vastaava tendenssi on ollut havaittavissa myös traditionaalisesti keskitetyissä valtioissa, kuten Ruotsissa, Tanskassa ja Ranskassa. Tätä kehitystä on osaltaan varmasti ollut tukemassa Euroopan unionin jäsenyys. Ruotsissa ilmestyi jo yli vuosikymmen sitten Ruotsin kunnallisliiton kustantamana keskustelujulkaisu, jossa nostettiin esille vaatimus perinteisen yhtenäisvaltiollisen poliittisen filosofian hylkäämisestä. Tilalle ehdotettiin otettavaksi tietty federatiivinen painotus.[33]

Tämä keskustelu yhtenäisvaltion roolin purkamisesta, tai ainakin keventämisestä ja vallanjakoperiaatteen omaksumisesta ei juuri ole rantautunut Suomeen.[34] Tutkijataholla on kyllä osoitettu vanhan homogeenisen hallintokoneistomme olevan historiaa ja uuden hallintotavan vasta etsiessä muotojaan.[35] Tähän suuntaan meneviä ajatuksia suorastaan torjutaan, kuten esimerkiksi seuraavasti epäjohdonmukaisesti ja harhaanjohtavasti argumentoiden: ”Koko itsenäisyyden ajan on maatamme rakennettu yhtenä kokonaisuutena ja yhtenä kansana. Keskeinen vastuu suomalaisen hyvinvointimallin toteutumisesta on kunnilla. Kannan siksi suurta huolta kesken olevan kuntauudistuksen loppuunsaattamisesta. Jo tehty ei riitä. Nyt tarvitsemme nopeita ja rohkeita päätöksiä. Väliportaita ei tarvita, ja lopputuloksena ei saa olla tilkkutäkki. Tavoitteena pitää olla oikeudenmukainen, demokraattinen ja sosiaalisesti eheä meille kaikille yhteinen Suomi.”[36] Muutaman vuoden takaisessa perustuslain kokonaisuudistuksessa vahvan yhtenäisvaltiollisuuden purkamisesta ja vallanjaosta ei ollut merkkiäkään. Päinvastoin uudistuk-

32 Esim. Lidman 1963, 446, Rytkölä 1968, 970 ja Koivukoski 1976, 1476.
33 Lokal demokrati – möjlighet eller hot? 1995, 32–33.
34 Ks. kuitenkin esim. Mennola 1990, Husa 2004, 242–243 ja Ryynänen 2004, 51–52.
35 Temmes 2008, 77.
36 Helsingin kaupunginjohtaja Jussi Pajusen televisioitu uudenvuodenpuhe 31.12.2008 (julkaistu Helsingin kaupungin verkkosivuilla, http://www.hel.fi).

sen tavoiteltuna ja toteutuneena muutoksena kiiteltiin parlamentarismin vahvistumista.

On vaikea nähdä perustuslailliseen järjestelmäämme olennaisena osana kuuluvan kunnallisen itsehallinnon reaalisen sisällön säilyvän edellä tarkasteltujen muutosten paineissa[37] ilman että omaksumme myös Suomessa piirteitä uudesta demokratiakäsityksestä ja siihen liittyen vallanjakoperiaatteesta. Vaatimus ei ole uusi. Se esitettiin jo perustuslain uudistuksen valmisteluvaiheessa. Keskeinen kritiikki kohdistui juuri perustuslain uudistuksen taustana olevaan staattisen maailmankuvan käsitykseen, siitä huolimatta, että voimakkaasti muuttuvassa maailmassa poliittinen järjestelmä menettää koko ajan ohjausvaltaansa muihin yhteiskuntavoimiin nähden.[38]

Eikö sitten perustuslain uudistamisella siten, että kuntien tehtävistä säädetään lailla, ollut merkittävää kuntien asemaa turvaavaa vaikutusta? Eittämättä näin on, sillä varsinkin 1980-luvulla alemmanasteisella norminannolla ja valtakunnallisilla suunnitelmilla kuntia velvoitettiin ohi sen, mitä lainsäädännössä oli. Perustuslain 121.2 §:ssä sallitaan nyt tehtävien antaminen kunnille vain lailla. Toisaalta siinä säädetään, että tehtävät ja velvoitteet annetaan nimenomaan lailla, ei alemmanasteisilla säännöksillä. Lailla säätämisen vaatimus sisältyy myös kuntalakiin (2.1 §). Kuntalain säännös ei tavallisena lakina kuitenkaan rajoita lainsäätäjän oikeutta delegoida tehtävistä säätämistä alemmallekin tasolle, vaan rajoituksen asettaa perustuslaki. Vaatimus säätää kunnan tehtävistä ja velvoitteista lailla ei merkitse asetuksen täydellistä poissulkemista, mutta asetus voi koskea vain lailla säädettyjen tehtävien täsmentämistä.[39]

Tehtävistä säätämisen ohella lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita, kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan on kuntien asia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus.[40]

Kuntien aseman lakiperusteisuuden taustana on myös kansainvälisoikeudellinen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan[41] 4 artiklan 1 kappaleessa asia on määritelty siten, että kuntien perustavan laatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Saksalaisperäistä Rechtsstaat-ajattelua myötäilevä näkemys valtion viranomaiskoneiston ulkopuolisiin – tässä tapauksessa itsehallinnon omaa-

37 Kunnallisen itsehallinnon oleminen eräänlaisessa murrosvaiheessa, jossa on löydettävä uudenlaisia ratkaisuja paheneviin ongelmiin, on todettu myös perustuslain tarkistushankkeen yhteydessä (Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio s. 15).

38 Sipponen 1997.

39 Harjula – Prättälä 2007, 44.

40 HE 1/1998 vp, 176.

41 SopS 66/1991.

viin kuntiin – suuntautuvan julkisten hallintotehtävien antamisen perustumisesta lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin ei ole uusi. Julkinen hallinto on viime kädessä oikeusjärjestyksen sisäisille valtasuhteille rakentuva prosessi, jota tulee ohjata ja rajoittaa normatiivisin ratkaisuin siitä riippuen, millä tavalla sen erilaiset ilmenemismuodot kulloinkin heijastuvat yhteiskuntaan. Oikeusvaltion ydin nojaa kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän ja oikeusjärjestyksen sisäisen systematiikan ideologiaan.[42]

Ongelma kunnallisen itsehallinnon kannalta on siinä, että perustuslain 121 § antaa eduskunnalle liki vapaan mandaatin päättää kuntien asemasta lainsäädännön kautta. Tämän ongelman työstämiseen Ruotsin tavoin olisi Suomessakin tarve: miten luodaan vaikuttavampia faktisia rajoituksia perustuslaissa tälle kuntia koskevalle sääntelyvallalle.[43]

Itävallan ensimmäisen kunnallislain (1849) johtolauseen mukainen periaate soveltuu myös Suomen kunnallista itsehallintoa koskemaan: ”Vapaan valtion perustan muodostaa vapaa kunta.”[44] Sama periaate on ankkuroitu nyt yleiseurooppalaiseksi periaatteeksi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta. Peruskirjan selittävässä raportissa asiaa selkeytetään lisäksi muun ohella seuraavalla tulkintaohjeella: ”’Omalla vastuulla’ merkitsee sitä, että kuntien asemaa ei tule rajoittaa pelkästään ylempien viranomaisten avustajien rooliksi.” (käännös kirjoittajan).[45]

Mutta voidaanko Suomessa kuntaa pitää ”vapaana”? Voidaanko sillä katsoa edes olevan kohtuullista itsehallintoa? Jos ennen hyvinvointivaltion lakitulvaa, joka erityisesti otti kuntien toiminnan piiriinsä, voitiin todeta että ”tosiasiassa kuntien – tai oikeammin kuntalaisten – mahdollisuudet saada päättää omista asioistaan ovat jatkuvasti kaventuneet”[46], eikö sama päde vielä selkeämmin tänä päivänä? Vastaväitteenä voidaan tietysti esittää usein kuultu näkemys siitä, että olennaisempaa on se, että palvelut ovat saatavissa kuin oikeus itsehallintoon. Mutta ovatko nämä seikat välttämättä toisiaan poissulkevia? Joka tapauksessa keskeinen ”vapauden” mittari oman hallintonsa organisaatiosta määräämisen[47] ohella on kunnan tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin liittyvä edellytys: kyky itsehallinnon harjoittamiseen. Onko se sovitettavissa yhteen valtion käsityksen kanssa: ”Toimintakykyinen kunta valtion kuntapolitiikan visiona on tulevaisuuden pyörteissä keskeinen, hyvinvointipolitiikan toteutuksen varmistava asia.”[48] Tiivistetysti sanottuna kysymys tämän päivän kunnallisen itsehallinnon sisällöstä on tasapainottelua itsehallinnon idean, ideologian ja todellisuuden välillä.

---

42 Keravuori-Rusanen 2008, 297.
43 Torngren 2004, 60 ja Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd 2007, 53–57.
44 Esim. 75 Jahre Österreichischer Städtebund 1990, 3.
45 European Charter of Local Self-Government and explanatory report. Council of Europe 1986, 11.
46 Niemivuo 1976, 285.
47 Ks. Mennola 1990, 206.
48 Nummela 2001, 53.

2 Alueelliseen vallankäyttöön kohdistuvat muutokset

Laajan tehtäväpiirin omaavan hyvinvointivaltion toiminnalle tyypilliseksi piirteeksi on tullut valtion ja kuntien toimintojen yhteenkytkeytyminen – toimivaltuuksien päällekkäisyys ja sekoittuneisuus. Kyse ei ole vain suomalaisesta hallintotodellisuudesta. Monet tutkijat ovatkin sitä mieltä, että selkeää valtion ja kuntien välistä tehtävien ja toimivaltuuksien jakoa ei ole mahdollista toteuttaa nykyajan hyvinvointivaltiossa. Kosketuskohdat kummankin tahon kesken ovat siksi moninaiset julkisten tehtävien hoitamisessa. Molempien tahojen vastuu on myös yhteinen.[49] Julkisten voimavarojen järkevän käytön näkökulmasta katsottuna toisenlaiselle ajattelulle ei ehkä olisi perusteitakaan. Järkevää sen sijaan on hyväksyä se, että valtiollisen ja itsehallinnollisen toiminnan välillä on raja eikä sitä voida ylittää kahlitsemalla itsehallinnolle kuuluvaa toimivaltaa valtiollisella asioihin puuttumisella. Tässä onnistuminen edellyttää kuitenkin riittäviä suojamekanismeja itsehallintoyhteisöille. Hallinto-oikeudellinen asteellisen toimivallan jako ja siihen olennaisena osana kuuluva toimivaltarajan jäykkyyden periaate ovat tähän asti olleet hallinnon eri tasojen toimivallan käytön itsenäisyyden turvaajia. Angloamerikkalaisen hallintoajattelun seurauksena sanottu hallinto-oikeudellinen lähtökohta on nyt joutunut puolustuskannalle.

Euroopan eri maiden kunnallishallintouudistuksista on nähtävissä kaksi keskeistä peruslinjaa. Yhtäältä on vireillä uudistuksia, joilla pyritään vahvistamaan kuntien poliittista ja hallinnollista toimintakykyä. Ne nojaavat tähänastisten alueja toimintareformien mukaisten konseptien jatkamiseen. Perinteiseen tapaan tavoitteena on myös valtiollisten tehtävien siirtäminen kuntien toimijoille. Toisena kehityspiirteenä uusliberalistisesta valtioteoriasta ja NPM-johtamiskonsepteista johdettuna on tavoite vähentää valtion (ja samalla myös kuntien) toimintaa pelkästään perusfunktioihin. Julkisten tehtävien hoito pyritään mahdollisimman laajasti siirtämään ei-julkisille (ja samalla siis ei-kunnallisille) orgaaneille. Myös desentralisointi saa tässä ajattelussa uuden (vertikaalin ja erityisesti horisontaalisen) ulottuvuuden. Horisontaalinen tehtävien siirtäminen ei-julkisille toimijoille nähdään desentralisointitoimena tai valtiollisen tehtävienhoidon keskittämisen

49 Esim. Küpper 2002, 469, samoin esim. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft 2007, 91. Toisin esim. Hrbek – Eppler 2003, 90, joiden mukaan selkeällä toimivallanjaolla on yhteys vastuuseen äänestäjien suuntaan.

vastakohtana.[50] Tätä kehitystä ajavina tahoina voidaan pitää Euroopan unionin orgaaneja, yksityissektorin edustajia samoin kuin talousliberaaleja politiikan ja tutkimuksen piirejä. Tieteellisillä foorumeilla ovat yksityisoikeudellinen samoin kuin kansainvälinen ja eurooppalainen talousoikeus olleet jo kauan ensisijaisen huomionkohteina. Globalisaatio ja kansainvälistyminen ovat välttämättömänä pidetyn kehityksen iskusanoja. Se joka tällaisen kehityksen suhteen rohkenee esittää epäilyjä, on vaarassa saada leiman jälkeenjääneisyydestä tai edistyskielteisyydestä. Siitä huolimatta tai juuri siksi hallinto-oikeuden ja kunnallisoikeuden ei pidä vaipua tällaisen kehityksen edessä epäkriittiseen välinpitämättömyyteen.[51] Tällä kehityksellä on nimittäin keskeisellä tavalla myös kunnallisen itsehallinnon merkitystä kaventava vaikutus, ennen muuta sen yhteiskunnallisen palvelutoiminnan suhteen. Hallinto-oikeudelliselta ja oikeuspoliittiselta kannalta katsottuna ei nimittäin ole lainkaan yhdentekevää se, kuka tai ketkä hallitsevat palvelutoiminnan ja infrastruktuurin toteutusta: poliittinen yhteisö kansanvaltaisine ja oikeus- ja sosiaalivaltiollisine sidonnaisuuksineen vai yksityisoikeudelliset yritykset.[52]

Osuvasti onkin todettu, että tänä päivänä kunnat itse ovat uhkana kunnallisen itsehallinnon instituutiolle. Osin valtion laiminlyöntien johdosta muutokseen pakotettuina kuntiin on viime vuosien kuluessa levinnyt yksityistämisinto. Sen seurauksena samalla on kunnallisen itsehallinnon yhteiskunnallista substanssia horjutettu vakavasti. Erityisen ongelmallista asiassa on se, etteivät kunnalliset päätöksentekijät yksittäisiä yksityistämispäätöksiä tehdessään näytä olevan riittävästi tietoisia kehityksen vaikutuksista. Jatkuvien yksityistämisratkaisujen kunnallisoikeudellisiin ja yhteiskuntapoliittisiin seuraamuksiin ei osoiteta huomiota.[53]

Governance-nimellä kutsuttu hallinnon konsepti on tullut 1990-luvulta hallinnon uudistuskeskustelun avaintermiksi. Siinä on kyse eräänlaisesta sopimuksesta yhtäältä politiikan ja hallinnon ja toisaalta kansalaisyhteiskunnan kesken. Käytännöllisesti katsoen kaikilla mahdollisilla hallinnon toiminta-alueilla on myös etujärjestöjä, yhdistyksiä, organisaatioita, edunvalvojia ja muita mahdollisia kansalaisyhteiskunnan toimijoita, joilla on vahva vaikutusvalta siihen, mitä lainsäätäjä voi tehdä ja tekee. Governance-leimallisessa hallinnossa niillä on vahva sija politiikassa ja hallinnossa kahdensuuntaisen kommunikaation ja yhteistoiminnan osapuolina julkisen toiminnan ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Tästä on ilman muuta seurauksena valtiollisen vaikutusvallan ja mahdin kapeneminen.[54]

Kansalaisyhteiskunnan edellä kuvattua merkityksen kasvua pidetään yhtenä globalisaation ja Euroopan yhdentymiskehityksen vaikutuksista. Se ei ole kuitenkaan ainoa. Toisaalla tarkastellaan paljon 1990-luvulla varsinkin Manner-Euroopassa keskusteltua ”laihan valtion” filosofiaa. Kolmantena vaikutuksena on ollut

50 Wollmann 2008, 253.
51 Breuer 2003, 288–289.
52 Breuer 2003, 289 ja Schuppert 2003, 329.
53 Frank – Langrehr 2007, 89.
54 Brocke – Karsten 2007, 14 ja Wollmann 2008, 253.

desentralisaatio. Valtiot ovat, riippumatta niiden federalistisesta tai hajautetusta rakenteesta samoin kuin riippumatta niiden hallintorakenteesta, hajauttaneet valtaa paikallisille ja alueellisille toimijoille. Huomionarvoista tässä kehityksessä on suomalaisesta näkökulmasta katsottuna myös se, että tätä vallan hajautusta ei suinkaan ole tehty yhdenmukaisesti valtion alueen sisällä. Tälle asymmetrialle (asymmetrinen federalismikehitys) ovat yhtenä perusteena olleet alueiden sosio-poliittiset erityispiirteet, kuten taloudellisen kehityksen erityisvaatimukset ja vaikeudet.[55] Tällainen kehityspiirre koskee monien maiden alueita, mutta myöskään kuntataso ei ole jäänyt sivuun erilaistumisesta. Hyvinvointi- tai sosiaalivaltio on useimmiten kuntien kautta toimiva. Tätäkin muutospiirrettä tarkastellaan toisaalla.

Se mitä kyseiset muutospiirteet osoittavat, on eräänlainen valtiovallan siirtymäprosessi. Tätä voidaan kuvata valtion vallan purkamisella. Politiikka pysyy alueellisesti sidottuna, kun sen sijaan talous, sotilaallinen valta ja kulttuuri muuttuvat yhä globaalimmiksi ja sitä kautta yhä vähemmän tiettyyn alueeseen tai valtioon kytkeytyneiksi.

Mielenkiintoista tässä kehityksessä on se, että vallan siirtymä ei tapahtuisi pelkästään kansallisvaltion rajojen ulkopuolelle: sitä tapahtuu myös kansallisvaltion sisällä. Tämän voi ilmaista seuraavalla tavalla:

> ”Se mitä kansallisvaltio ei enää täydellisesti kykene suorittamaan, ja mitä Euroopan unioni puolestaan ei milloinkaan kykene tarjoamaan ja se mikä globaalissa kansalaisuudessa pysyy hieman hämäränä, on ensisijaisesti paikallisen tason otettava huomioon; sillä siellä ovat kansalaisuuden ja yhteisön käsitteet integroituneet ja kytkeytyneet yhteen keskenään.”[56]

Kansalaisuus ja yhteisö ovat sanoja, jotka viittaavat mitä syvimmällä tavalla ihmisten yhteiselämään. Molemmat sanat ovat toisistaan riippumattomia. Kansalaisuudella ei ole mitään merkitystä itsestään: on oltava kansalainen jossakin, ja nimenomaan yhteisössä. Eikä puolestaan voi olla yhteisöjä, jotka eivät tarjoaisi kansalaisilleen tunnetta jonkin jakamisesta ja johonkin yhteiseen kuulumisesta. Laajassa merkityksessä voidaan molempien konseptien sanoa olevan yhtä vanhoja kuin ihmiskunnan sivilisaatio.

Näkemys identiteetin ja kansalaisuuden asettamisesta paikalliseen kontekstiin on lähinnä vain ensimmäinen askel nykypäivän epävarmuuden haltuun ottamiseksi. Kaikilla käytännöllisillä vaikeuksilla on merkitystä: mikä on yhteisö esimerkiksi silloin kun puhumme suurkaupungeista? Mikä on oikea vaalipiiri? Mikä on oikea hallintoyksikkö?

Sellaisen määrittely on tietenkin mahdollista, mutta ensi sijassa ihmiselämän konstruktio muotoutuu toisin: naapuruuksista, asuinyhteisöistä, työpaikoista,

55 Ks. Palermo et al 2007, 13–15.
56 Brocke – Karsten 2007, 15.

koulutusyksiköistä, urheilupaikoista, jopa kapakoista ja kaupungintaloista. Mikä olennaista, on monia erilaisia heterogeeneja yhteisöjä. Inhimillinen, ”lämmin” yhteenkuuluvuus tekee mahdolliseksi emotionaalisen puolen kansalaisuudesta kokemisen. Kysymys on yhteenkuuluvuuden tunteesta, ei vain konseptista.

On epäiltävissä, että tämän perustan sivuuttaminen hallinnonuudistuksissa on haitannut tulosten saavuttamista. Valtio ja valtiollinen oikeusjärjestys tunnustavat yhä vähemmän yhteiskunnallisten itseorganisoitumisprosessien huomioonottamisen ja sallimisen välttämättömyyttä, ja jättävät näin huomiotta tästä nousevat liberaalin yhteiskunnan tuottamat kytkeytymismahdollisuudet.[57] Oikeusvaltion keskeinen ominaisuus – demokratia – ei saa riittävää kasvualustaa. Mitä monimutkaisemmaksi maailma muuttuu ja millaisena se koetaan, ja mitä mahdottomampana ihmiset kokevat vallan harjoittamiseen vaikuttamisen, sitä enemmän kasvavat kiinnostumattomuus ja tyytymättömyys poliittisia prosesseja kohtaan. Näin on erityisesti nuorten suhteen asian laita.

57 Ladeur 2006, 3.

3 Keskustelu lainsäätäjän suhteesta kunnalliseen itsehallintoon

Tämän päivän kunnallisen itsehallinnon asemaa arvioitaessa pidetään itsestään selvänä sen alisteisuutta lainsäätäjälle. Tämän ovat esimerkiksi Kaarlo Tuori ja Matti Niemivuo todenneet seuraavasti: ”Tietenkin on selvää, että eduskunnan ei laeilla ja budjettipäätöksillä ole syytä eikä tarkoituksenmukaista puuttua kunnallisen itsehallinnon yksityiskohtiin. Sen sijaan ei ole mitenkään ajateltavissa, että eduskunta luopuisi vallasta ohjata suomalaisen yhteiskunnan keskeisiä sosiaalivaltiollisia tehtäviä (Tuori 1990 passim).”[58] Kaikkialla moderneissa teollisuusvaltioissa ovat kunnat joutuneet vedetyiksi mukaan ja kytkeytyneet lisääntyvässä määrin osiksi valtiolliseen toimintajärjestelmään.[59] Näin ei suinkaan itsehallinnon asemasta aina ole ajateltu.

Keskiajalla monien maiden kaupungeilla oli oma lainsäädäntövalta. Monilla Amerikan kaupungeilla on edelleen oma, itse säädetty perussäännöstö (charter). Kuntien alisteinen asema tänä päivänä näkyy myös siinä, ettei niillä (osavaltioiden tapaan) ole edustusta lainsäädäntöelimissä. Tämä on jopa monissa maissa kiellettyä. Esimerkiksi Saksassa pormestarit olivat aiemmin osavaltioparlamenttiensa jäseniä ja saattoivat tätä kautta vaikuttaa kuntien etujen turvaamiseen. Tällainen on kuitenkin ollut jo vuosien ajan kiellettyä vaalikelpoisuussäännösten rajauksilla. Kuntien virkamiehet eivät (kuten eivät valtionkaan) voi olla parlamentin jäseninä.[60]

Suuressa osassa Eurooppaa – niin myös Suomessa – esiintyi 1800-luvun puolivälissä uudistuspyrkimyksiä, joiden tarkoituksena oli luoda paikallishallinto todellisen kansalaisten itsehallinnon perustalle. Ajan molemmat suuret aatevirtaukset, konservatismi ja liberalismi, olivat kiinnostuneita paikallisesta itsehallinnosta.[61] Liberalismin näkökulmasta oli tärkeintä paikallisen itsehallinnon avulla edistää hallinnon hajautusta. Luovuttaessaan tiettyjä tehtäviään ja oikeuksiaan kunnille

58 Niemivuo 1991, 193. Samoin Holopainen 1975, 50: ”Esim. kunnallislain säätäjällä on Suomessa oikeudellisesti varsin laaja liikkuma-ala, vaikka hallitusmuodossa onkin vahvistettu kunnallisen itsehallinnon perusteet ja kunnallislakia säädettäessä on noudatettava hallitusmuodon muitakin, kuten kansalaisten yleisiä oikeuksia koskevia säännöksiä.”

59 Esim. Gebhardt 2007, 23–24.

60 von Arnim 2009, 292.

61 Lindman 1963, 444. Ks. Molander – Stigmark 2005, 50 ja 57–60 ja Mennola 1990, 152.

valtiovalta saattoi parhaiten hoitaa omia, pääasiassa oikeudenhoitoon kuuluvia tehtäviään. Kunnallinen itsehallinto kehittäisi myös kansalaisten yhteisöhenkeä ja antaisi poliittista ja yleistä kansalaiskasvatusta erityisesti kouluttamalla kansalaisia osallistumaan valtion kansalliseen hallintoon. Konservatiiveilla puolestaan oli asialle erilaiset perustelut. Kyseinen suuntaus oli ns. historiallisen koulukunnan aatteiden vaikutuksesta taipuvainen näkemään lisätyssä paikallisessa itsehallinnossa uudelleen heräävänä sen järjestelmän, mikä aikaisemmissa vaiheissa oli painanut leimansa yhteiskuntaelämään. Oikeutta paikalliseen itsehallintoon pidettiin yhtä luonnollisesti ja historiallisesti perusteltuna kuin valtion oikeutta harjoittaa valtaansa.

Nykymuotoista kunnallista itsehallintoa koskevia perussäännöksiä 1800-luvun puolivälissä ideoitaessa asiasta runsaasti kirjoittanut J. V. Snellman tuli siihen tulokseen, että kaikkien kunnallisten neuvottelujen oli pohjautuminen jäsenten keskinäiseen luottamukseen ja kunnioitukseen. ”Valtion enempää kuin kunnankaan, ei tule sitoa kunnallista toimintaa monenlaisilla säännöksillä, vaan päätösten toimeenpanon pitää kussakin eri tapauksessa jäädä kunnan haltuun. Tästä osittain poikkeuksena ovat tietysti ne puhtaasti poliittiset toimet, jotka järkevyys saattaa vaatia kunnalle uskottaviksi, koska ne kuuluvat niihin tehtäviin, joita kunta on velvollinen suorittamaan valtiolle. Mutta jokainen asia, joka koskee yksistään kuntaa, jätettäköön kokonaan sen itsensä määrättäväksi.”[62] Saman asian Snellman oli tuonut esille muissakin kirjoituksissaan (kuten kirjoituksessaan Kunnallislaitoksen uudistamisesta v. 1860): ”Jos tahdottaisiinkin lähteä tässä mainitusta periaatteesta, mutta siitä huolimatta onnellistuttaa kuntia kunnallishallituksen järjestämistä y. m. s. koskevilla yleisillä määräyksillä, niin meneteltäisiin mielestämme aivan nurinkurisesti. Kokemuksen luulisi opettaneen, että ihmiset panevat mitä suurinta painoa siihen, että saavat itse järjestää ne yhteiskunnalliset muodot, joihin heidän pitää alistua. - - - Juuri tältä katsantokannalta on mahdollisimman itsenäisen kunnallislaitoksen suosiminen suurta valtiollista viisautta.”[63]

Urho Kekkonen kirjoitti liki vuosisata myöhemmin väitöskirjassaan seuraavasti:

> ”Se itsehallinnon käsite, jonka olemme edellä esittäneet, rajoittuu tietenkin ainoastaan hallintotoiminnan alalle. Tällä ei kuitenkaan ole kielletty, etteikö kunnalliseen itsehallintoon voisi yhdistyä myöskin lainsäädäntöä ja lainkäyttöä. Alun perinhän paikalliset itsehallintopiirit esim. Suomessa ja Ruotsissa harjoittivat niinhyvin lainsäädäntöä ja lainkäyttöä kuin myöskin hallintoa. Keskusvallan vahvistuttua siirtyi kuitenkin suurin osa lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä vähitellen valtiolle ja sen virkamiehille. Mutta kokonaan kuntien aikaisemmasta tehtäväpiiristä riippumatta kuuluu

62 Snellman: Valtio-oppi 1842, sit. Kaukovalta 1940, 45.
63 Snellman 1929, 431.

> nykyaikaiseen kunnalliseen itsehallintoon myöskin sekä lainsäädäntöä että lainkäyttöä. Sen juridinen peruste on siinä, että valtio on katsonut eräissä tapauksissa välttämättömäksi suoda kunnille lainsäädäntö- ja lainkäyttöoikeuden keinoksi kunnille annettujen tehtävien suorittamiseksi."[64]

Mutta Kekkonenkaan ei kiistä kunnallisen itsehallinnon toimimisvelvoitetta lainsäätäjän asettamissa rajoissa:

> "Mikäli taas kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys hallintotoiminnasta, olisi siinäkin ilman muuta selvää, että sen tulee hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti tapahtua lain rajoissa." Samassa yhteydessä Kekkonen toteaa, että kyseinen lain rajoissa tapahtuva toimintavaatimus ei kohdistu vain kuntiin, vaan myös valtioon: "valtio on oikeutettu ainoastaan lainsäädäntöteitse ottamaan kunnilta niille kuuluvia hallintotehtäviä ja antamaan niille uusia."[65]

R. A. Wrede katsoi kunnilla olevan "jossakin määrin itsenäinen oikeus määrätyissä rajoissa käyttää julkista valtaa omien tehtäviensä täyttämiseksi." Edelleen hän kirjoitti kuntien itsehallinto-oikeuden olevan "verrattain täydellinen, käsittäen erilaatuisia tehtäviä." Edelleen: "Mutta kunnalla on, periaatteellisesti ja mikäli toisin ei ole säädetty, oikeus ryhtyä niihin hallintotoimiin, jota sen tarkoitus ja paikallisetu, joka tämän määrää, vaativat. Sillä voi sen lisäksi olla rajoitettu lainsäädäntöoikeus."[66]

Kunnallista itsehallintoa ja sen alaa koskevassa keskustelussa oli vuosikymmenten ajan ydinkysymyksenä se, millaisia rajoja – vai oliko rajoja lainkaan – lainsäätäjällä oli kunnalliseen itsehallintoon puututtaessa. Monet tutkijat esittivät tuolloisen HM 51 §:n merkityksestä käsityksen, että tuo säännös on materiaalisesti sisällyksetön.[67] Esimerkiksi kunnan lakisidonnaisten tehtävien kasvulle ei HM:n kunnan asemaa koskevien säännösten katsottu asettavan rajaa.[68] Toiset puolestaan katsoivat perustuslainsäännöksen antavan kunnille aineellisen takeen siitä, että vaikka lailla itsehallinnon rajoja muutettaisiinkin, niitä ei kuitenkaan saa tehdä niin ahtaiksi, että itsehallinto-oikeuden käyttö tosiasiassa tulisi olemattomaksi. Sen mukaan pääsääntöä 'kunnilla on oikeus itsehallintoon' ei lainsäätäjän toimin saa loukata.[69] Tämän keskustelun pääkysymyksen tämän päivän tilanteen arviointiin palataan jäljempänä uudelleen.

Kunnallisen itsehallinnon tarkastelussa merkittävän huomion on saanut kysymys siitä, onko kunnilla perusoikeuksia. Tätä koskeva ajattelu johtaa alkunsa

64 Kekkonen 1936, 80.
65 Kekkonen 1936, 81.
66 Wrede 1945, 190–191.
67 Ks. esim. Kuuskoski – Hannus 1965, 51.
68 Holopainen 1969, 383–384.
69 Ks. esim. Mäenpää 1981, 30.

Ranskan vallankumouksen ”pouvoir municipalista”, joka kunnan itsenäiseen toimivaltaan kuuluvana valtiosta riippumattomasti syntyneenä oikeutena oli neljäs ”valtiovalta” valtiossa yhdenvertaisena lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon rinnalla. Siitä kehittyi oppi kuntien perusoikeuksista, joka sai ensimmäisen ilmauksena lainsäädännössä Frankfurtin valtiosäännössä vuosilta 1848 ja 1849. Juuri itsehallinnon perusoikeusominaisuudessa on ero pelkkään yhtenäisvaltion sisällä toteutettavaan desentralisointiin, ”hallinnon hajauttamiseen”, jollaisena suomalaisessa hallintokeskustelussa itsehallinto edelleen usein nähdään. Tässä ”itsehallinto ylhäältä” -näkemyksessä nojaudutaan valtioon ja sen legitimaatioperustaan, määritellen itsehallinto valtion delegoimaksi paikallisasioiden hoitamisen valtuutukseksi. Itsehallinto menetti tämän etupäässä 1800-luvun lopun valtiosääntöopin juurruttaman käsityksen myötä perusoikeusluonteensa ja samalla sitä kautta myös olemuksensa alkuperän.[70] Molemmat historialliset itsehallintonäkemykset sekoittuvat tämän päivän itsehallintokeskustelussa ja itsehallinnon takuun rajojen määrittelyssä.

Suomalainen kunnallisen itsehallinnon tulkinta ei näihin päiviin saakka ole pitänyt kunnallista itsehallintoa perusoikeutena.[71] Käsitys on ollut yhdenmukainen tähänastisen vallinneen mannereurooppalaisen itsehallintokäsityksen kanssa.[72] Viimemainitussa tulkinnassa on kuitenkin huomionarvoinen lisä. Siinä ensinnäkin todetaan kuntien suhteen oikeusnormeja asettavaan sekä tehtävien ja julkisten varojen jakamisesta päättävään valtioon olevan verrattavissa samalla tavoin ylempi–alempi-suhteessa kuin mikä on yksittäisen perusoikeudet omaavan kansalaisen suhde valtioon. Rakenteellisesti tarkasteltuna kysymys esimerkiksi kansalaisen velvoittamisesta liittymään pakollisesti yhdistykseen on verrattavissa kunnan velvoittamisesta liittymään pakolliseen yhteistyöelimeen.[73] Suomen liityttyä Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan asia ei välttämättä enää ole aivan perinteisen tulkinnan kaltaisen yksiselitteinen. Peruskirja takaa kunnille tietyt itsehallintoon kuuluvat tekijät, joita voidaan peruskirjan 3 artiklan sanamuodonkin perusteella pitää ”perusoikeuksina”. Peruskirjan merkitykseen

70 Schrader 2004, 10–11.

71 Esim. PeVL 42/1998 vp: ”Tämän johdosta on todettava, että esimerkiksi kunnat ja myös kuntayhtymät jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23/II; ks. myös PeVL 31/1996 vp).” – Ks. historiallisen tulkintakehityksen tarkastelua Heuru 2006, 37–39.

72 Esim. Bull 2008, 11: Kunnat ovat erityisin oikeuksin varustettuja organisaatioyksiköitä. Ne eivät ole, vaikka omaavatkin tradition ja identiteetin, mitään yksilöitä. Niitä edustavat niiden lainmukaiset orgaanit, mutta enempää luottamushenkilöt kuin päätoimiset virkamiehetkään eivät ole niiden (oikeuksien) omaajia. Kuntien ”henkilöllinen substraatti” on ennemminkin niiden väestö, asukaskunta.

73 Schmidt 2005, 61. Näkemys on vahvistunut myös Suomessa: Kunnalliskomitean mietintöön kirjattiin seuraava periaate: „Lähtökohtana on yhteistoiminnan vapaaehtoisuus, järjestämisen joustavuus, tehtävien monialaisuus ja jäsenkuntien vaikutusvallan lisääminen.“ KM 1993:33, 27.

lainsäätäjälle mahdollisesti tulevien rajoitusten näkökulmasta palataan tuonnempana. On vankkoja perusteita nähdä kunnallisella itsehallinnolla olevan perusoikeudenkaltainen luonne niin sisäisesti kuin ulkoisesti. Tätä on perusteltavissa ennen muuta sillä, että kunnallisen itsehallinnon ja yksilöllisen kansalaisvapauden välillä on oikeushistoriallinen yhteys.[74] Tämänkaltaisessa näkemyksessä on myös toinen merkittävä periaate: paikallisen itsehallinnon ei katsota olevan valtiolta peräisin, vaan paikallisyhteisön täysivaltaisilta kansalaisilta johdettavaa.[75]

Se seikka, että kunnallisen itsehallinnon sisältöön ja toteutukseen nyt voimassa olevan perustuslain mukaisesti (121.2 §) voidaan vaikuttaa vain lailla, on myös itsehallintoa suojaava. Tämä lainsäätäjälle kuuluva alue on tältä kannalta katsottuna suhteellisen laaja. Kauko Heuru määrittää lainsäätäjän rajat seuraavasti:

> ”Näyttää siltä, että perustuslaki ei saata lain alaan ainoastaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä määräämistä sekä verovelvollisuuden ja kunnallisveron määräytymisen perusteista säätämistä (jotka vaatimukset johtuvat suoraan perustuslain 121 §:stä), vaan lisäksi periaatteessa kaiken sen, millä on kokonaisuuden kannalta oleellinen vaikutus kunnallisen itsehallinnon asemaan. Tällöin kunnallistaloudella on (tai tulisi olla) keskeinen asema. Tämän lisäksi on huomautettava siitä, että tarkasteltavana oleva perustuslain säännös koskee myös kunnan oikeushenkilöllisyyttä.”[76]

Toisaalla tarkastellaan lähemmin lainsäätäjän vastuuta kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytysten turvaamisessa (ensisijaisesti rahoitusperiaatteen toteutumisen muodossa). Kysymyksen periaatteellinen tarkastelu on jäänyt vähäiseksi. Eduskunnalle kuuluva ylin valtiollisen vallan käyttöoikeus – oikeus päättää julkisten toimijoiden toimivaltuuksista ja tehtävistä – tuo mukanaan myös viimekätisen vastuun kansalaisten suuntaan. Lainsäätäjä on norminannon muodossa delegoinut vastuun eri yhteiskuntaorgaaneille, muiden muassa kunnille. Jos niiden toimintakyky ei kuitenkaan vastaa yhteiskunnan perusarvoja ja kansalaisten tarpeita, ei lainsäätäjä voi väistää tästä seuraavaa vastuuta.[77]

74 Schrader 2004, 11.
75 Näin esim. Küpper 2002, 168.
76 Heuru 2006, 47.
77 Wetterberg 1997, 39, samoin myös Hidén 2001, 154–155.

4 Kunnallinen itsehallinto – laiminlyöty teema periaatteellisessa keskustelussa

4.1 Perustuslain uudistamistarve

Kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain säännös uudistettiin nyt voimassa olevassa Suomen perustuslaissa ottamalla asiaa koskevaan säännökseen (121 §) kuntien lakiperusteista asemaa ja verotusoikeutta koskevat seikat. Niitä voi pitää merkittävinä itsehallinnon vahvennuksina, mutta toisaalta kyllä säännökset ainoastaan vahvistivat jo aiemmin voimassa olleen tulkinnan kunnan asemasta. Monissa asiaa koskevissa kannanotoissa onkin katsottu, että kunnallisen itsehallinnon tarkastelu jäi perustuslain uudistuksen yhteydessä liian vähäiselle huomiolle. Perustuslain näkemys kansanvallasta pelkästään eduskunnan kautta toteutuvana on varsin suppea ja kansainvälisessä vertailussa jälkeenjäänyttä ajattelua edustava.[78]

Yksi selitys tälle on siinä, että kunnallisen itsehallinnon periaatteellista tarkastelua ei oikeastaan vuoden 1995 kuntalain säätämisen jälkeen ole harjoitettu, ei tutkimuksen kuin myöskään käytännön edustajien taholla. Väite voi kuulostaa yllättävältä. Se asettuu kuitenkin oikeaan valoon, jos vertailua suoritetaan moniin muihin vahvan kunnallisen itsehallinnon maihin. Niissä kysymys kunnallisen itsehallinnon asemasta yhdentymiskehityksen, kansalaisten asenteiden muutoksen ja demokratian vahvistamistarpeen valossa on saanut aivan olennaisesti laajemman huomion ja vienyt sitä kautta itsehallinnon ymmärtämystä eteenpäin. Jos puutteellisen harrastuksemme suhteen syyttävän sormen osoittaa kunnallistutkijoidemme varauksettomaan angloamerikkalaisten liikkeenjohto-oppien suuntaan ja ”governance”-taikasanan piiriin kuuluvaan orientoitumiseen, ei liene kovin väärässä. Kunnallinen itsehallinto ja sen oikeudelliset reunaehdot on koettu vanhentuneisiin hallintotraditioihin kuuluviksi jäänteiksi. Vielä vahvemmin sanottuna: uusien julkisjohtamisoppien ja niiden liitännäisten tutkijoiden monopoli on kun-

78 Kuten Kauko Heuru on todennut: eduskunta on monopolisoinut vallan käytön (Heuru 2006, 25). – Saksalaisista lähtökohdista perustuslain merkitystä tarkasteleva von Arnim toteaa olevan välttämätöntä arvioida sitä, onko olennaisilta osin aiemmista perustuslaeista sanallisesti kirjoitettu voimassa oleva (Saksan) perustuslaki tämän päivän uusiin olosuhteisiin ja täysin uusien yhteiskunnallisten toimijoiden mukaantuloon enää soveltuva. Tämän päivän todellisuutta hallitsevat poliittiset puolueet, joissa määräysvalta on ammattipoliitikoilla ilman toimivia vallankäytön rajoitteita (von Arnim 2009, 14).

nallista itsehallintoa koskevan tutkimuksen tappanut, vähintäänkin siirtänyt sen kunnallistutkimuksen marginaaliin.

Perustuslain uudistamista valmistellut työryhmä totesi lokakuussa 2008 jättämässään muistiossa[79] varsin yksioikoisesti, ettei kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ole tarvetta. 200-sivuisesta muistiosta kunnallisen toiminnan tarkastelulle osoitettiin vain kolmen sivun mittainen huomio. On toivottavaa, että keväällä 2009 asetetun parlamentaarisen komitean työn perustella kysymys saisi vakavamman pohdintansa. Perusteita tälle on runsaasti.

Aloittaa kannattaa eurooppalaisen demokratiakehityksen tarkastelusta. Yhden kuvan siitä tarjoaa Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkityksen korostuminen.[80] Peruskirjan allekirjoittamisella jäsenvaltio on samalla ilmaissut halunsa kehittää maansa kunnallishallintoa eurooppalaisen demokratian parhaiden periaatteiden hengessä. Tämä seikka korostaa osaltaan tarvetta painottaa kunnallisen itsehallinnon poliittista ulottuvuutta[81] (oikeudellisen ulottuvuuden eli aiemman voittopuolisen kunnan ja valtion välisen suhteen problematisoinnin rinnalla). Peruskirjan voidaan katsoa edellyttävän aktiivista ja itsehallintomyönteistä toimintaa, jotta järjestelmä edelleen kehittyisi yhteisesti asetettujen eurooppalaisten päämäärien ja demokratiakäsityksen mukaisesti. Peruskirjan ja sitä tulkitsevan Euroopan neuvoston kongressin näkemys kunnallisesta itsehallinnosta on suomalaisesta näkökulmasta katsottuna mielenkiintoinen. Esimerkiksi yksityiskohtaista kuntien lakisääteisiä velvoitteita koskevaa sääntelyä pidetään heikosti yhteensopivana kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvan riittävän vapaan harkinnan kanssa. Tämä ilmaistiin selkeästi esimerkiksi Euroopan neuvoston vuonna 2005 toteuttamassa Ruotsia koskevassa maa-arvioinnissa.[82]

Peruskirja sen merkittävyydestään huolimatta näyttää kuitenkin Suomessa olevan liki tuntematon niin valtion poliittisen kuin virkaeliitin taholla.[83] Vallalla ajattelussa näyttää olevan yhä V. Merikosken kauan sitten toteama näkemys kunnallisesta itsehallinnosta: ”Itsehallinnon käsite on peräti epämääräinen.”[84]

Tätä käsitteellistä epämääräisyyttä poistavat tänä päivänä edellä mainitun paikallisen itsehallinnon peruskirjan ohella lukuisat Euroopan neuvoston suositukset. Kunnallinen itsehallinto niin oikeudellisessa kuin poliittisessa mielessä on yleiseurooppalaisiin yhteisiin periaatteisiin nojaava, kansanvaltaisen valtion keskeinen rakenneperiaate. Enää Suomen kunnallisen itsehallinnon oikeudellisia perusteita

79 Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2008:8, 69.
80 Näin esim. The European Charter of Local Self-government – 20th anniversary 2006, 73.
81 Sallinen 2007, 39.
82 Recommendation 163 (2005) on local and regional democracy in Sweden; ks. sen esittelyä Ryynänen – Telakivi 2006.
83 Mennola 2008.
84 Merikoski 1969, 100.

ei tarvitse etsiä itsehallinnon olemuksesta esitetyistä, lähinnä ulkomaisista teorioista ja käsitteistä.[85]

Kuntien merkittävin ongelma on velvoitteiden ja rahoituksen välinen epäsuhde. Kysymys peruskirjan edellyttämän rahoitusperiaatteen valtiosääntöisestä sääntelystä on siksi tärkeä. Kysymykseen palataan lähemmin jäljempänä 9. pääjaksossa. Myös vuodesta 2005 toteutetun kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tuoma myllerrys on ollut omiaan hämärtämään kunnallisen itsehallinnon oikeudellisia rajoja. Euroopan neuvoston alueellisen demokratian peruskirjan hyväksyminen puolestaan tuo ajankohtaiseksi aluetason demokratiaa koskevan kysymyksen maassamme.[86]

Yhdentymiskehitys on tuonut kuntien asemaan sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia. Yhteisösäännöstön keskeisinä täytäntöönpanijoina niillä tulisi olla mahdollisuus myös vaikuttamiseen tuon normiston suhteen. Tähän on eräissä Manner-Euroopan maissa viime vuosina keskitytty ja tehty lainsäädäntöuudistuksia. Kunnat eivät enää ole pelkkiä yhteisösäännöstön objekteja, vaan myös subjekteja, toimijoita, joilla tulee olla siihen tarpeelliset oikeudet ja mahdollisuudet. Suomalainen järjestelmä ei kuitenkaan tarjoa institutionalisoituja menettelyjä kuntien vaikuttamismahdollisuuksille.

On tarpeen myös selvittää kansainvälisiä eri maiden kuntatasoa koskevia reformeja ja niiden takana olevaa ajattelua. Kysymys ei ole pelkästään ratkaisujen esittelemisestä ja mallien siirtämisestä, vaan pidemmälle mennen tarpeesta tunnistaa eurooppalaisten itsehallinto- ja demokratia-ajatusten valtavirrat. Ne vaikuttavat tietyllä viiveellä myös konkreettisiin hallintoratkaisuihin. Esimerkiksi Ruotsissa on vireillä olevassa perustuslain uudistuksessa kysymykselle kunnallisen itsehallinnon asemasta osoitettu merkittävän laaja huomio. Näihin vertailuihin ja niiden merkitykseen suhtaudutaan kuitenkin yllättävän kielteisesti. Helppo kritiikin peruste on, että suomalainen kunnallishallinto on niin omalaatuista, ettei sille ole hyötyä kansainvälisistä vertailuista. Tällaista näkemystä edustavat jopa kuntien keskusjärjestön keskeiset toimijat.[87] Julkisen hallinnon asema samoin kuin hallinto-oikeudellinen tarkastelu ovat leimallisella tavalla olleet monissa maissa vahvasti kansallisiin traditioihin ja kulloiseenkin valtiorakenteeseen ankkuroituneita. Eristynyt ”oman” hallintojärjestelmän tutkiminen ja tarkastelu johtavat kui-

85 Ks. Holopaisen kritiikki, jossa hän korosti sitä, ettei Suomen kunnallisen itsehallinnon oikeudellisia perusteita voida löytää itsehallinnon olemuksesta esitetyistä etupäässä ulkomaisista teorioista ja käsitteistä. Holopainen 1977, 284.

86 The Congress: Recommendation 240 (2008): European Charter of Regional Democracy.

87 Esimerkiksi valtiovarainministeriön kuntajohtamisen selvityshankkeen raportin kommentointi Kuntaliiton tiedotteessa (29.4.2009): ”Kansainväliset vertailut ja muiden maiden kokemukset tarjoavat tärkeää tietoa uudistustyön pohjaksi. Koska suomalaisten kuntien perustehtävät ovat laajat ja kuntajärjestelmämme ainutlaatuinen, kansainväliset mallit eivät sellaisenaan sovellu ohjenuoraksi, Kuntaliiton kehitysjohtaja Kaija Majoinen kommentoi selvityshenkilöiden työtä.”

tenkin helposti kansalliseen kapeuteen samoin kuin siihen, että todellisia ulkomaisia vaihtoehtoja ei kyetä ottamaan huomioon.[88]

Hallinnon organisaation on vastattava sen tehtävien asettamia vaatimuksia. Tehtävät puolestaan muuttuvat yhteiskuntarakenteen, teknologian ja vallitsevien arvojen mukaan. Kunnat vastaavat kahdesta kolmasosasta maamme peruspalveluja. Siten ne muodostavat hyvinvointiyhteiskunnan perustan. Niiden toimintaedellytysten, kansanvaltaisen ja kansalaisläheisen toimintatavan, läheisyysperiaatteen toteutumisen turvaaminen muuttuvissa oloissa on mitä suurimmassa määrin myös perustuslaillinen kysymys. Kysymys on Suomessa vältellyn autonomia-termin mukaisesta tavoitteesta. Kuten Erkki Mennola on todennut, ei lainsäätäjä Suomessa käytä kuntien poliittisen ja oikeudellisen aseman määrittelyssä autonomia-käsitettä, vaan itsehallinto-termiä. Usein puhutaan peräti ”kunnallishallinnosta” tarkoitettaessa kaikkea sitä, mistä kunnat vastaavat. Taustalla on nähtävissä valtiota palvelevan kunnan idea, jonka mukaisesti kunnissa hoidettaisiin ainoastaan ”hallinnon” piiriin kuuluvia asioita.[89]

4.2 Kansainvälisen keskustelun anti omaan itsehallintoajatteluumme ja kunnallisoikeudelliseen oppirakennelmaamme

Euroopan unionissa konkreettisesti toteutuva erilaisten hallintokulttuurien kohtaaminen on saanut aikaan kansallisten oikeusjärjestysten ja hallintokulttuurien välisen kilpailun. Tällaisen esimerkin tarjosi 1990-luvulla anglosaksisen management-ajattelun mukaisten keinojen käyttöönottaminen ympäristönsuojelun piirissä eräissä yhteisösäännöksissä. Niissä keinoiksi valittiin ns. ”pehmeitä” menettelyjä, kuten ympäristön sietokyvyn testaaminen, informaation muodossa tapahtuva ohjaus ja kontrolli ja ns. säännelty itsesääntely.[90] Kyseisenkaltainen hallintokulttuurien välinen kilpailu näkyy myös kunnallisoikeuden alueella.

Kunnallisen toiminnan voimakkaiden muutosten keskeisinä sysäysten antajina näyttävät viimeisten parin vuosikymmen ajan olleet muut kuin oikeudelliset tekijät. Tällaisia ovat olleet New Public Management, Lean administration, Total Quality Management, Controlling, Public Private Partnership, Governance, yritys ja kuntakonserni. Ne ovat hallinnon uudistajien sanastoa, joka on varsin pitkälti peräisin taloustieteistä. Näiden termien ja niiden tausta-ajattelun mukaiset näkemykset ovat vaikuttaneet merkittävällä tavalla kunnallisen toiminnankin sisäl-

88 Breuer 2003, 272.

89 Mennola 1999, 46. – Autonomia-termi kunnallisesta itsehallinnosta puhuttaessa ei suinkaan ole vieras. Esimerkiksi Itävallan kaupunkiliiton historiassa (Pramböck 2005, 150–158) termiä käytetään (esim. ”das verfassungsrechtliche Institut der Gemeindeautonomie”). Samoin myös esim. Pernthaler 2000, 71, Leisner-Egensperger 2005, 770 ja The European Charter of Local Self-government 2006, 74.

90 Hill 2007, 188.

töön viime vuosina. Olisiko siis oikeudellinen ohjaus ja sen ohella kunnallisoikeus menettämässä käytännön merkitystään? Yhteistä näkemyksille on myös se, että niiden mukainen ajattelu on peräisin ensisijassa anglosaksisten maiden olosuhteista. Ajattelu on vaikuttanut myös suomalaiseen kunnallisoikeudelliseen käytäntöön ja edelleen lainsäädäntöönkin, mikä on todettavissa esimerkiksi voimassa olevan kuntalain valmisteluasiakirjoista. Yleisemmin vaikutteet näkyvät suhtautumisessa julkisen ja yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden eroon. Eroja painotetaan olennaisesti vähemmän kuin yhteisyyksiä ”managementissa”. Saattamalla teemakokonaisuudet väljän ja lavean governance-käsitteen alle, jäävät valtiollisen organisaation ominaispiirteet ainoastaan yhdeksi alaviitteeksi muiden joukkoon keskusteltaessa julkisen hallinnon uudistamisesta.[91]

Näissä suuntauksissa on runsaasti omaankin järjestelmäämme soveltuvaa. Silti on välttämätöntä muistaa oman maamme kunnallisen itsehallinnon perustana oleva mannereurooppalainen traditio ja oikeusperinne, joka eroaa merkittävällä tavalla uudistussuuntausten taustamaiden järjestelmistä. Niinpä monet Manner-Euroopan maat eivät ole imeneet samalla intensiteetillä uusien uudistussuuntausten mukaista ajattelua kuin mitä esimerkiksi Pohjoismaat Suomi mukaan lukien ovat tehneet.

Mutta ovatko nuo erot sitten niin merkittäviä, että uudistussuuntauksille tulisi olla nykyistä torjuvampi? Otan tästä vain yhden esimerkin. Varsin selvältä pohjoismaiseen ja mannermaiseen kunnalliseen itsehallintoon tottuneesta tuntuu Euroopan neuvoston muutama vuosi sitten osoittama kritiikki Ison-Britannian kunnallisen itsehallinnon alisteista asemaa kohtaan. Siinä todetaan, että näyttää olevan vaikeaa hyväksyä pääministerin kunnille osoittamaa kannanottoa, jonka mukaan ”if you are unwilling or unable to work to the modern agenda, then the Government will have to look to other partners to take on your role”. Tällainen valtion taholta tuleva kannanotto on tulkittava kansanvaltaisen paikallisen itsehallinnon perusperiaatteiden kannatuksen puutteeksi, todettiin Euroopan neuvoston suosituksessa.[92]

Puuttuu siis paitsi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen suoja, myös sitä kohtaan tunnettava arvostus. Mannereurooppalaisen oikeuskulttuurin mukaisesti sen sijaan täydellinen hallinnolle osoitettava toimintavapaus on kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa mahdottomuus. Hallinnon itsevallalle asettavat perusoikeudet rajat. Olennaisuusteorian mukaisesti kaikki perusoikeusrelevantti toiminta – ja niin ollen kaikki hallintotoiminta – on oltava lainsäädännöllisesti legitimoitua.

Tässä on siis muutama vankka peruste sille, miksi maassamme tulisi seurata myös sitä tieteellistä keskustelua, jota Manner-Euroopassa kunnallisen itsehallinnon oikeudellisista reunaehdoista käydään. Perusteena voidaan tuoda myös se,

91 Bull 2009, 14.

92 Recommendation 49 (1998) on the situation of local and regional democracy in the United Kingdom.

että itsehallinnon eurooppalaiseksi standardiksi muodostunut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja nojaa varsin vankasti tälle ajattelulle ja traditiolle.

Mannereurooppalaisen keskustelun ja tutkimuksen seuraamiselle asettavat valitettavasti tutkijakuntamme kielitaidon rajoitukset esteen. Varsinkaan saksankielisten maiden laajaan aineistoon ei pääse sisälle saksaa osaamatta. Esimerkkejä uusista ansiokkaista ja syvällisistä kunnallisoikeudellisista tarkasteluista tarjoavat kolme uutta, laajaa kunnallisoikeudellista teosta:

1) Klug, Friedrich – Oberndorfer, Peter – Wolny, Erich (toim.)
Das österreichische Gemeinderecht. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung Wien 2008. XLVI + 1065 sivua.

2) Mann, Thomas – Püttner, Günter (toim.)
Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte Auflage. Springer 2007. XXXIX + 1120 sivua.

3) Frank, Götz – Langrehr, Heinrich-Wilhelm (toim.)
Die Gemeinde. Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber. Mohr Siebeck 2007. XI + 420 sivua.

Vaikka ne pääasiassa nojaavat oman maansa (Itävallan ja Saksan) voimassa olevaan kunnallislainsäädäntöön, on niissä myös runsaasti yleisempää kunnallisen itsehallinnon oikeudellisten reunaehtojen ja sisällön analyysia. Teokset eivät suinkaan ole ainoita kunnallisoikeuden nykytilaa ja kehitystarpeita tarkastelevia, sillä niiden lisäksi on aivan viime vuosina käyty myös tieteellisissä aikakausjulkaisuissa laajaa keskustelua.[93] Tämä keskustelu on kohdistunut kunnallisoikeuden ydinkysymyksiin – sellaisiinkin, joita voisi pitää loppuun kaluttuina (kuten kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan ala).[94] On myös vaatimuksia kunnallista itsehallintoa koskevan oppirakennelman uudelleenarvioinnista.[95]

---

93 Esimerkiksi Losch – Schimansky 2007, 159–167, Bull 2008, 1–11, Möller 2009, 152–159 ja Remmert 2009, 161–172.

94 Esimerkiksi Lange 2007, 820–826.

95 Tätä on vaatinut erityisesti professori, aiemmin Schleswig-Holsteinin sisäministerinä toiminut Hans Peter Bull (Bull 2008, 1–11). Hän on osoittanut taaksepäin suuntautuneen teorian vajeita. Tällaisena hän pitää esimerkiksi sitä, että luottamustoimisuus olisi keskeinen kunnallisen itsehallinnon tunnusmerkki. Sitä hän pitää epäolennaisena itsehallinnon aspektina eikä nostalginen kaipuu aiempaan idealisoituun tilanteeseen auta tämän päivän tilanteessa. Muihin kriittisiin näkemyksiin viitataan asianomaisissa tarkastelukohdissa.

Onko sitten uudessa mannereurooppalaisessa kunnallisoikeudellisessa ajattelussa eroa omaan maahamme verrattuna? Yleinen käsityshän on, että maamme kunnallishallinto on esimerkki muulle Euroopalle. Voi olla rohkeaa väittää, että erot nousevat jo perusajattelusta. Hyvinvointivaltiollinen ja valtion keskushallinnon vahvaan asemaan nojaava yhtenäisvaltioajattelumme ei ole milloinkaan ymmärtänyt kunnallista itsehallintoa kansalaisille kuuluvana oikeutena itse vastata oman paikallisyhteisönsä asioista omavastuisesti ja riittävää toimivaltaa käyttäen. Paras esimerkki valtiolähtöisestä ajattelusta on ”Paras”, vireillä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus, jossa kunnallinen itsehallinto on alistettu valtion hyvinvointipolitiikan näkökulmasta hallintorajansa uusimaan joutuvaksi ”paikallishallinnoksi”. Tämä voi monesta olla vahvasti sanottu, mutta kyseisen uudistuksen tavoitteita ja keinoja kannattaa verrata toisenlaiseen ajatteluun: ”Kunnallisen itsehallinnon perusteluksi tuodaan ennen muuta se, että sitä kautta vahvistuu niin hallinnon suorituskyky kuin kansanvallan periaate.” (Losch – Schimansky, emt. s. 159).

Esiteltävissä teoksissa yhdeksi keskeiseksi kunnallisen itsehallinnon vaaraksi ja siksi kritiikin kohteeksi nousee oikeudellistumiskehitys, lainsäätäjän liiallinen aktiivisuus. Mutta eikö tämä ole ristiriidassa sen kanssa, mitä edellä on todettu? Kunnallinen itsehallintohan on ennen muuta oikeus, oikeudellisesti turvattu paikallisten asioiden hoitamistapa. Suomalaisen oikeusajattelun valtavirta katsoo, että kunnallinen itsehallinto ei ole mikään itseisarvo. Lainsäätäjällä on oltava oikeus säännellä itsehallinnosta hyvinkin yksityiskohtaisesti. Ajattelun taustana on käsitys kunnallisen itsehallinnon suojasta institutionaalisena suojana. Institutionaalinen suoja merkitsee, että perustuslain 121 § antaa kunnallishallinnolle suojaa lähinnä vain järjestelmänä. Yksittäinen kunta sen sijaan ei voi vedota siihen olemassaolonsa perustana (esim. PeVL 24/1997 vp).

Osassa tarkasteltavina olevia teoksia, niiden eri luvuissa, näkemykset institutionaalisesta suojasta eroavat. Joissakin kyseisen kaltaista käsitystä kunnallisesta itsehallinnosta pidetään historiallisesti vanhentuneena, joissakin siihen yhä vedotaan aiempiin tutkimuksiin nojaten. Argumentit uudelle näkemykselle ovat kuitenkin vahvemmilta vaikuttavia. Tunnusomaista tälle määrittelylle on sen adjektiivinen muotoilu. Tämä tekee käsitteen erityisessä määrin vaille yleistettävyyttä ja säästää samalla välttämättömyydestä käsitteen ”takuu” täsmällisemmästä määrittelystä. Eivät ”instituutiot” ole ”taattuja”, vaan ”institutionaalinen”. ”Institutionaalisen” käyttökelpoisuusalue jää avoimeksi, avoimeksi myös tietynasteisille mielivaltaisuuksille. Käsitteen alkuperäisen isän, Carl Schmittin 1920-luvulla esittämistä esimerkeistä ja hänen aloittamastaan keskustelusta tarkka sisältö ei ole johdettavissa. ”Institutionaalisen” sisältö on määrittelemätön käsite. Myöskään mitään teoriaa sen määrittelemiseksi ei ole kyetty kehittämään.

Walter Schmidtin tarkastelu (*Die Gemeinde* s. 17–34) päätyy käsitteen tarkastelussa – kytkiessään sen Saksan liittotasavallan perustuslain GG 28 II artiklaan – toteamaan ensinnäkin, että kuntien ja kuntayhtymien kansanvaltaisuusvaatimus tekee niiden hallinnosta omissa itsehallintotehtävissä poliittisen hallinnon.

Kansanvaltaisesti legitimoitujen kuntaorgaanien päätöksentekokompetenssien on oltava sellaisia, että ne kykenevät toteuttamaan kansanvaltaisen prosessin kuntatasolla. Tätä palvelee myös myöhemmin perustuslakiin otettu rahoitusperiaate. Tässä demokratiavaatimuksen ja ydinaluetta koskevan takuun vuorovaikutuksessa juuri on perustuslain itsehallintosäännöksen ”institutionaalinen potentiaali”. Perustuslain itsehallintosäännöstä ei enää voida tulkita ”välilliseksi valtionhallinnoksi” (kuten ajattelun taustana olevaa Weimarin perustuslain 127 artiklaa). Siksi siihen, toisin kuin kyseiseen Weimarin perustuslakiin, ei enää päde näkemys institutionaalisesta suojasta. Sama näkemys nousee itävaltalaisesta tarkasteltavana olevasta teoksesta. Itävallan liittotasavallan perustuslain B-VG 116, 118 ja 119a artiklojen katsotaan merkitsevän kuntien *subjektiivista oikeutta* itsehallintoon (Klug – Oberndorfer 1. luku, s. 21). Tämä itävaltalaisen oikeustieteen näkemys itsehallinnosta konkretisoituu monella, aina perustuslain tasolle ankkuroidulla tavalla. Yhtenä ilmenemänä on yksittäisen kunnan olemassaololle annettu suhteellisen vahva suoja. Tämän perusteena on näkemys, jonka mukaisesti kunta on enemmän kuin pelkkä hallintoyksikkö. Se on nykymuotoonsa kasvanut ja kehittynyt paikallisyhteisö (2. osa s. 18).

Edellä siteeratun ohella perustan institutionaalisen suojan käsitteeltä on viimeistään vienyt Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksyminen Saksassa ja Itävallassa, samoin kuin Suomessa. Peruskirjan sisältönä ovat kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon takuuseen kuuluvat olennaiset periaatteet. Mutta on hieman kummastuttavaa todeta, miten peruskirjankin oikeudellisesta merkityksestä vallitsee erilaisia käsityksiä. Kunnallisen itsehallinnon asemaa eurooppalaisessa vertailussa tarkasteltaessa on johtopäätöksenä todettu, ettei kunnallisen itsehallinnon takuuseen peruskirjan perusteella juuri ole apua. Ennemminkin tilannetta voi kuvata yksinkertaisen lainsäädännön perusteella kulloinkin määriteltävissä olevaksi itsehallinto-oikeudeksi (José Martinez Sorian tarkastelu, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* s. 1042). Näin pitkälle viety tulkinta ei nähdäkseni tee oikeutta peruskirjan kokonaisuudelle ja sitä täydentävälle suositusten sisällölle. Aivan kuten Günter Seelen osuudessa (*Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* s. 1065) todetaan, nähdään peruskirjassa kunnallinen itsehallinto demokratiaan ja oikeusvaltioon ankkuroituna valtion toimintaperiaatteena, ei sen sijaan esimerkiksi kansalaisvapauden suojana. Hyväksyessään peruskirjan jäsenvaltiot ovat velvoittautuneet lisäksi toimimaan lainsäädäntönsä ja hallintokäytäntönsä uudistamisella periaatteiden täysimääräisen toteutumisen suuntaan. Lainsäätäjän vapaalla kunnallisen itsehallinnon sisällöstä ja oikeuksista määräämisellä on näin ollen oikeudelliset rajat. Tämä tuodaan esille aiemmin peruskirjaa koskevan laajan kommentaarin laatijan, Bert Schaffarzikin artikkelissa (emt. s. 275). Schaffarzik kirjoittaa peruskirjan määräyksistä muun ohella seuraavan: ”Lähes kaikki sen määräykset ovat – samalla tavoin kuten perustuslailliset kunnallista itsehallintoa koskevat suojanormit – self-executing ja sisältävät kuntien subjektiiviset oikeudet.” Kunnallinen itsehallinto edellyttää siten

paitsi kuntia instituutiona, myös sitä, että niillä on tietyt kansainvälisoikeudellisesti ja perustuslaillisesti taatut oikeudet ja toimintavapaus. Tässä on olennainen ero institutionaalisen suojan käsitteeseen.

Miksi sitten olisi nimitettävä tämän päivän itsehallintonäkemystä? Ei liene vaikea arvata, että vastaus liittyy demokratiaan. Esitetty näkemys nojaa kaiken lisäksi historiallis-poliittiseen johtoajatukseen, jonka mukaan tulee mahdollistaa ja edelleen vahvistaa kansalaisten myötävaikuttamista hallinnolliseen tehtävienhoitoon: ”osallisten aktivointiin omissa asioissaan”.[96] Kunnallisessa itsehallinnossa tämä tapahtuu korostetummin niiden kautta, joita asiat koskevat. Siten kunnallista itsehallintoa voi kutsua erityiseksi asianosaisosallistumisen muodoksi. Se on muodollisesti ilmaistuna institutionalisoitua asianosasten suojaa, joka toteutuu asianosaisten osallisuuden muodossa. Tämänkaltaisen itsehallintonäkemyksen todetaan voittaneen kasvavassa määrin jalansijaa (Reinhard Hendlerin johdantoosuus, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* s. 9). Myös liittotasavallan perustuslakituomioistuin tunnustaa jäsenyysperusteisen osallistumisen komponentit, jotka ovat itsehallinnolle ominaisia ja käyttää termiä asianosaisosallistumisen periaatteesta. Kunnissa tämä asianosaisosallistuminen turvataan perustuslaintasoisesti (GG 28 artiklan 1 kappaleessa).

Se seikka, ettei perustuslain perustana ole absoluuttinen, vaan vapausperusteinen demokratia, on johdettavissa perusoikeuksien turvaamisesta samoin kuin oikeusvaltioperiaatteesta (vertikaalinen vallanjako).

Lainsäätäjän ja kunnallisen itsehallinnon välinen suhde on tarkasteluissa luonnollisesti avainasemassa. Valtiollisen sääntelyn yksityiskohtaisuuden ja kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvan riittävän vapaan harkintavallan alan välisessä suhteessa on vanha, klassinen jännite, niin kansainvälisesti kuin omassa maassamme. Historiallisen kehityksen mukaisesti on kunnallinen itsehallinto erityinen valtion alamuodostelma ja siten osa valtiota, mutta samalla kuitenkin suhteellisen riippumattomuuden (etäisyyden) valtion välittömään täytäntöönpanokoneistoon omaava. Kunnat ovat perustuslain nojalla lainsäädäntöön sidottuja, mitä kautta niiden omavastuuta rajataan. Mutta mistään itsehallinnosta ei voitaisi puhua enää, jos lainsäädännön asettamat toimintaehdot muotoiltaisiin siten, että minkäänlainen omavastuinen tehtävienhoito tulisi mahdottomaksi.

Kunnallisen itsehallinnon suojan raja konkretisoituu ehkä selkeimmin kysymykseen yksittäisen kunnan olemassaolon suojasta. Myös institutionaalisen suojan mukaisen käsityksen edustajien näkemykset tulevat tässä asiassa lähelle uuden käsityksen edustajia. Olemassa olevien kuntien säilyminen ei suinkaan ole lainsäätäjän vapaassa harkinnassa, kunhan vain riittävän monta kuntaa jäisi jäljelle. Kunnallisen jaotuksen muuttaminen vastoin asianomaisten kuntien tahtoa (mikä sekin voi toteutua vain lainsäädännön muodossa), nimittäin edellyttää asiallista hyväksyttävyyttä ottamalla huomioon julkisen edun vaatimus. Tämän yleisen

96 Hans Petersin määritelmä kunnallisesta itsehallinnosta, siteeraus Möller 2009, 78.

edun asettaman rajoituksen toteutumiseksi on lainsäädännössä runsaasti pidäkkeitä, kuten riittävän kuulemisen vaatimus, oikeusvaltiollinen suhteellisuusperiaate ja tästä johdettu harkinnan vaatimus. Koska kunnallisen jaotuksen muutos merkitsee puuttumista aikojen saatossa kasvaneiden sellaisten itsenäisten yhteisöjen toimintaan, jotka tarjoavat asukkailleen paikallisen poliittisen identifikaation, on muutosten lisäksi tyydytettävä kestävyyden vaatimus (Peter J. Tettingerin osuus, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* s. 202).[97]

Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen liitetään kaikissa tarkasteluissa olennaisena osana yleiseen demokratian vahvistamiseen. Historia on osoittanut, että kansanvalta ei suinkaan ole hallitsijoiden lahja hallittavalle kansalle, vaan se on kansan itsensä pitänyt hankkia. Siksi se ei myöskään voi toteutua ylhäältä ohjattuna, vaan ”alhaalta”. Myöskään kansanvallan vahvistamista ei ole mahdollista määrätä pelkästään ylhäältä käsin, vaan se on saavutettavissa pelkästään kansalaisten itsensä aktiivisuuden ja kytkeytymisen kautta. Konstanzin yliopiston professorin Ekkehart Steinin johdantoartikkeliin (*Die Gemeinde* s. 3–15) sisältyvät demokratian vahvistamista koskevat näkemykset ovat perusteltuja myös kansainvälisesti. Tämän vahvistamistarpeen keskiöön kirjoittaja nostaa valtuuston aseman. Jotta kyettäisiin toteuttamaan tietty vastapaino toimivan hallinnon itsenäistymiskehitykseen, on ennen muuta lähennettävä valtuuston jäsenten asemaa samankaltaiseksi parlamenttien jäsenten aseman kanssa. On turvattava, että heillä on riittävästi aikaa kaikkien tulevien ongelmien työstämiseen ja etteivät he kärsi taloudellisia menetyksiä ammatillisen toimintansa rajoittumisen johdosta.

Valtuustojen ongelmat eivät kuitenkaan rajaudu virkavaltaisuuden kasvuun tai rajallisiin toimintaedellytyksiin. Esille nostetaan myös valtuustojen kansanvaltaisen vakuuttavuuden katoaminen. Tähän kehitykseen vastuussa on puoluepolitiikan läpitunkeutuminen, minkä johdosta valitut kuntalaisten edustajat ovat enemmässä määrin puoluelistojen kuin kunnan asukkaiden edustajia. Sanottu ongelma johtuu luonnollisesti käytetystä listavaalijärjestelmästä. Ongelmaa on pyritty eräissä osavaltioissa lieventämään väljentämällä listasidonnaisuutta ja alentamalla äänioikeusikärajaa. Pääasiallisesti ongelman lieventämiskeinona kuitenkin ovat suoran demokratian vahvistamiskeinot. On kuitenkin jouduttu toteamaan, että monilta osin on edelleen avoinna se, onko kansanvaltaisuuden vahvistamisella ollut vaikuttavaa hyötyä.

Demokratia vaatii myös demokratiamyönteisiä toimijoita. Kuvaavaa on, että virkamiesoikeudellisissa esityksissä tuodaan tarkasti esille lakisääteiset virkamiehelle kuuluvat vaatimukset. Sen sijaan perustavaa laatua olevaa edellytystä kansanvaltaisesta asennoitumisesta ei juuri mainita. Sama koskee varmasti myös kuntien toimivaa virkakuntaa suhtautumisessa itsehallintoajatukseen. Johtopäätös nostaa esille hallinnon eettisten vaatimusten reformin tarpeen (Losch – Schimansky).

97 Samoin myös Remmert 2009, 167.

Kunnallinen itsehallinto vaatii myös osallistensa, kansalaisten hyväksyntää. Tässä tullaan sen suoritusfunktioon – palvelutehtävään – joka kotimaisessa uudistuspolitiikassamme on pääasiallisen huomion kohteena. Jotta itsehallinto kykenisi edelleen saamaan riittävät sympatia-arvostukset, ei sen taustaidea yksin ole tähän riittävä. Monet seikat puhuvat sen puolesta, että myös itsehallinnon instituutioiden hallinnollisella suorituskyvyllä on tärkeä osa tässä. Ei nimittäin ole oletettavissa, että itsehallinnon kannatus voisi jatkua, jos se epäonnistuisi käytännön tehtävässään.

Edellä on tarkasteltavana olevien teosten laajasta sisällöstä otettu esille ainoastaan peruskysymykseen liittyvät havainnot. Vaikka merkittävä osa sisällöistä on kansallisen oikeuden lainopillista tarkastelua, on siltäkin osin ulkomaalaiselle lukijalle hyödyllistä tutustua kunnallisoikeuden kehityslinjoihin kunnallisoikeuden kansainvälistyttyä entistä vahvemmin.

Tarkasteltavina olevien teosten kuva muuttuneisiin käsityksiin ja olosuhteisiin mukautumaan kykenevästä kunnallisoikeudesta on perinteistä näkemystä laajempi. Kunnallisoikeudella voidaan tänä päivänä ymmärtää perinteistä hallinto-oikeuden alaosiota laajempaa kokonaisuutta. Tämä muutos johtuu ennen kaikkea siitä, että tämän päivän kunta toimii mitä erilaisimmissa muodoissa, ei enää pelkästään julkisoikeudellisten hallintoyksiköiden muodossa. Tällaisia toimintamuotoja ovat vaihtelevat yksityisoikeudelliset (osakeyhtiö, yhdistys, säätiö) tai yhteistoiminnalliset (kuntayhtymä, sopimisperuste) muodot. Kunnallisoikeus kattaa perinteisestä oikeusalajaottelusta riippumatta koko sen oikeusjärjestelmän, joka vaikuttaa kuntien olemassaoloon, itsehallinnolliseen asemaan, poliittiseen ja hallinnolliseen organisaatioon, toimintakykyyn ja toiminnan järjestelyihin, tehtäviin, talouteen ja muihin kunnallisen itsehallinnon kannalta relevantteihin olosuhteisiin. Määritelmä on näin huomattavasti aiemmin esitettyä moniulotteisemman roolin kunnallisoikeudelle osoittava. Kunnallisoikeutta voi tiivistetysti kuvata sellaisten oikeussäännösten summana, jotka koskevat kunnallisten yhteisöjen oikeusasemaa, organisaatiota, tehtäviä ja toimintamuotoja. Kunnallisoikeus on tässä katsannossa funktionaalinen, kaikki oikeudenalat kattava ja tutkimuksen ja opetuksen tämän päivän tarpeisiin sovitettu kokonaiskäsite. Siinä oikeutta tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.[98]

98 Ks. myös Heuru – Mennola – Ryynänen 2008 ja Husa – Pohjolainen 2008, 269–273.

5 Onko myös valtuustoa pidettävä eräänlaisena parlamenttina?

Suomalaisessa keskustelussa ei ole ollut esillä kysymystä valtuuston parlamenttiluonteisesta asemasta: onko se pelkkä hallinto-orgaani vai parlamentin luonteinen kansalaisten edustusto.[99] Tällä seikalla on kuitenkin keskeinen asiallinenkin merkitys, eikä pelkästään terminologista mielenkiintoa.

Jos valtuustoa pidetään ”aitona” edustustona, eduskunnan tavoin, on sillä oltava myös riittävän laajaa julkisen vallan käyttöoikeutta kansalaisten puolesta. Sitä se puolestaan käyttää kansalaisiin kohdistuvasti. Tänä päivänä parlamentin varsinainen tehtävä ei kuitenkaan ole siinä, että se käyttää kansan puolesta valtiovaltaa, sillä tähän tarkoitukseen ovat ensi sijassa välillisesti demokraattisesti legitimoidut täytäntöönpanokoneistot ja oikeuslaitos olemassa. Sitä vastoin parlamentille on ainoana perustuslaillisena orgaanina osoitettu kansan edustaminen. Kansan edustaminen osoittaa kansanvaltaisessa valtiossa parlamentin perusfunktion. Se käsittää konkreettisesti edustajien tehtävän vuorovaikutuksena valitsijoidensa kanssa, vastuullisuuden varsinaista suvereenia eli kansaa kohtaan, informaatiovelvollisuuden parlamentissa tapahtuvasta tahdonmuodostuksesta samoin kuin velvoitteen erilaisten kansakuntaa koskevien käsitysten ilmaisemisesta.[100]

Kunnan valtuuston funktiot ymmärretään virheellisesti kapeasti itse”hallinto”-käsitteen puitteissa, sillä kunnat ja niiden rinnalla valtuustot eivät ole enempää mitään ”hallintoa” valtiollisessa vallanjaon organisaatiojärjestelmässä, kuin myöskään ”hallintoon” tehtäviltään rajoittuvia. Kunta ei nimittäin ole pelkkä epäitsenäinen ja omavastuisesti toimiva hajautetun valtionhallinnon alueyhteisö, vaan yksi porras valtiorakenteessa omine, legitiimine, valtiosta tietyn riippumattomuuden omaavien paikallisyhteisön asioiden hoitoa koskevine tehtävineen. Kunnallisessa itse”hallinnossa” ei myöskään ole kysymys pelkästään paikallisten hallintoasioiden asianmukaisesta hoitamisesta, vaan aivan kuten valtiotasolla, kansan poliittisesta herruudesta.[101] Valtuustokin – aivan kuten parlamentti – saa legitimaationsa suo-

99 Vrt. esim. Knemeyer – Jahndel 1991, 16–17: ”Kunnan valtuustolla on kaksoisluonne: se on ylin hallinto-orgaani ja kunnallinen edustusto.”

100 Ott 1994, 137.

101 Ott 1994, 282–283. Tälle tosiasialle maamme perustuslain 2.1 § ummistaa silmänsä. Demokratia liitetään säännöksessä pelkästään eduskunnan valtaan, ummistamalla silmät kunnallisen itsehallinnon muodossa toteutuvalta demokratialta.

rasta kansalaisilta johdettavasta legitimaatioketjusta ja toteuttaa osaltaan kansanvaltaiselle valtiolle välttämätöntä jaetun demokratian periaatetta.[102]

Valtuuston asemaan tämä muuttuva ajattelu ei luonnollisestikaan voi olla vaikuttamatta. Sen perinteinen funktio – päätösvallan käyttäminen – luonnollisesti säilyy, koska sen tehtävä on tämän mukaiseksi säädetty. Mutta normin ja tosiasiallisen tilan välinen yhteys ei välttämättä enää ole selvä. Valtuuston funktio yksittäisiä päätöksiä tekevänä hallinto-orgaanina on vähentynyt ja sen asema on muuttunut entistä enemmän tavoitteiden ja periaatepäätösten muodossa ohjaajaksi. Se hyväksyy yleisellä tasolla olevia suunnitelmia, periaatepäätöksiä, tavoitteita ja talousarvion, jotka kunnan muu organisaatio sitten konkretisoi. Tällaista valtuuston harjoittamaa toimintaa voi hyvin luonnehtia normiohjaukseksi, ei enää hallinnolliseksi päätöksenteoksi. Kuntalaki on tässä suhteessa valtuuston asemasta ristiriitaisen kuvan antava. Yhtäältä siinä säädetään valtuustolle päätöksentekofunktio (1.2 § ja 13.1 §), mutta toisaalla päätöksenteon sisällön muodostavat juuri puhtaat tavoitepäätökset ja ohjelmaohjaus (13.2 §).

Se, toteutuuko tätä kautta riittävässä määrin luottamushenkilölle kuuluva edustajafunktio, ei ole täysin selvää. Itsehallinnon kannalta kysymys on kuitenkin aivan olennainen.

Kysymys valtuuston asemasta on kytkettävissä merkittävämpään kysymykseen: kysymykseen demokratiasta ja vallanjaosta. Asiaa voidaan havainnollistaa vertailemalla Suomen ja Ruotsin perustuslakeja. Suomen perustuslain 2 §:ssä on säädetty kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskeva pääsääntö: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Vastaavassa säännöksessä Ruotsin perustuslaissa (RF 1:1) kansanvaltaisuuden todetaan toteutuvan edustuksellisen ja parlamentaristisen valtiorakenteen lisäksi myös kunnallisen itsehallinnon muodossa.[103]

Se seikka, että kunnallisesta itsehallinnosta on oma säännöksensä perustuslain 121 §:ssä, ei oikeuta 2 §:n mukaista ahdasta, eduskuntakeskeistä kansanvaltaajattelua maassa, jossa kunnallisen itsehallinnon vastuulla on vähintäänkin kaksi kolmasosaa julkisen palvelutuotannon toteutuksesta.

102 Dolderer 2009, 147, Gebhardt 2007, 27 ja Ryynänen 2002, 310–313.

103 Sääntelyn taustana voidaan pitää ruotsalaista dualismia: kuningas ja paikallinen itsehallinto. Historiallisesti vahvistunut keskusvalta ja paikallinen itsehallinto ovat olleet aina yhteistyössä ja tarvinneet toistensa tukea. Kuninkaan halutessa vahvistaa kruunun asemaa, usein aateliston kustannuksella, oli tukea haettava muiden säätyjen piiristä. Saadessaan niiltä tukea joutui kuningas vastavuoroisesti osoittamaan niille vahvemman oikeudet omien asioidensa hoitamisessa. Näin pitäjien omavastuisuus kasvoi ja itsehallinto sai alun. Ks. Wetterberg 1997, 20.

6 Demokratian haaste

Kolmen vuosikymmenen takaisessa suoritus- ja suunnitteluvaltiossa demokratisoinnilla ymmärrettiin ennen muuta hallintopäätöksiin osallistumiseen oikeuttamista. Tämän päivän ”mahdollistavassa” valtiossa tätä täydentävät yksityistaloudellinen panos ja kansalaisten oma toiminta julkisista tehtävistä vastaamisessa. Tämä edellyttää toisenlaista demokraattista panosta, erilaisten demokraattisten legitimaatiolähteiden yhteensaattamista.[104] On siksi aika ”uskaltautua toisenlaiseen demokratiaan”[105] ja pyrkiä hyödyntämään yksityisen ja yhteiskunnallisen sektorin demokraattista potentiaalia yhteisön elävöittämiseksi (”local capacity building”). Tämän vaatimuksen taustana on subsidiariteettiperiaatteen mukaisen ajattelun vahvistuminen. Periaatteen katsotaan olevan keskeinen kansanvaltaisen valtion toiminnan legitimoija ja luovan sen vallankäytölle kansan välttämättömän hyväksynnän (pouvoir constituant).[106]

Perinteiset dogmaattiset demokraattisen legitimaation keinot koskivat pelkästään ongelmienratkaisun valtiollista osuutta. Ne eivät tänä päivänä siten kykene ottamaan haltuunsa julkisten tehtävien hoitamisen koko kompleksisuutta. Klassinen legitimaatioketjun kuvio oli kaiken lisäksi soveltuva vain hierarkkisesti rakentuvaan valtionhallintoon. Riittävää ei ole enää pelkästään oikea tehtävänjako valtiollisten orgaanien kesken, vaan myös valtion ja yhteiskunnan yhteinen vaikutus tavoitteena optimoida legitimaation toteutuminen. Tässä tehtävässä kunnallisella demokratialla on aivan ensisijainen merkitys. Paikallistason politiikka vaikuttaa merkittävällä tavalla korottavasti poliittisten prosessien demokraattiseen laatuun.

---

104 Merkittävimmän ilmauksensa siirtyminen vanhasta keskittämishenkisestä, valtiokeskeisestä ajattelusta demokraattiseen yksilökeskeiseen ajatteluun sai marraskuussa 1990 Pariisissa allekirjoitetussa, uuden Euroopan peruskirjaksi kutsutussa asiakirjassa (ETYK. Uutta Eurooppaa koskeva Pariisin peruskirja. Pariisi 1990. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 3/91). Viisitoista vuotta aiemmin allekirjoitetussa Helsingin asiakirjassa valtiot olivat etusijalla, kun sen sijaan Pariisin asiakirjassa korostettiin yksilökeskeistä demokratiaa ja kansalaisvapauksia. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus korostaa samoja periaatteita.

105 Hill 2007, 194.

106 Möller 2009, 88.

Saksan liittopäivien puhemiehenä 2000-luvun alussa toimineen professori Rita Süssmuthin tunnuslauseena, joka oli liittopäivien kotisivulla, oli seuraava osuva demokratian luonnehdinta:

> ”Demokratia ei ole milloinkaan täydellinen, ei milloinkaan rutiinia, ei milloinkaan valmis, vaan aina toimeksianto ja velvoite. Nimittäin: oikeuden ja oikeudenmukaisuuden harjoittamista, ongelmien ja konfliktien yhteistä askel askeleelta tapahtuvaa ratkaisemista ja kaikkien elämänhalun vahvistamista.”

Tunnuslause osoittaa nöyrää suhtautumista demokratian tilaan. Siitä ei ole luettavissa itsetietoisuutta tai perusteetonta tyytyväisyyttä olemassa olevaan tilaan, vaikka kirjoittaja on parlamentin puhemies. Näkemyksessä on sama perusajattelu kuin Euroopan neuvoston julkaisemassa demokratian uudistamista luotaavassa tutkimuksessa: ”Liberal political democracy, as presently practised in Europe, is not 'the end of history'. Not only can it be improved, it must be – if it is to retain the legitimate respect of its citizens.”[107] Miten sitten Suomessa asia nähdään? Seuraava sitaatti on vastaavassa asemassa olleen vastuullisen päättäjän käsitys:

> ”Mutta sitä minä en ymmärrä, että vihreät vetävät alas meidän demokratiamme. Menkääpä muihin Euroopan unionin maihin, käykää ne läpi. Missä on eduskunnalla enemmän valtaa kuin Suomessa kansanedustajilla? Se on hyvä äänestäjien tietää, että meillä se on suurempi kuin missään muualla. Missä on niin vahva kunnallinen itsehallinto kuin meillä Suomessa? Ei ainakaan missään ole vahvempaa. Kyllä meillä demokratia toimii. Voidaan keskustella kansanäänestyksistä, mutta voidaan myös kysyä, eikö demokratiaa haittaa se, että meillä ylen määrin voi panna kapuloita rattaisiin monenmoisilla valitusasteilla.”[108]

Tuolloisen pääministerin, sittemmin eduskunnan puhemies Paavo Lipposen näkemystä voi pitää sekä oikeana että vääränä. Se on kuitenkin erilaista asennetta – sikäli kuin kyse on edustavasta poiminnasta puhujalta – osoittava. Monet valtiojohtoiset demokratian kehittämiseen pyrkivät hankkeet ovat osoituksena toisenlaisesta – puhemies Süssmuthin ajattelun mukaisesta demokratiakäsityksestä. Politiikan oppimis- eli muuntautumiskyky on nimittäin yksi demokratian laadun olennainen mittari (vallanjaon kautta toteutettavan institutionaalisen vapauden-turvaamisen ja osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuuden ohella).[109] Siksi varmaan eri hallitusten kaudella on ollut vireillä osallisuushankkeita, kansalaisvai-

107 Schmitter – Trechsel 2004, 89 ja 131.
108 Pääministeri Paavo Lipponen eduskunnassa 17.10.2002, suullisen kyselytunnin asia SKT 169/2002 vp.
109 Offe 2003, 172.

kuttamisen politiikkaohjelmia ja oikeusministeriöön perustetun demokratiayksikön tarvetta. Asia on nähty näin myös kuntia edustavan etujärjestön taholla.

Suomen Kuntaliiton toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen katsoi puheenvuorossaan kuntajohtajien neuvottelupäivillä Vantaalla vuonna 1999, että kunnallinen itsehallinto ja edustuksellinen demokratia eivät ole kehittyneet kunnan toimintojen laajentumisen mukana. Kunnan päättäjiltä vaaditaan yhä enemmän tietoa ja aikaa yhteisten asioiden hoitamiseen, mutta heidän toimintamahdollisuutensa eivät ole parantuneet samassa suhteessa. Alasen mielestä päättäjät ovat hallintokoneiston valmisteleman tiedon varassa, eikä heistä useinkaan ole tiennäyttäjiksi. Tämä on kuitenkin poliittisen vallankäytön tärkein tehtävä, Alanen muistutti. Kuntaliitto on käynnistänyt erityisen demokratia-projektin – ei uhkaamaan ammattijohtajan asemaa vaan vahvistamaan paikallista itsehallintoa ja kansalaisten vuorovaikutusta suhteessa päätöksentekoon. Suomessa suhtautuminen demokraattiseen järjestelmään ja sen toimivuuteen on paljon kyynisempää kuin muissa Pohjoismaissa. Asenne ei ole vieras kuntajohtajapiireissäkään. ”Juupas-eipäs, tästä ei puhuta” -asenne merkitsee väistämättä pysähtymistä, putoamista muutoksen ohjaajan paikalta, Alanen linjasi.

Olemme olleet perinteisesti ylpeitä laajan tehtäväalueen omaavasta ja luottamushenkilöhallintoon nojaavasta kunnallishallinnostamme. Jokainen maa kehittää luonnollisesti hallintoaan omista kansallisista lähtökohdistaan, eikä kilpailu eri maiden järjestelmien kesken sovellu tähän. Silti on syytä kohdistaa huomio siihen, millaisena ulkopuoliset havainnoitsijat järjestelmäämme arvioivat.

Vuonna 2007 ilmestyneessä saksalaisen *Enemmän demokratiaa!* -järjestön julkaisussa 31 Euroopan maata on luokiteltu kuuteen luokkaan sen suhteen, miten ne suhtautuvat suoraan kansalaisvaikuttamiseen ja poliittisen kulttuurin kehittämiseen (ks. www.iri-europe.org). Parhaiten tässä suhteessa ovat sijoittuneet luonnollisesti Sveitsi ja Liechtenstein. Toisessa ryhmässä (”demokraatit”) on muun muassa Tanska. Suomi sijoittuu vasta neljänteen ryhmään, johon kuuluvia maita luonnehditaan ”pelokkaiksi”, toisin sanoen kansalaisvaikuttamisen laajentamiseen pelokkaasti suhtautuvaksi. Arvio ei yllättäne ketään. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamistarpeesta on puhuttu ja kirjoitettu vuosien ajan. Kehittämisajatukset on pelkistettävissä osuvasti seuraavalla kysymyksellä: ”Onko niin, että parhaiten maailmassa koulutetut suomalaiset eivät tarvitse yhtään enempää demokratiaa kuin luku- ja kirjoitustaidottomat isovanhempamme vuosisadan alussa? Punaisen viivan veto riittää.”[110] Pelkkien kansalaisvaikuttamista koskevien

110 Tiihonen 1997, 21. – Venetsian komission Suomen perustuslakiarviossa nostetaan esille paradoksi, joka koskee Skandinavian maiden demokratian tilaa. Yhtäältä niissä on maailman kehittynein demokratia, jossa pannaan painoa yhteisölliseen osallistumiseen ja ruohonjuuritason vaikuttamiseen, mutta toisaalta niissä kansanäänestyksillä on olematon merkitys. Tältä osin viitataan Suomen vahvaan perustuslailliseen traditioon, jossa kansanäänestys on ollut vain poikkeuksellisissa tapauksissa käytössä. Ks. European commission for democracy through law (Venice Commission): Opinion

säännösten olemassaolo sinänsä ei vielä ole riittävää. Tarvitaan myös muuta: instituutioiden antamaa tukea kansalaiselle vastuunottoon ja vaikuttamiseen. Siis: ”Ihmisten voimaantumisen ja osallisuuden vahvistaminen ovat julkisen hallinnon ja sen instituutioiden keskeinen tehtävä.”[111]

Voi perustellusti väittää, että kuvatussa asiassa ei ole kyse mistään tunnistamisongelmasta, vaan kyse on täytäntöönpano-ongelmasta. Ei suinkaan puutu esityksiä siitä, millä tavoin voitaisiin toteuttaa tietty painopisteen siirtäminen poliittisten puolueiden ylisuureksi katsotusta vallankäytöstä kansalaisten itsensä käsiin. Toisin sanoin: poliittiset puolueet olisi siirrettävä takaisin niiden varsinaiseen rooliin, jossa ne myötävaikuttavat kansan poliittiseen tahdonmuodostukseen, eivätkä nykyiseen tapaan täydellisesti hallitse sitä.[112] Kuntatasolle siirrettynä tämä voisi merkitä suorien vaikuttamiskeinojen lisäämistä ja niiden sitovuuden vahvistamista. Eri maiden esimerkit ovat myös osoittaneet, että kunnan asukkaille säädetty oikeus kunnan johdon valintaan suoralla välittömällä vaalilla on omiaan tarjoamaan vastapainoa poliittisten puolueiden vallankasvulle.[113] Kunnan asukkaat eivät tällöin ole sidottuja poliittisiin sopimuksiin vaan valitsevat johtajansa muilla perusteilla. Sen vuoksi vasta-argumenttina suoralle pormestarin vaalille ja ylipäänsä pormestarijärjestelmälle tuotu väite valtuuston aseman heikkenemisestä tarkoittaa samalla poliittisten puolueiden vallan säilyttämisen puolustamista. Poliittiset puolueet ovat tämän päivän kunnallisessa itsehallinnossa välttämättömät toimijat, mutta niillä(kään) ei demokratiassa voi olla yksinomaista käytännössä kontrolloimatonta valtaa. Juuri välittömän osallistumisen ja vaikuttamisen keinoilla voidaan tehokkaasti estää vallan väärinkäyttöä. Ne muodostavat sellaisen vastavoiman, jolla estetään politiikan, talouden tai jonkun muun elämänalan eliittiä sopimasta asioista kansalaisten päiden ylitse ja heidän kustannuksellaan.[114] Suomen kaltaisessa pienessä, valta- ja vastuusuhteiden sekoittuneessa hallintokulttuurissa tällaisten keinojen merkitystä ei voi liikaa korostaa. Sen on konkreettisesti osoittanut esimerkiksi vuoden 2007 eduskuntavaalien rahoituskytkennöistä vuoden 2009 aikana noussut keskustelu. Yhtä ymmärrettävää kuitenkin on, ettei maamme puolue- ja politiikkaeliitti tällaisten vastavoimien aikaansaamisesta ole innostunut.

Suoran ja epäsuoran demokratian rinnalle on nousemassa demokratian rakenneosana diskurssi, eli ideoiden ja ajatusten ilmaisu ja kommunikointi millä viestinnällä tahansa. Osallistuva ja pluralistinen demokratia edellyttää laajaa ja

---

on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session 14–15 March 2008. Opinion No. 420/2007.

111 Hautamäki 2008, 45.

112 Näin myös esim. von Arnim 2002, 586.

113 Ks. tästä myös von Arnim 2002, 585–586. On mielenkiintoista, että eräissä Saksan osavaltioissa juuri huippupoliitikot olivat pormestarin suoran vaalin tiukimpia vastustajia.

114 Mennola 2009, 204 ja von Arnim 2009, 366.

monipuolista julkisuutta.[115] Mutta vuorovaikutus ei voi olla pelkästään yhdensuuntainen, julkisilta viranomaisilta kansalaisten suuntaan. Tiedon, näkemysten ja mielipiteiden vaihto on kaksisuuntainen yhteys. Tämän jälkeen tulee politiikan vastuu. Poliittisille kysymyksille on tunnusomaista, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tietoa asioiden tilasta saati sitten käsitystä ja ymmärrystä siitä, mitä niille tulisi tehdä. Politiikan tehtävänä on puheen ja debatin kautta valottaa eri puolia, kysyä eri vaihtoehtojen perään, esittää uskottavia vaihtoehtoja, tuoda esille vastakkaisia argumentteja vaihtoehtojen tueksi tai kaatamiseksi ja lopulta tehdä päätöksiä tässä ajassa ja paikassa, kuitenkin ottaen huomioon tulevien sukupolvien oikeus luoda oma maailmansa.

Avainsana edessä olevassa tarkastelussa on vuorovaikutus. Edustuksellisen demokratian vajeet näkyvät tässä: edustuksellisessa demokratiassa vuorovaikutus valittujen ja valitsijoiden kesken jää minimissään kerran neljässä vuodessa tapahtuvaksi ”tilitykseksi”. Varsin perustellulta ja hyväksyttävältä näyttää seuraava määritelmä. Demokratia on oikeusvaltion puitteissa tapahtuva, alueellisesti hajautettu poliittinen päätöksentekojärjestelmä, jossa maan kaikilla täysivaltaisilla kansalaisilla on perustuslaillinen kansalaisaloite- ja päätöksenteko-oikeus sekä vaalioikeus. Tätä Torsten Almquistin esittämää määritelmää[116] suomalainen järjestelmä ei täytä kuin osaksi.

Osallistuva demokratia merkitsee enemmän demokratiaa, jossa kansalaisilla on muitakin tapoja osallistua ja vaikuttaa kuin äänestäminen. Osallistuva demokratia tarkoittaa aidon vuoropuhelun aloittamista kansalaisten kesken. Ihmisiä kuullaan ja kuunnellaan, heidän näkemyksilleen ja mielipiteilleen annetaan arvoa ja heidät otetaan mukaan yhteisten asioiden pohdintaan.[117] Vaatimus on siirrettävissä myös tarkasteltavana olevaan kunnallisen itsehallinnon ja lainsäätäjän väliseen suhteeseen. Aito vuorovaikutus molempien välillä voisi merkitä myös enemmän demokratiaa.

115 Sipponen 2000, 242.
116 Almquist 2002, 270.
117 Harju 2009.

7 Voiko yhtenäisvaltio olla kansanvaltainen kansalaisvaltio?

Yhtenäisvaltion ja liittovaltiorakenteisen valtion eroja kansanvallan ja itsehallinnon kannalta ei suomalaisessa keskustelussa riittävästi ole osattu tuoda esille. Ero on nimittäin periaatteellisesti ja käytännöllisesti äärimmäisen suuri ja merkittävä. ”Desentralisoidussa yhtenäisvaltiossa”, jollaiseksi Suomea voidaan kuvata, valtio on suonut paikallishallinnolle ja alueille tietynasteisen ”autonomian”. Tämä on kuitenkin yksipuolisesti ”ylhäältä” toteutettu ja alisteinen kokonaisvaltiollisille yhtenäisyyden ja tiukan valtionvalvonnan mukaisille reunaehdoille. Tässä on ero liittovaltiorakenteisiin maihin[118], joissa peruslähtökohta on ”alhaalta ylös”.

Yhtenäisvaltiossa – Suomen ja Ruotsin tavoin – eduskunnalla on kompetenssikompetenssi, valta päättää kaikkien julkista valtaa käyttävien orgaanien toimivallasta. Tämä koskee myös kuntia ja alueita. Suvereniteettinäkökulmasta katsoen ei kunnilla yhtenäisvaltiossa olisi ”oikeutta” itsehallintoon tai riippumattomuutta sanan varsinaisessa mielessä. Eikä myöskään voida katsoa vallitsevan mitään varsinaista vallanjakoa. Liittovaltiorakenteisissa maissa sen sijaan osavaltioilla ja tietyiltä osin myös kunnilla on vallanjakoperiaatteeseen perustuva ja perustuslaillisesti vahvistettu oikeus itsehallintoon. Riittävillä toimivaltuuksilla varustettujen itsehallintoyksiköiden aikaansaaminen ei tietenkään ole mahdotonta yhtenäisvaltioissakaan, jos tähän on lainsäätäjällä valmiuksia.[119]

Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella vallinneen ajattelun mukaisesti kunnat nähtiin valtion keskushallinnon tahdonmuodostusta yhdenmukaisesti koko maassa toteuttavina ”valtion pitkinä käsinä”. Tuon ajan ajattelun mukaista oli siksi myös näkemys kunnallisen itsehallinnon asemasta: ”Kunnan asema valtiossa ei näet enää ole, niin paradoksaaliselta kuin väite saattaa tuntuakin, kunnallisen itsehallinnon ongelma. Kysymys on tällöin valtiorakenteen kokonaisjärjestelyn yhdestä tärkeästä osasta, jota on katsottava valtion kokonaisorganisaation, sen vallankäytön ja päätöksenteon sekä yksilön ja valtion kokonaissuhteen kannalta. Kunnan aseman järjestäminen kaikki edellä mainitut tekijät huomioon ottaen on ratkaistava kokonaiskysymyksenä valtiosääntöuudistuksen yhteydessä.”[120] Huomionarvoista on, että näkemyksessä ei – ajan valtiokeskeisyydestä huolimatta –

118 Ks. Pernthaler 2000, 10.
119 Strandberg 2007, 141.
120 Holopainen 1975, 53.

torjuttu kunnallisen itsehallinnon merkitystä, se nähtiin ainoastaan alisteisena kokonaisvaltiollisille ratkaisuille. Aikakauden valtanäkemyksestä on pitkä matka tämän päivän eurooppalaiseen itsehallintonäkemykseen, jossa hyväksytään itsehallinnon itseisarvoinen merkitys, sen rooli demokraattisen valtion perustana ja riittävä autonomia (kuten paikallisen itsehallinnon peruskirjan selittävän raportin periaate: kunnat eivät ole pelkkiä ylempien viranomaisten avustajia).[121]

Erilaiset alueet eivät Euroopan tasolla tietenkään välttämättä korvaa valtioita, mutta saavat valtioiden rinnalla tietynasteisen aseman ja muodostuvat eurooppalaisen yhteenliittymän todellisiksi peruspilareiksi. Meille suomalaisille, vahvan valtion roolin hyväksyneille lienee vaikeaa ymmärtää sitä muualla tunnettua pelkoa, joka kohdistuu – Brysselin ylivallan ohella – myös kansallisvaltioiden liian vahvaan asemaan Euroopan konstruktiossa. Maakunnat ja alueet ovat vielä tänäänkin maan poliittisen järjestelmän selkärankoja, ihmisten identiteetin perustoja ja alueellisen kehityksen tasapainottajia ja vakauttajia. Kansallisvaltio ei ole kaikkialla yhtä korkeassa kurssissa kuin Pohjoismaissa.[122]

Monissa maissa nimittäin kunnalliset ja alueelliset yksiköt nähdään demokratian perustoina.[123] Näkemys voidaan jopa kärjistää edesmenneen sveitsiläisen Eurooppa-ajatuksen varhaisen isän Denis de Rougemontin tavoin: Jos tavoitellaan valtioiden Eurooppa-mallia, toivotaan ympyrän neliöimistä tai odotetaan ystävällismielistä yhteistyötä ”misantrooppien (ihmisvihaajien) kerhoilta”, sillä jokainen valtio on itsekäs ja kilpailuasetelmassa naapuriinsa nähden. Siksi valtiot eivät voi muodostaa eurooppalaisen federaation perustaa, on de Rougemont todennut.[124]

Eräänlaiseksi lähtökohdaksi seuraaville tarkasteluille soveltuu muutama vuosi sitten Ruotsissa kirjoitettu (käännös kirjoittajan)[125]:

> Paikallista kansanvaltaa ei todellisessa mielessä ole milloinkaan ollut Ruotsissa. Me ruotsalaiset emme myöskään milloinkaan ole tunnustaneet tai omanneet luottamusta kuntiin itsenäisinä poliittisina yhteisöinä. Olemmeko tunteneet olomme turvallisemmaksi kuninkaan vallan tai keskusvallan sylissä? Jos haluamme vahvempaa kunnallista itsehallintoa, toisin sanoen itsenäisempiä kuntia, on kunnille siirrettävä vahvempi oikeudellinen toimivalta. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, että meidän on murrettava,

121 European Charter of Local Self-Government and explanatory report 1986, 11: ”’Under their own responsibility’ stresses that local authorities should not be limited to merely acting as agents of higher authorities.”

122 Mennola 1999, 37, ks. myös Koivisto 2006, 108.

123 Esim. Local Government in France 2001, 5 ja Gebhardt 2007, 27. Esim. Marcusson 1992, 119: “Huolimatta erittäin voimakkaasta valtiollisen ja kunnallisen toiminnan integroitumisesta, joka on jatkunut ja ollut tunnusomaista suurimman osan 1900-luvusta, on kunnallinen itsehallinto ollut koko ajan mitä suurimmassa määrin ruotsalaisen kansanvallan elävä osa.”

124 Saint-Ouen 1998, 52.

125 Lokal demokrati – möjlighet eller hot? 1995, 31.

tai ainakin modifioitava voimakkaasti yhtenäisvaltiollisen integrationismin poliittinen filosofia ja traditio.

Jos ruotsalaisten on esitettävä edellä siteerattuja epäilyjä ja muutosvaatimuksia, voidaan kysyä, eikö sitten vielä suuremmalla syyllä samaan olisi tarve Suomessa.

Yhtenäisvaltiollinen Helsinki-keskeinen ajattelu, joka puetaan kansalaisten yhdenvertaisuudesta vastaamisen kauniiseen ajatukseen, on ehkä Ruotsiakin voimakkaammin Suomen poliittista kulttuuria leimaava. Vaikka ei täysin hyväksyttäisikään ruotsalaista näkemystä kunnallisen itsehallinnon merkityksestä, nousee myös toinen merkittävä seikka vaatimaan uudelleenarviointia. Suhteellisen itsenäinen ja laajan julkisen palvelun järjestämisen vastuun kantava kunnallishallintomme on yhä suurempi poikkeus Euroopan tasolla. Kun yhdentymiskehitys väistämättä johtaa hallintojärjestelmien jonkinasteiseen vähittäiseen harmonisoitumiseen, voidaan kysyä, muuttavatko muut Euroopan maat hallintojärjestelmiään suomalaiseen ja ruotsalaiseen suuntaan, vai käykö toisinpäin. Voi olla siis tästäkin näkökulmasta katsottuna tarve alue- ja kunnallishallinnon uudistamiseen.

Mutta myös elämänolosuhteiden erilaistumiskehitys yksittäisen maankin sisällä on peruste yhtenäisvaltiollisen yhdenmukaisuuden keventämiseen. Federalismi valtion rakenne- ja organisaatioperiaatteena palvelee heterogeenien ja fragmentoituneiden yhteiskuntien integroitumisessa.[126]

Tällaisen ”alhaalta ylös” -ajatteluun perustuvan julkisen toiminnan menestyksekkyydestä ei puutu esimerkkejä. Kun kansalaiset voivat tarpeen vaatiessa kansanäänestyksellä estää vallan väärinkäytön, on esimerkiksi Sveitsissä voitu luoda erittäin vakaat poliittiset olot ”taikakaavalla”, kaikkien puolueiden suhteellisella edustuksella hallinnossa kaikilla tasoilla. Se on taannut myös talouden ja sosiaalisten olojen vakaan kasvun ja kehityksen.[127] Parlamentarismi ja enemmistövalta sen sijaan saattavat vastakohtaisuuksien kärjistyessä johtaa jatkuvaan vaalitaisteluun.

Mutta keskustelu demokratian ja valtiojärjestyksen välisestä suhteesta ei ole laannut Sveitsissä eikä muissakaan enemmän tai vähemmän federalistisissa valtioissa. Kysymys siitä, miten kansanvaltaista ohjausta tämäntyyppisissä valtioissa tulisi vahvistaa, on ollut keskeinen kysymys politiikka- ja oikeustieteellisessä keskustelussa näissä maissa. Tiivistetysti kuvattuna keskustelussa on ollut kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä. Valtion roolin muutos näkyy erityisesti vähittäisenä kansainvälistymisenä ja alueellistumisena, mikä edistää hallinnon monitasorakenteiden syntyä. Ilmiötä on luonnehdittu vallankumoukselliseksi (”worldwide federa-

126 Hrbek 2005, 39.

127 Euroopan unionin alueiden komitean tutkimuksen (Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa, 1999, 305) todettiin sama: ”Yleisesti voidaan väittää, että ne alueet ja kaupungit, joilla on vahvat osallistuvan yhteiskuntaelämän perinteet, hyvin toimivat poliittiset ja hallinnolliset instituutiot sekä kehittynyt kansalaisyhteiskunta, ovat myös taloudellisesti edistyneimpiä.” – Ks. samoin myös Tiihonen 1997, 24, Kirkinen 1991, 67–68 ja Harisalo 2005, 124.

list revolution"), kun federalismilla ymmärretään[128] – vahvasti yksinkertaistettuna – julkisen vallan jakamista kerrostuneesti (sopimukseen perustuvasti) alueellisille yksiköille. Juuri tähän muutokseen on myös demokratia kytkeytyneenä. Federalismi ja demokratia tukevat toisiaan. Hallitseminen on federatiivisessa järjestelmässä demokraattisempaa kuin unitaristisessa poliittisessa järjestelmässä. Puolestaan toisesta näkökulmasta kysymystä tarkastelevissa mielipiteissä federalismi ja demokratia nähdään vaikeasti yhteen sovitettavina. Toimivaltuuksien jakautuminen eri tasoille nimittäin johtaa poliittisen toiminnan sekavuuteen, koska keskusvaltiolliset ratkaisut koskevat hajautettujen yksiköiden intressejä ja hajautetusti tehdyt ratkaisut aiheuttavat ulkoisia vaikutuksia, joita olisi koordinoitava. Federalismi merkitsisi siten vertikaalia vallanjakoa, mutta myös vallan rajoittamista (shared rule), enimmäkseen hallinnon sisäisiä suhteita täytäntöönpanosta vastaavien kesken. Tällainen hallinnon toiminta puolestaan olisi ristiriidassa demokratian perustavanlaatuisten periaatteiden kanssa. Täytäntöönpanosta vastaavien tahojen merkityksen kasvu kuvatunlaisena eri tasojen välisistä kysymyksistä sopijoina on ongelman ydin. Demokratian ja vallanjaon välistä suhdetta pidetään Gordionin solmun kaltaisena vaikeasti ratkaistavana kysymyksenä, jonka työstämistä myös tutkimuksen keinoin on pidettävä esillä.[129]

Tutkimuksessa federalismin etuja demokratian näkökulmasta katsottuna kuitenkin voittopuolisesti pidetään suurempina kuin ongelmia. Federalistinen, valtaa hajauttava rakenne nimittäin tarjoaa runsaasti potentiaalia demokraattisen legitimiteetin vahvistamiseksi. Sen kaltainen rakenne tarjoaa kansallisen tason lisäksi osallistumismahdollisuudet useammalla tasolla, luoden samalla kansalaisille laajemmat vallankäytön kontrollimahdollisuudet.[130]

Historia on osoittanut, että kansanvalta ei suinkaan ole hallitsijoiden lahja hallittavalle kansalle, vaan se on kansan itsensä pitänyt hankkia. Siksi se ei myöskään voi toteutua ylhäältä ohjattuna, vaan "alhaalta". Myöskään kansanvallan vahvistamista ei ole mahdollista määrätä pelkästään ylhäältä käsin, vaan se on saavutettavissa pelkästään kansalaisten itsensä aktiivisuuden ja kytkeytymisen kautta. Nämä saksalaisen Konstanzin yliopiston professorin Ekkehart Steinin tuoreeseen artikkeliin[131] sisältyvät näkemykset ovat oivallisella tavalla osoittautuneet soveltuviksi myös ajankohtaiseen kotimaiseen keskusteluumme peilaten.

Esimerkin tästä tarjoaa vaikkapa keskustelu kunnan johtajuudesta ja johtajan valinnasta. Keskeiset asiaan vaikuttaneet tahot ovat vuosien ajan katsoneet

---

128 Federalismille ei ole yleispätevää määritelmää tai teoriaa. Voidaan ainoastaan yrittää identifioida sille tyypillisiä tiettyjä elementtejä (Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 13). Ks. myös Mennola 1999, 47.

129 Benz 2009, 4–5.

130 Hrbek 2005, 39.

131 Demokratie durch Gemeindeselbstverwaltung. Kirjassa: Die Gemeinde (toim. Götz Frank ja Heinrich- Wilhelm Langrehr). Mohr Siebeck, Tübingen 2007. Saman on ilmaissut von Arnim: "Demokratia elää siitä, että kansalaiset ymmärtävät, sisäistävät ja hyväksyvät sen perussäännöt." (von Arnim 2009, 59).

suomalaisille riittäväksi sen, että he saavat valita tasavallan presidentin. Suoraan pormestarivaaliin siirtymistä on vastustettu niin kuntien keskusjärjestön kuin valtion taholla.[132] Kesällä 2008 valmistuneessa kyselytutkimuksessa suuri kansalaisenemmistö kannatti kuntansa johtajan valinnan siirtämistä asukkaiden valtaan. Tästä käynnistyi myös (jälleen kerran) keskustelu aiheesta. Tämän seurauksena hallinto- ja kuntaministeri käytti puheenvuoron, jossa hän kannatti suoraa vaalia ja asian lainsäädännöllistä valmistelua. Vankkaa taustatukea tuli myös pääministeriltä. Monissa keskustelukannanotoissa asian toivottiin etenevän. Tosin yhtä lailla on ollut sellaisia puheenvuoroja, joissa on varoiteltu kaikenlaisista suoraan vaaliin liittyvistä ongelmista. Ministeri käynnisti elokuussa 2008 kuntajohtamisen selvityshankkeen, jonka työn perusteella ehdotus johtamisjärjestelmän uudistamiseksi valmistui huhtikuussa 2009 (valtiovarainministeriön julkaisu nro 20/2009). Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on vallan ja vastuun selkeyttäminen sekä vahvempi kansalaisvaikuttaminen. Ehdotuksesta on luonnollisesti vielä pitkä tie mahdollisiin lainsäädäntöuudistuksiin.

Esimerkki osoittaa, että kansalaisilla on kiinnostusta sen suhteen, kuka on kunnassa keskeinen vallankäyttäjä. Kuntalaiset haluavat päättää siitä itse, eivät jättää sitä vaalien jälkeisiin jälkipeleihin tai poliittisten ryhmäsopimusten varaan. Pormestarikysymys muun ohella osoittaa, miten varovaista suomalaisen suoran demokratian vahvistamisessa on oltu. Näin on siitä huolimatta, vaikka haluamme ylpeillä kansainvälisillä foorumeilla vahvasta kansanvaltaisesta kunnallisesta itsehallinnostamme. Erään tuoreen kansainvälisen luokittelun mukaan olemme suoran demokratian kehittämisessä ”pelokkaiden luokkaan kuuluvia”.

Viime aikoina toteutetut kunnalliset kansanäänestykset ovat nostaneet keskustelua niiden merkityksestä ja vaikuttavuudesta. Tähän on ollut kolme eri aihetta. Ensiksikin joissakin tapauksissa valtuustot ovat tehneet täysin toisenlaisen päätöksen kuin mikä on ollut melko selkeän kansalaismielipiteen näkemys. Esimerkiksi Joutsenon kaupunginvaltuusto päätti joulukuussa 2007 kaupungin liittymisestä Lappeenrannan kaupunkiin, vaikka edeltävässä kansanäänestyksessä yli 73 % äänestäneistä oli ollut kuntaliitosta vastaan. Toinen aihe keskusteluun on periaatteellisempi. Voiko kuntalaisilla olla edellytyksiä ottaa kantaa moniulotteisiin asiakysymyksiin, joiden yksityiskohdista he välttämättä eivät voi olla selvillä? Eikö parempi ole, että valitut luottamushenkilöt perehtyvät asioihin ja perehtymisensä perusteella sitten tekevät oikeat päätökset? Ja kolmanneksi esille nostettuna kysymyksenä voi epäillä sitä, soveltuvatko kuntaliitoksen kaltaiset asiat kansanäänes-

132 Suomalainen asenneilmapiiri ei tältä osin poikkea eri maiden aiemmista kokemuksista. Esimerkiksi monessa Saksan osavaltiossa rintamalinjat suhtautumisessa suoran vaalin käyttöönottoon kulkivat molempien suurten puolueiden toimijoiden ja kansalaisten enemmistön välissä. Poliittisten toimijoiden vastustuksesta huolimatta uudistukset ovat mahdollistuneet kansalaisten käytössä olevien kansalaisaloitteen ja kansanäänestyksen avulla. Ks. von Arnim 2009, 274.

tyksen aiheiksi. Niissä tunteiden katsotaan olevan ratkaisevassa asemassa kannanmäärittelyjä tehtäessä.

Esille nostetut kysymykset ovat perustellusti sellaisia, joiden suhteen varmasti tarvitaan jatkokeskustelua. Aluksi on kuitenkin paikallaan tuoda esille kansanäänestyksiä koskevat tosiseikat. Kuntalain mukainen kunnallinen kansanäänestys on vain neuvoa-antava. Valtuustolla on aina lopullinen valta ja vastuu asian ratkaisemisessa. Tässä suhteessa suomalainen järjestelmä poikkeaa monista eurooppalaisista maista. Mutta kun valtuusto päättää järjestää kansanäänestyksen, voi tietysti pitää selvänä, että valtuusto ei voi jättää täysin huomiotta sen tulosta. Aikanaan valtiollisesta kansanäänestyksestä säädettäessä korostettiin sitä, että vaikka tuloksella ei olekaan oikeudellista sitovuutta, on sillä poliittinen merkitys. Tuloksen tulisi toisin sanoen vaikuttaa lopullisen päätösvallan käyttäjien harkintaan. Jos he päätyvät toisenlaiseen lopputulokseen, tulisi tämä sitten perustella asiallisesti.

Kuntaliitoksen kaltaista asiaa voi tietysti pitää sellaisena, jonka kaikkiin yksityiskohtiin ja vaikutuksiin kunnan asukkailla ei ole mahdollisuutta perehtyä. Poliittisille kysymyksille on tunnusomaista, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tietoa asioiden tilasta saati sitten käsitystä ja ymmärrystä siitä, mitä niille tulisi tehdä. Politiikan tehtävänä on puheen ja debatin kautta valottaa eri puolia, kysyä eri vaihtoehtojen perään, esittää uskottavia vaihtoehtoja, tuoda esille vastakkaisia argumentteja vaihtoehtojen tueksi tai kaatamiseksi ja lopulta tehdä päätöksiä tässä ajassa ja paikassa, kuitenkin ottaen huomioon tulevien sukupolvien oikeus luoda oma maailmansa.

Suomalaisessa järjestelmässä kuntalaiset pannaan ”kylmiltään” – ilman edellä kuvatun kaltaista vaihetta – ottamaan kantaa periaatteellisesti merkittäviin asiakysymyksiin. Eikö oikeampi järjestys olisi se, että ensin asiaan perehtyneet käyvät asiasta keskustelun, tulevat asian kanssa julkisuuteen vuoropuhelua varten ja sen jälkeen tekevät asiantuntemukseensa ja palautteeseen perustuvan päätöksen? Kansalaisten suora vaikutusmahdollisuus ei kuitenkaan päättyisi tähän. Heillä tulisi olla mahdollisuus saattaa päättäjien ratkaisu arvioitavakseen. Toisin sanoen kansanäänestys asiasta toteutettaisiin vasta tämän jälkeen. Kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus arvioida sitä, ovatko päätöksentekijöiden johtopäätökset ja perustelut heidän mielestään kestäviä.

Maamme kuntalaki ei käytännössä tällaista menettelyä mahdollista. Se, järjestetäänkö kansanäänestys vai ei, on valtuuston harkintaan perustuvaa. Toisaalta kansanäänestys järjestetään ikään kuin väärin päin.

Millaisia vaikutuksia sitten kuvatulla käsittelyjärjestyksen muuttamisella olisi? On tietysti selvää, että kansanäänestysten toteuttaminen ei voi kunnissa olla jokaviikkoista käytäntöä. Mutta jo tietoisuus siitä, että kuntalaiset voivat siirtää asiapäätöksen omaan ratkaisuvaltaansa kansanäänestyksen kautta, voi vaikuttaa päätöksenteon laatuun. Päättäjät – valtuusto viime kädessä – joutuvat arvioimaan, miten asian kävisi kansanäänestyksessä. He joutuvat siis pohtimaan huolellisem-

min eri vaihtoehtoja ja ennen muuta perustelemaan ratkaisunsa nykyistä huomattavasti paremmin. Tätä tavallaan ennakollista vaikutusta ei pidä vähätellä.

Usein esitetään epäilyjä, että kansanäänestyksissä asiat ratkaistaisiin asia-argumenttien asemesta tunteilla. Ihmisten tuntemusten merkitystä ei kuitenkaan pidä vähätellä asiankysymyksiinkin kantaa otettaessa. Kaikkeen päätöksentekoon – niin eduskunnan kuin valtuustojenkin – sisältyy sellaisia tekijöitä, joita ei tuoda julki varsinaisina päätösten perusteluina. Lopullisena harkintana sitten syntyvässä ratkaisussa on aina mukana eri painoisena niin asia-argumentteihin kuin omiin henkilökohtaisiin tuntemuksiin ja vakaumuksiin perustuvaa ainesta.

8 Konstitutionalismi ja demokratia

Konstitutionalismi on ajattelutapa, jossa tietyillä järjestelyillä rajoitetaan poliittisten vallanpitäjien valtaa ja hallintaa. Se pyrkii estämään absoluuttisen vallan keskittymisen hallitsijalle ja pakottamaan hänet noudattamaan tiettyjä sääntöjä tai periaatteita hallinnassaan. Sitä voidaan pitää eräänlaisena yhteiskuntasopimuksena, jossa hallitut alistuvat hallitsijan valtaan, mutta saavat itselleen jonkinlaisia oikeuksia ja rajaavat itselleen tietyn liikkumatilan, johon vallanpitäjä ei voi puuttua. Keskeistä konstitutionalismin ongelmaa voidaan kuvata seuraavalla tavalla.[133]

Yksinvaltiaat valtioiden ”rakennusmestareina”, vuosisatojen ajan valtioiden poliittisina voimina toimien, ovat 1700-luvulta lähtien saaneet kanssatoimijoita ja vastavoimia. Metaforisesti kuvattuna rakennuksen muodossa: monarkistinen talo, jossa oli vain yksi omistaja, on mennyttä aikaa edustava. Monessa maassa sitä ei kuitenkaan ole sisustettu täysin uusiksi, aivan kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa, tai rakennettu radikaalisti täysin uudestaan ja jälleen remontoitu, kuten Ranskassa. Keskeinen kiista luonnollisesti – 1800-luvulta alkaen – koskee talon monien huoneiden jakamista ja ratkaisevaa kysymystä talon yksin- ja myötäomistuksesta. Kehityksen alussa on selvää, että monarkki rakentajana ja alkuperäisenä yksinomistajana on oikeutettu asumaan yli puolta talosta. Mutta vuosisadan edetessä joudutaan huoneiden jakoa muuttamaan. Uudet asukkaat – kansanedustuslaitos – saivat uusia huoneita, mutta välillä taas joutuivat niistä luopumaan. Määräysvalta talossa ja myös sen hoidosta vastaavan henkilökunnan määräämisoikeus kuuluvat yksiselitteisesti monarkille. Välillä kuitenkin monarkki avustajineen kutsuu väliaikaisesti yksittäisiä kansanedustajia tai puolueiden edustajia asuntoonsa, siis parempiin kerroksiin. Talossa on nyt tiettyjä yhteisiä osia, kuten portaat, joita molemmat käyttivät. Jos parlamentti tukkii käytävän, eli asettaa ehtoja vapauttaan tavoitellen, on monarkin joko annettava periksi tai käytettävä hätäuloskäyntiä, voidakseen ohittaa käytävän ja päästäkseen huoneisiinsa tai vartiojoukkonsa luo.

Valta on valtiollisessa elämässä teoreettisesti aina jaettavissa, aivan kuten talo monine huoneineen. Mutta tosiasiallinen vallanjako ei ole yhtä helppoa käytännössä, vaikka sitä on 1800-luvulta lukien pyritty toteuttamaan perustuslaillisin keinoin ja muodoin. Oikeuden ja vallan symboliikan valtiossa on voimakas tarve selkeyteen ja leimalliseen yksinkertaisuuteen, siitä huolimatta, että poliittinen

133 Ks. osuva kuvaus Wahl 2005, 571–572.

elämä sinänsä sietää epämääräisyyttä ja epätarkkuutta ja kykenee kätkeytymään niiden taakse. Talovertaukseen palataksemme: talossakaan ei omistusoikeuskysymys voi jäädä pitkäksi aikaa avoimeksi. Tätä edellyttävät jo kiinteistöoikeuden tai verotuslainsäädännön vaatimukset, kuten samalla tavoin perustuslaillisessa valtiossa toimivaltuuksien selkeyttä edellyttää valtiosääntöoikeus.

Perustuslaillinen vallanjako monarkin ja kansanedustuslaitoksen kesken muodosti 1800-luvun peruskysymyksen. Tältä osin kuitenkin on eurooppalaisessa tarkastelussa osoitettavissa runsaasti moninaisuutta ja vaihtoehtojen rikkautta. Keskeinen pioneerirooli Euroopan mittakaavassa oli Ranskan Ludwig XVIII:n vuoden 1814 *Charte Constitutionelle*lla.

Parlamenttien aseman vahvistuminen suhteessa monarkkiin ei kuitenkaan edennyt suoraviivaisesti. Esimerkiksi Saksan valtiopäivien 1800-lopun tilanteesta totesivat Ernst-Wolfgang Böckenförde ja Ernst Rudolf Huber yhtäläisesti hämmästellen, että valtiopäivät eivät olleet tarttuneet niille tarjottuun parlamentarisoitumisen mahdollisuuteen. Voidaan siten hämmästellä, miksi kamppailussa monarkin ja kansanedustuslaitoksen kesken ei tartuttu lopullisen voiton mahdollisuuteen. Miten tämä on selitettävissä? Ensiksikin on – Rainer Wahlin tarkastelua seuraten – todettavissa, että roolinsa kasvattamiseen parlamentit toki pyrkivät. Mutta keinona tähän ne hyödynsivät pehmeitä muotoja, eivät esimerkiksi yritystä tai käytäntöä muodollisen tai peitetyn epäluottamuslauseen käyttöönotosta. Täydellinen parlamentarismi ei esimerkiksi klassisessa pioneerimaassa Englannissakaan ole kehittynyt yksityiskohtaisten säännösten tai tointen avulla, vaan se on vähitellen käyttöönottaen ja toteuttaen syntynyt.[134] Muissakaan parlamentin etusijaan päätyneissä maissa (kuten Belgiassa tai Piemontissa) tämä ei ole tapahtunut eksplisiittisten perustuslakitekstien perusteella, vaan vastaavankaltaisella perustuslain käyttämisellä muuttuneita valtasuhteita hyödyntäen.[135] Näin ollen ei ole suinkaan ihmeteltävissä sitä, ettei parlamentarisointia ole käynnistetty avoimesti ja selkeästi parlamenttien tai puolueiden taholta.

Historiallisessa katsannossa parlamentarismin varsinainen ydinkohta ei suinkaan ole hallituksen valinnassa tai vahvistamisoikeudessa, vaan hallituksen muuttumisessa eräänlaisen parlamentin valiokunnan kaltaiseksi elimeksi (hallitus parlamentista irtaantuneena instituutiona, parlamentin pitkänä kätenä). Merkitsevää tässä mielessä olisi kansanedustajien tai puolueiden edustajien siirtyminen hallitukseen. Hallituksesta tuleekin näin parlamentin hallitus, ei enää kruunun hallitus.

Parlamentarismi on yksi tapa toteuttaa lainsäädäntövallan, parlamentin, ja toimeenpanovallan, hallituksen väliset suhteet. Lähtökohtana on vallanjako. Parlamentarismi pehmentää vallanjakoa luomalla sekä poliittisen riippuvuuden että yhteistyön muotoja kummankin valtatahon kesken. Kun parlamentarismi kotiu-

134 Ks. samoin Brotherus 1968, 113.
135 Wahl 2005, 586.

tettiin Suomeen, kohtasi se lukuisan määrän sellaisia ongelmia, jotka tekivät suoran kopioinnin brittiläisestä parlamentarismista mahdottomaksi (kuten se, ettei Suomi ole monarkia; valtionpäämiehen tehtäviä ei ”parlamentarisoitu”). Tärkeämpi merkitys kuitenkin oli sillä seikalla, että Suomi on monipuoluemaa ja sen vuoksi enemmistöhallitusten muodostaminen on hankalaa.[136]

Historiallinen tausta selittää myös valtiollista vallankäyttöä koskevia ratkaisujamme. Suomi itsenäistyi kahdessa vaiheessa, ensin suuriruhtinaskunnaksi vuonna 1809 ja sitten itsenäiseksi tasavallaksi vuonna 1917. Vuonna 1906 hyväksyi Nikolai II Suomelle edustuksellisen demokratian ja yksikamarisen eduskunnan. Vaalilaki keskitti valtiovallan yksinomaan eduskuntaan. Yleisellä ja yhtenäisellä vaalioikeudella (huom.: ei siis äänioikeudella) valittiin 200 kansanedustajaa. Varsinaista äänioikeutta, oikeutta puuttua asiakysymyksiin ei siis tuolloin eikä edelleenkään Suomen kansalaisilla ole. Suoran demokratian oikeuksia ei edes ehdotettu keisarille, hyvin tietäen, ettei niitä tultaisi kansalaisille hyväksymään. Eduskunnan kahtasataa kansanedustajaa sen sijaan keisari saattoi vaivattomasti valvoa ja tarpeen tullen hajottaa eduskunnan, mikä toistuvasti sittemmin tapahtuikin. Välitöntä äänioikeutta käyttävää kansaa hän ei olisi voinut samalla tavalla valvoa ja hajottaa.[137] Torsten Almquistin johtopäätös on, etteivät kansalaiset tästä syystä voi kantaa vastuuta eduskunnan säätämien lakien ja tekemien päätösten seurauksista, koska heillä ei ole välitöntä äänioikeutta. Vastuun kantavat yksinomaan kansanedustajat. Tästä kärsii yhteiskunnallinen yhteisöllisyys.

Uudistetun perustuslain keskeisin sisällöllinen tavoite oli Suomen valtiojärjestyksen parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä vahvistettiin monin tavoin. Eduskunnan valtioneuvostoon ja sen alaiseen hallintoon kohdistamaa parlamentaarista valvontaa monipuolistettiin ja vahvistettiin edelleen.[138] Lainsäädäntövallan painopiste siirtyi selkeästi eduskunnalle. Lain ala tarkentui ja asetuksenantovallan käyttö sidottiin eduskuntalailla säädettäviin rajoihin. Samanaikaisesti on myös parannettu eduskunnan toimintaedellytyksiä.[139] Yhdentymiskehityskään ei välttämättä johda eduskunnan aseman kannalta kielteiseen suuntaan. Kansallisten parlamenttien asemaa vahvistetaan Lissabonin sopimuksessa siten, että parlamentit saavat oikeuden valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista Euroopan unionin lainsäädäntötoiminnassa.

Tämä kaikki vaikuttaa aivan oikeansuuntaiselta ja riidattomalta. Ajattelu ei kuitenkaan ole vailla esille nostettavia kysymyksiä. Se nojaa eräässä mielessä näkemykseen vallan yhtenäisyydestä. Vallan yhtenäisyyden periaate nojasi aikanaan radikaalidemokraattisiin kuvitelmiin Rousseaun tapaisesti. Siinä hylättiin valtiovallan jako erilaisiin, toisistaan riippumattomiin vallanosiin ja nähtiin kansaa

136 Jansson 2000, 118–119.
137 Almquist 2009.
138 Tiitinen 2008, 66.
139 Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 16–17.

edustavat orgaanit ylimpinä ja yksinomaisina jakamattoman valtiovallan omistajina alueellaan (parlamentaarinen monismi).[140]

Vuoden 1999 perustuslain on katsottu merkinneen pyrkimystä kehittää valtioelinten toimivaltasuhteita siten, että ne olisivat paremmin yhteensopivia muissa Euroopan valtioissa ja EU:ssa omaksuttujen vallankäytön järjestelyjen kanssa. Kysymys on ollut Suomen eurooppalaistumisesta eurooppalaisen normaliteetin tavoittelun hengessä. Toisaalta kysymys on ollut eurooppalaistumisesta uusimuotoisen konstitutionalismin omaksumisena. Tässä tapauksessa eurooppalaistuminen on tarkoittanut samojen arvojen, periaatteiden ja menettelytapojen omaksumista kaiken julkisen vallankäytön perustaksi ja ohjenuoraksi.[141] Uusimuotoinen konstitutionalismi sen sijaan merkitsee tuomioistuinten keskeistä roolia lainsäädännön kehittämisessä ja poliittisessa vallankäytössä yleisemminkin. Tällä seikalla tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimilla tulee olla oikeus arvioida lainsäädännön sisällöllistä perustuslainmukaisuutta. Kyseessä on tehtävä, joka tuomioistuinten on suoritettava ihmisoikeuksien pohjalta. Niiden perusteella tuomioistuinten tulee myös luoda ja kehittää edelleen niitä periaatteita, joiden mukaista julkisen vallankäytön, mukaan lukien poliittisen vallankäytön tulee olla.[142]

On tietysti myönnettävä, että mittarit, joiden mukaan kansanvaltaista legitimaatiota arvioidaan, eivät ole yksiselitteisiä. Eurooppalaisesta monitasohallinnon rakenteesta tarkasteltuna kysymys joudutaan muotoilemaan myös niin, millainen demokratiakäsitys on toteuttamiskelpoinen eurooppalaisen yhteiskunnan fragmentoituneessa olotilassa. Kysymys on silloin aina sellaisista normatiivisen demokratiateorian peruskysymyksistä, joiden mukaisesti on määriteltävissä se, mitä demokraattisella legitimaatiolla tarkoitetaan.

”Vallitseva” käsitys demokratiasta Euroopan unionin piirissä nojaa liberaaliin malliin. Se ilmenee myös unionin perustuslaillisen sopimuksen uudistamisessa. Valtaa käyttävät sen mukaisesti valitut edustajat, joiden vallankäyttö kuitenkin on rajattu vallanjaon ja perusoikeuksien takuun kautta. Demokratian tarkoitus on kansalaisten vapauden ja yhdenvertaisuuden takuu. Horisontaalinen ja vertikaalinen vallanjako federatiivisessa järjestelmässä, vahva Euroopan tuomioistuin samoin kuin autonominen keskuspankki muodostavat mallin ytimen. Koheesiosta, tiettyjen valtakunnallisten yhdenmukaisuuksien huomioonottamisesta on jo lähtökohtaisesti muistuttamassa ns. liittouskollisuuden periaate, joka konkretisoituu eri tavoin.[143] Eri näkemyksiä sen sijaan on vallanjaon toteuttamisesta legislatiivin ja exekutiivin, lainsäätäjän ja täytäntöönpanon välillä. Vallan rajoittamisen argumentin perusteella torjutaan useimmiten parlamentaristinen hallitsemistapa – siis hallitsemistapa, jossa lainsäädäntövalta on keskitetty parlamentin enemmistölle ja täytäntöönpanovalta parlamentin enemmistöstä riippuvalle hallitukselle. Tällainen

140 Küpper 2002, 107.
141 Turkka 2006, 193.
142 Turkka 2006, 188.
143 Ks. esim. Hrbek 2004, 201.

malli on tosin useimmissa EU:n jäsenvaltioissa (kuten Suomessa), mutta monissa kansallisissa järjestelmissä vallan keskittymisongelmaa korjataan harjoitetulla sovittelulla (konkordanz) tärkeiden puolueiden ja etujärjestöjen kesken tai toteuttamalla veto-oikeus (toinen kamari, kansanäänestys, perustuslakituomioistuin).[144]

Parlamentarismia ei sovelleta monessa merkittävässä kansanvaltaisessa maassa, kuten USA:ssa tai Sveitsissä, ei myöskään Euroopan unionissa eikä Suomen kunnissa. Parlamentarismilla ei ole tieteellistä perustaa, vaan se juontaa juurensa lähinnä nokkelien journalistien kynästä Ranskan kolmannen tasavallan ajoilta.[145] Niinkin jyrkän arvion voi esittää, että monipuoluejärjestelmään perustuva parlamentaristinen demokratia tarjosi vuoteen 1990 saakka selkeän vastakohdan byrokraattiselle totalitarismille. Mutta sen jälkeen kun se on päässyt voitolle, näyttää se voittaneen itsensä loppuun.[146] Selitys tälle nousee kansalaisten taholta. Parlamentaristinen demokratia edellyttää runsaasti täydentäviä keinoja saavuttaakseen kansalaisten kiinnostuksen ja riittävän hyväksynnän. Sellaisia ovat ennen muuta kansanäänestyksiin ja (toimijoiden) suoriin vaaleihin siirtymiseen liittyvät keinot. Niiden istuttaminen olemassa olevaan järjestelmään edellyttäisi kuitenkin uusia innovaatioita ja ennakkoluulottomia kokeiluja hallinnonuudistuspolitiikaltamme.

144 Bauer – Huber – Sommermann 2005, 260–261.
145 Almquist 2009.
146 Offe 2003, 42.

9 Kunnallinen itsehallinto vallan rajoittamisen näkökulmasta

Jännite keskusvaltion ja itsehallintoyhteisöjen kesken ei ole pelkkä suomalainen ilmiö. Se esiintyy myös vahvan federalismin maissa, kuten Saksan[147] ja Itävallan liittotasavalloissa. ”Puhtaassa” muodossa konflikti on todettavissa yhtenäisvaltioissa, kuten Suomessa tai Unkarissa:[148] yhtenäisvaltion suhteena kuntiin.

Edellä olevat tarkastelut ovat osoittaneet, että eduskunnan aseman vahvistaminen on ollut keskeinen ja riidaton tavoite, joka toteutui perustuslain uudistuksen myötä. Kun yksi toimija vahvistuu, voi ajatella, että muut osapuolet puolestaan menettävät asemiaan. Kävikö näin alueelliselle ja ennen muuta kunnalliselle itsehallinnolle? Tämän seikan tarkastelu on paikallaan seuraavaksi. Ensin on kuitenkin syytä lyhyeen viittaukseen kunnallisen itsehallinnon historiallisen taustan – jatkuvuuden merkitykseen.

Kunnallista itsehallintoa koskevan lainsäädännön aikaansaaminen 1800-luvun puolivälissä nousi paitsi traditiosta, myös kansainvälisistä vaikutteista, joilla tavoiteltiin yksinvallan vastapainoa. Käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta keskeinen seikka kansallista kunnallista itsehallintoamme koskevan sääntelyn synnyssä oli se, että kunnallislainsäädäntö hyväksyttiin ”uudeksi” vuoden 1772 HM:n 43 §:n mukaiseksi lakialueeksi, jolla vaadittiin kummankin valtiomahdin päätös. Valtiopäivien merkittävimpiin kuuluneella ratkaisulla asetettiin kestävälle ja kasvukykyiselle pohjalle paikallinen itsehallinto, joka oli syvälle juurtunut ajan idealistis-historialliseen näkemykseen talonpojan vapaudesta ja oli hyvin tärkeä hallitsijakeskeisen valtiojärjestyksen perustuslailliselle avartamiselle.[149]

Näiden perusteiden – vapauden ja keskitetyn vallankäytön rajaamisen – ei tämän päivän suomalaisessa katsannossa katsota olevan merkityksellisiä. Itse asiassa Checks and balances -valtateoreettinen ajattelu on Suomen kaltaisessa yhtenäisvaltiossa jäänyt vieraaksi. Kyseinen ajattelu ilmentää eräänlaista perustavaa laatua olevaa epäluuloa valtiollista vallankäyttäjää kohtaan. Vallanjako, eri valtiotehtävien uskominen toisiinsa nähden itsenäisille elimille ja näiden toiminta

147 Tarpeetonta vastakkainasettelua on monissa yhteyksissä pidetty nykyajan hyvinvointivaltioon soveltumattomana. Valtion ja kuntien väliset kytkennät ovat tiiviit. Vastakkainasettelun asemesta tulisi esim. Bullin mielestä painottaa vahvasti yhteistyötä muiden poliittisen systeemin elementtien kanssa. Ks. Bull 2008, 15.

148 Ks. Küpper 2002, 26.

149 Suomen kansanedustuslaitoksen historia 1981, 163.

toistensa vallankäytön vastavuoroisina pidäkkeinä, turvaa kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa vapautta vaarantavalta valtiolliselta vallankäytöltä. Kaarlo Tuorin mukaan Suomessa valtateoreettisella perustelulla on ollut sijansa vuoden 1919 hallitusmuodon esitöissä samoin kuin perustuslakiuudistusta 1970-luvun alkuvuosina pohtineen valtiosääntökomitean mietinnössäkin.[150] Perusperiaate, jonka mukaan julkinen valta pitää jakaa toisiaan valvoviin ja tasapainottaviin lohkoihin, on edelleen osa nykyaikaista oikeusvaltioajattelua, aivan samaan tapaan kuin perusoikeusjärjestelmäkin.[151]

Vaikka vuoden 1999 perustuslain uudistuksen tavoitteena ja myös keskeisenä tuloksena oli parlamentarismin vahvistaminen, on uudistus myös rajoittanut eduskunnan valtaa. Valtiollinen vallankäyttö toteutuu perustuslakiuudistuksen myötä perustuslaillisten näkökohtien rajoittamana vallankäyttönä. Tässä suhteessa vuoden 1995 perusoikeusuudistus muodosti merkittävän tapahtuman.[152]

Laajassa uudistuvan hallinto-oikeuden suuntaviivoja luotaavassa tarkastelussa kunnallinen itsehallinto nähdään myös tässä (lainsäätäjän vallan rajoittamisen) valossa:

> ”Kunnallinen itsehallinto on siten osa jaettua valtiollisuutta, siis julkisoikeudellisten toimivaltuuksien jakamista eikä kvasi-yksityistä oikeutta. Kuitenkin kyseessä on myös materiaalinen vastapaino eri (supra)valtiollisten tasojen kesken toteutetulle toimivaltuuksien jakamiselle. - - - Määräyksillä on tavoitteena demokratian desentralisoitu toteuttaminen ja vahvistaminen, joka ”kunnallisena perustuslakina” esittää parlamentin herruuden vastinetta.”[153]

Kunnallista itsehallintoa koskevien perustuslain säännösten (niin Suomessa kuin muissa perustuslain tasolla kunnallisesta itsehallinnosta sääntelevissä maissa) ongelma on siinä, että niiden sisältönä on varsinaisesti vain ”oikeusperiaate”, samalla tavoin kuin valtiorakennetta koskevilla säännöksillä (oikeus- ja sosiaalivaltiollisuus). Periaatteilla ja säännöksillä on ero, koska ne saavat vaikuttavuutensa aivan eri tavoin. Säännökset ovat ”lopullisia, ratkaisevia käskyjä”. Periaatteet sen sijaan on saatettava oikeus- ja hallintokäytäntöön, jotta niihin sisältyvillä tavoitteilla olisi mahdollisuus toteutua, kaiken lisäksi kilpaillen usein muiden tavoitteiden kanssa.[154] ”Optimointimääräyksinä” periaatteet voidaan toteuttaa hyvin eri tavoin. Niiden toteuttamisen aste riippuu tosiasiallisista ja oikeudellisista mahdollisuuksista.

150 Tuori 2005, 1032.
151 Husa – Pohjolainen 2008, 65 ja Schuppert 2003, 808.
152 Turkka 2006, 195.
153 Hoffmann-Riem et al 2006, 963.
154 Bull 2008, 4.

Kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain säännös uudistettiin nyt voimassa olevassa Suomen perustuslaissa ottamalla asiaa koskevaan säännökseen (121 §) kuntien lakiperusteista asemaa ja verotusoikeutta koskevat seikat. Niitä voi pitää merkittävinä itsehallinnon vahvennuksina, mutta toisaalta kyllä säännökset ainoastaan vahvistivat jo aiemmin voimassa olleen tulkinnan kunnan asemasta. Monissa asiaa koskevissa kannanotoissa onkin katsottu, että kunnallisen itsehallinnon tarkastelu jäi perustuslain uudistuksen yhteydessä liian vähäiselle huomiolle.[155] Esimerkiksi lainsäätäjälle asetettaviin rajoituksiin kunnallisen itsehallinnon suhteen ei riittävää huomiota osoitettu.

On runsaasti sellaisia seikkoja, jotka puoltavat asiaa koskevan arvioinnin suorittamista joko nyt toteutettavan perustuslain muutostarpeiden kartoituksen yhteydessä tai aivan erillisenä hankkeena. Niistä olennaisimmat ovat seuraavassa:

Kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon vahvistamista koskevat eurooppalaiset pyrkimykset

Aivan olennainen on Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkityksen korostuminen. Vireillä on myös tämän vuonna 1985 hyväksytyn peruskirjan täydentäminen. Peruskirjan allekirjoittamisella jäsenvaltion on katsottava samalla ilmaisseen halunsa kehittää maansa kunnallishallintoa eurooppalaisen demokratian parhaiden periaatteiden hengessä. Sopimuksen voidaan katsoa edellyttävän myös tulevaisuudessa aktiivista ja myönteistä toimintaa, jotta järjestelmä edelleen kehittyisi eteenpäin yhteisesti asetettavien eurooppalaisten päämäärien ja demokratiakäsityksen mukaisesti. Tätä peruskirjan ominaisuutta on pidetty esillä kuntia ja alueita edustavan kongressin kannanotoissa. Paikallisen itsehallinnon peruskirjaa ei tule nähdä pelkkänä suosituksena, vaan perustuslaillisena kansainvälisenä sopimuksena, johon sen ratifioineet valtiot ovat sitoutuneet ja joka luo oikeuksia näihin valtioihin kuuluville alueyhteisöille. Siksi peruskirjaa on pidettävä sellaisena oikeudellisena instrumenttina, joka kehittyy yhdessä kunnallisen itsehallinnon edistymisen kanssa.[156]

155 Näin esim. Jan-Magnus Jansson: Från Regeringsformen till Grundlagen (Helsingfors 2000) s. 42 ja 147, Aulis Pöyhönen: Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? Lakimies 5/2001 s. 872–875, Erkki Mennola: Kunta yksityisoikeudellisena toimijana, kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon (Tampere 2002) s. 58 ja Aimo Ryynänen: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot (Helsinki 2004) s. 85–116. Sipponen on kirjoittanut osuvasti, että perustuslakia laadittaessa ei ehditty analysoida perustuslain asemaa ja tehtäviä eikä tarvetta uudentyyppisessä ja globaalisti integroituvassa maailmassa. ”Siksi ei ole toivottavaa siinä määrin sitoutua Perustuslakiin, että se johtaisi staattiseen tilanteeseen ja estäisi näkemästä käytännön ja tulevien tapahtumien aiheuttamia uudistustarpeita.” Sipponen 2000, 394.

156 Recommendation 39 (1998).

Peruskirjan ja sitä tulkitsevan Euroopan neuvoston kongressin näkemys kunnallisesta itsehallinnosta on suomalaisesta näkökulmasta katsottuna mielenkiintoinen. Esimerkiksi liian yksityiskohtaista kuntien lakisääteisiä velvoitteita koskevaa sääntelyä pidetään heikosti yhteensopivana kunnallisen itsehallinnon riittävän vapaan harkinnan kanssa olevana. Tämä on ilmennyt selkeästi esimerkiksi Euroopan neuvoston Ruotsia koskevan maa-arvioinnin[157] yhteydessä.

Tähän kysymykseen liittyy myös kuntien tämän hetken merkittävin ongelma: velvoitteiden ja rahoituksen välinen suhde. Kysymys peruskirjan edellyttämän rahoitusperiaatteen valtiosääntöisestä sääntelystä on tästä nouseva selvittämiskysymys. Ongelma tältä osin ei ole uusi. Jo varsin pian uuden perustuslain voimaantulon jälkeen on kiinnitetty huomiota siihen seikkaan, että ”/p/erustuslain 121 §:ään nojautuvan rahoitusperiaatteen näkökulmasta on valtiosääntöoikeudellisesti vähintäänkin ongelmallista, että kunnat joutuvat nykyisin itse rahoittamaan selvästi yli 50 % sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenoista, jotka suurimmaksi osaksi aiheutuvat pakollisista tehtävistä.”[158] Ongelma on tältä osin viime vuosina voimistunut edelleen. Perustuslakivaliokunnan eri lausunnoissa (esim. PeVL 8/1999 vp) on yksiselitteisesti katsottu, että kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan on pidettävä yhtenä kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena. Sama lähtökohta on paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklassa.

Alueellisen demokratian peruskirjan valmistelu on vireillä Euroopan neuvostossa. Senkin hyväksyminen tuo ajankohtaiseksi aluetason demokratiaa koskevan kysymyksen maassamme.

Yhdentymiskehityksen kuntien asemalle tuomat suorat ja epäsuorat vaikutukset

Yhdentymiskehitys on tuonut kuntien asemaan runsaasti suoria vaikutuksia (hankintojen, kilpailuttamisvaatimuksen, ympäristönsuojelun ym. muodossa). Tämän lisäksi on otettava huomioon monet epäsuorat vaikutukset (kuten paine yritysmäisen toiminnan käyttämiseen).

Kunnat ovat keskeisiä yhteisösäännöstön täytäntöönpanijoita. Tässä roolissa niillä tulisi olla mahdollisuus myös riittävään vaikuttamiseen tuon normiston suhteen. Tähän kysymykseen on erityisesti eräissä Manner-Euroopan maissa viime vuosina keskitytty ja tehty lainsäädäntöuudistuksia. Käydyssä keskustelussa on todettu, että kunnat eivät enää ole pelkkiä yhteisösäännöstön objekteja, vaan myös subjekteja – toimijoita, joilla tulee olla siihen tarpeelliset oikeudet ja mahdollisuudet.

157 Ks. Recommendation 163 (2005).
158 Tuori 2001, 20. Ks. myös Heuru 2006, 72.

Kansainvälinen kehitys

On tarpeen myös selvittää niitä kansainvälisiä eri maiden toteuttamia reformeja ja niiden takana olevaa ajattelua, joita kuntatasolla on vireillä. Kysymys ei ole pelkästään eri maiden ratkaisujen esittelemisestä ja mallien siirtämisestä, vaan pidemmälle mennen tarpeesta tunnistaa eurooppalaisten itsehallinto- ja demokratia-ajatusten valtavirrat. Ne vaikuttavat tietyllä viiveellä myös konkreettisiin hallintoratkaisuihin, joita eri maat ovat tehneet. Ruotsalaista ja anglosaksista hallinnonuudistusta Suomessa tunnetaan kohtuullisesti, mutta sen sijaan manner-eurooppalainen uudistus- ja ajattelumaailma ovat vieraampia. Näiden maiden uudistusten tunteminen on monesti tarpeellisempaa, koska oikeudellinen ja hallinnollinen traditio ja perusta ovat samankaltaisia.

Esimerkiksi Ruotsissa on vireillä olevassa perustuslain uudistuksessa kysymykselle kunnallisen itsehallinnon asemasta osoitettu merkittävän laaja huomio.[159]

Yhteenveto

Edellä esille nostettu selvittämistä puoltavien asioiden luettelo ei ole kattava. Tässä ei ole otettu esille esimerkiksi kansanvaltaisuusvaatimuksen ja demokratian vahvistamistarpeen mahdollisesti edellyttämiä muutoksia. Tässäkin laajuudessa esitettyinä perustelut puoltanevat aiheen selvittämistä tässä yhteydessä.

Kunnat vastaavat kahdesta kolmasosasta maamme peruspalveluja. Siten ne muodostavat hyvinvointiyhteiskunnan perustan. Niiden toimintaedellytysten, kansanvaltaisen ja kansalaisläheisen toimintatavan ja läheisyysperiaatteen toteutumisen turvaaminen muuttuvissa oloissa on mitä suurimmassa määrin myös perustuslaillinen kysymys. Käsillä olevan raportin aiheen mukainen kysymys kuntien riittävistä vaikuttamismahdollisuuksista niitä koskevia valtiollisia säännöksiä ja päätöksiä tehtäessä on myös perustuslaillinen kysymys. Vastaako oman maamme järjestelmä eurooppalaisia perusperiaatteita tässä suhteessa, sellaisina kuin ne on annettu paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 6. kappaleessa, 5 artiklassa ja 9 artiklan 6. kappaleessa?

159 Erityinen asiantuntijaryhmä on laatinut aiheesta 149-sivuisen raportin Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (SOU 2007:93).

10 Parlamentarismin vahvistaminen vai vallanjakoon nojaava kehityssuuntaus

Englantilainen valtiosääntötutkija Leopold Stennett Amery on kuvannut edustuksellista demokratiaa kansalaisten hallitukseksi, joka määrää kansan puolesta, kansalaisten myötävaikuttamisen harjoittamisen alaisena, mutta sitä vastoin ei ole kansan itsensä harjoittamaa. Gettysburgin tunnettuun määritykseen eron tehden luonnehti hän siten tunnusomaiseksi parlamentaariselle hallitsemisjärjestelmälle seuraavaa: a government of the people, for the people, with, but not by the people.

Tällainen luonnehdinta on sopusoinnussa, jos edustuksellisen järjestelmän muodossa säädetty osallistuva demokratia on koko kansan edustajien vastuunalaista ja edustuksensa merkityksestä tietoisesti toteuttava, samoin kuin kansalaisten laajaa poliittista osallisuutta mahdollistava. Rajoittamaton enemmistön herruus ei voi olla demokraattisen perusjärjestyksen johtokuva. Edustuksellinen demokratia edellyttää intermediäärien, välittävien vallanhaltijoiden toimintaa. Se tapahtuu sellaisten poliittisten puolueiden ja niistä riippumattomien eliittien toimintana, jotka ovat kytkettävissä kansanvaltaiseen kokonaisvastuullisuuteen ja joiden on oltava tietoisia vallankäyttötehtävänsä määräaikaisuudesta.[160] Tämä on kuitenkin vain ideaali. Tämän päivän parlamentaristisen demokratian riippuvuus puolueiden myötävaikutuksesta kansan poliittisessa tahdonmuodostuksessa on tosiasia. Puolueiden toiminta on lisäksi monin tavoin kytkeytynyt erilaisten intressiryhmien vaikutusvallan alaiseksi. Poliittisen prosessin ”puoluevaltiolliset”[161] piirteet ovat vahvistuneet kaikilla yhteiskunnallisen toiminnan alueilla.

Tehokkaat vallanjaon toteutumista palvelevat järjestelyt ovat olennaisia vapausperusteiden demokratian toteutumiselle samoin kuin välttämätön oikeusvaltion edellytys. ”Klassinen” vallanjako (lainsäädäntövalta – hallinto – lainkäyttö) ja sitä kautta tavoiteltu parlamentin hallitukseen (hallintoon) kohdistama kontrolli ovat kuitenkin nykyisin muuttuneet vaikutuksettomiksi. Tämä johtuu siitä syystä, että säännönmukaisesti vallitsee parlamentin enemmistön ja hallituksen poliittinen yhtenäisyys.[162] Parlamentin enemmistö on hallituksen tukena ja pitää tehtävä-

160 Röhrich 2004, 639.
161 Isensee – Kirchhof 2004, 503.
162 Puolueiden merkitys on tätä kautta olennainen, mutta ongelmallinen vallanjaon kannalta. Kunnallisen itsehallinnon katsotaan tarjoavan vastapainoa myös poliittis-

nään valitsemansa ja edustamansa hallituksen tukemista, samoin kuin kritiikiltä puolustamista. Julkinen kritiikki on opposition asia. Se on kuitenkin parlamentissa vähemmistönä eikä näin ollen kykene vaikuttaviin kontrollitoimiin. Siten ne, jotka haluavat kontrolloida vallankäyttöä, eivät siihen kykene ja puolestaan ne, jotka voisivat, eivät halua.[163] Nykyajan valtiossa on tästä syystä tullut tarpeelliseksi luoda uusia järjestelyjä vallanjaon toteuttamiseksi ja molemminpuoliseksi kontrolliksi. Jotta kyetään ehkäisemään vallankäytön kohtuuton keskittyminen ja sen asemesta takaamaan maksimimääräinen vapaus, on vallankäyttötoimivaltuuksia jaettava useammille, toisiaan kontrolloiville ja rajoittaville osapuolille.[164] Tässä on yksi tärkeimmistä federalistisen järjestelmän tarpeellisuuden syistä. Federalismiin nojaava liittovaltiorakenne, suora demokratia ja kuntien autonomia ovat äärimmäisen toimivia tapoja oikeudellisen ja poliittisen vallanjaon ja kontrollin toteuttamisessa. Tämä koskee myös poliittisia puolueita.[165]

Monitasohallinto (multi-level Governance) edellyttää eri osapuolten välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta eurooppalaisen, kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaisten välillä, samalla kun on otettava huomioon kulloistenkin tahojen roolit, toiminnat, toimivaltuudet ja aktiviteetit. Selkeä toimivaltuuksien rajaaminen on kuitenkin edellytys eri hallinnontasojen toimivalle ja menestyksekkäälle yhteistyölle. Näille kysymyksille osoitetaan erityistä huomiota ja pyritään luomaan toimintaperiaatteita EU:n alueiden komitean tuoreessa valkoisessa kirjassa kesäkuulta 2009 (CdR 89/2009 fin; asiakirjaa tarkastellaan lähemmin toisaalla).

Viime vuosikymmeninä on Suomessakin vilkkaan huomion kohteena ollut kysymys siitä, onko hallinnon valta suhteessa lainsäädäntövaltaan kasvanut liiallisesti. Onko hallinto toisin sanoin irtaantunut liiaksi lainsäätäjän ohjausvallasta? Kysymys ei ole menettänyt merkitystään tänäkään päivänä.[166]

Presidentti Mauno Koivisto totesi valtiopäivien avajaispuheessaan 3.2.1984 asiasta muun ohella seuraavaa:

---

ten puolueiden ylisuurelle vallankäytölle. Vaikka puolueet toimivat kunnallisellakin tasolla, ovat ne siellä kuitenkin suuremmassa määrin kansalaisten kanssa tekemisissä ja vastaavalla tavoin toimintaansa sopeuttamaan joutuvia kuin mikä on valtakunnallisella tasolla tilanne. Ks. näin Gebhardt 2007, 24.

163 von Arnim 2009, 363.

164 Möller 2009, 51.

165 Pernthaler 2000, 71 ja von Arnim 2009, 366. Esim. Gebhardt katsoo kansalaisten itsehallinnon voivan tarjota myös vastapainon poliittisten puolueiden vallankäytölle. Ks. Gebhardt 2007, 24.

166 Esimerkiksi Ahti Laitinen on kiinnittänyt tähän huomiota: ”Edellä viitatut ilmit ovat merkkejä siitä, että organisaatiotason rakenteissa on tapahtunut muutoksia, joiden seurauksena se on sisäisesti integroitunut ja etääntynyt kansalaisyhteiskunnasta – siis tullut siitä riippumattomammaksi. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että hallintokoneiston käyttämä valta suhteessa kansalaisiin ja eduskuntaan on kasvanut. Näkyvänä osoituksena on muun ohessa erilaisten puite- ja blankolakien säätämisen yleistyminen.” Ks. Laitinen 2005, 78.

> ”Kotimaassa viime vuosina käydyssä keskustelussa on hallintokoneiston vallan väitetty kasvaneen lähinnä eduskunnan kustannuksella. Hallinnon tehtävät ja voimavarat ovatkin laajentuneet ennen näkemättömällä tavalla. Hallintomme kykenee nykyisin palvelemaan kansalaisia ja suoriutumaan sille kuuluvista tehtävistä epäilemättä tuloksellisemmin kuin ennen. Toisaalta hallintokoneiston on pelätty muodostuvan liian kalliiksi ja virkavaltaiseksi sekä etääntyvän kansalaisten ongelmista. - - - Kansanedustuslaitos myös luotettavimmin välittää hallitukselle kansalaisten toivomuksia hallinnon palvelujen suhteen. Ylimpänä valtioelimenä eduskunnalla on viime kädessä vastuu hallinnon toiminnasta.”

Se mikä tasavallan presidentin puheessa on huomionarvoista, on näkemys eduskunnan asemasta kansalaisten toivomusten välittäjänä hallinnon suuntaan. Eduskunnan puhemiehen Erkki Pystysen vastauspuheenvuorossa hallinnon vahva asema myös todettiin. Pystynen jopa totesi hallinnon toiminnassaan ylittävän vallan kolmijaon rajat: ”Sille kuuluu tehtäviä lakien valmistelussa, eduskunta käyttää sitä hyväkseen lakeja säätäessään, hallinnolla on laintulkintavaltaa, ja sillä on myös tuomiovaltaa.”

Yhteen hallinnon aseman vahvistumispiirteeseen kiinnitettiin huomiota jo hyvinvointivaltion rakentamiskauden alkumetreillä. Se oli eduskunnan virkamiehistyminen.[167]

Perusoikeusuudistuksen voidaan katsoa merkittävällä tavalla palauttaneen hallintoa alisteisuuteen suhteessa eduskuntaan. Perusoikeuksien turvaan liittyvä lailla säätämisen vaatimus voi tuntuvasti laajentaa eduskunnan lainsäädäntövallan piiriä. Samalla eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän sisältöön ovat selvästi kasvaneet.[168] Eduskunnan vallan lisääminen on ollut tietoinen ratkaisu.

Oikeudellisten kysymysten tarkastelun välttämättömäksi osaksi on oikeastaan jo neljän vuosikymmen ajan vahvemmin hyväksytty myös yhteiskuntatieteellinen ja hallintotieteellinen näkökulma. Oikeus on ympäröivään yhteiskuntaan tiiviisti liittyvä prosessi, jota ei ole mahdollista tutkia suljettuna järjestelmänä. Tämä on selkeästi havaittavissa myös valtaa koskevien kysymysten tarkastelussa. Tätä kautta voidaan saada tietoa myös tosiasiallisesta vallanjaosta. Yhteiskunnallista ja kansalaiseen eri voimakkuudella kohdistuvaa valtaa eivät käytä pelkästään valtion ja kuntien orgaanit. Niiden rinnalle on noussut kolme uutta yhteiskuntamahtia: media, järjestöt ja markkinatalous.[169] Kauko Sipponen ilmaisee järjestövallan vahvistumisen positiivisella ilmauksella ”pirteä kansalaisyhteiskunta – viides yhteiskuntamahti”.[170] Sen alle hän sijoittaa myös etujärjestöt kasvavina mahtiteki-

167 Esim. Merikoski 1968, 110.
168 Viljanen 2005, 1060.
169 Jyränki 2000, 534 ja Sipponen 2000, 201 ss.
170 Sipponen 2000, 223.

jöinä. Samoin esimerkiksi Leif ja Speth pitävät etujärjestöjä viidentenä yhteiskuntamahtina (Kirjan nimenä on Viides valta. Lobbaus Saksassa).[171]

Tästä yhteiskunnallisen vallankäytön valtapoolien lisääntymisestä on seuraukset luonnollisesti myös valtiollisen vallan käytölle ja sen perustana olevalle vallanjaolle. Kauko Sipponen on kirjoittanut asiasta seuraavan:

> ”Nykyoloissa vallanjaolla ei ole aivan samaa merkitystä kuin aikaisemmin, koska yhteiskuntaan on syntynyt monia muita valtakeskuksia kuin valtio; kansansuvereniteetti johtaa väistämättömästi kehitystä läntisissä demokratioissa yhä eduskuntavaltaisempaan ja siitäkin edeten kansalaiskeskeisempään suuntaan. Yhä monimutkaistuvassa yhteiskunnassa valtiolla on joukko tehtäviä, joita on hankala luokitella vallanjaon mukaisesti, kuten Hidénin ja Saraviidan mainitsemat tehtävät sekä lisäksi mm. yhteiskuntapoliittinen suunnittelu ja tuotannollinen toiminta. Nykyisellään vallanjako on pääasiassa ylimalkainen valtion toimintojen ja niitä hoitavien toimielinten ryhmittelyperiaate.”[172]

Siteerattu näkemys johtaa kahteen kysymykseen. Ensiksi: onko kehitys todella kulkemassa yhä eduskuntavaltaisempaan suuntaan ja voiko sanottua kehitystä pitää kansalaiskeskeiseen suuntaan etenemisenä? Toiseksi: eikö julkisia tehtäviä ole luokiteltavissa vallanjaon mukaisesti? Jos näin on Suomen suhteen, miten tehtävässä kyetään onnistumaan yhdentyvässä Euroopassa ja liittovaltiorakenteisissa maissa?

Euroopan valtioiden rakenteellista kehitystä tarkastelevissa tutkimuksissa[173] nähdään itse asiassa vallitsevan kahdentyypisiä kehityskulkuja: yhtäältä parlamentarismipainotteisuuden lieventämistä/hallituspainotteisuuden lisäämistä ja toisaalta parlamentarismin vahvistamista/hallituskeskeisyyden vähentämistä. Parlamentarismipainotteisuuden väheneminen ilmenee erityisesti hallitusten keskeisenä asemana eurooppalaisella päätöksentekotasolla, hallitusten ”kontaktimonopolina” yhteistoiminnallisessa valtiossa samoin kuin erityisasiantuntemusta omaavien tahojen kasvavana merkityksenä lainsäädäntötyössä. Ilmiö koskee myös liittovaltiorakenteisten valtioiden sisäisiä suhteita. Vaikka alueilla tai osavaltioilla olisi oma virallinen edustuksensa lainsäädäntöelimessä (toinen kamari, aluekamari), ei tämä vaikuttamiskanava enää yksin näytä riittävän. Merkittävää asemaa ovat saaneet bilateraalit suhteet alueiden/osavaltioiden ja keskushallinnon kesken. Näiden suhteiden käytännön hoitajina ovat useimmiten hallinnon kuin parlamenttien edustajat.[174]

171 Leif – Speth 2006.
172 Sipponen 2000, 68. Ks. myös Heuru 2006, 25.
173 Esim. tässä Bauer – Huber – Sommermann 2005, 216–217.
174 Palermo et al 2007, 20.

Samaan suuntaan parlamenttien aseman suhteen vaikuttaa myös yhteisösäännöstö ja kasvava kansainvälisoikeudellisten normien joukko. Seurauksena tästä on se, että kansalliset parlamentit siirtävät lisääntyvässä määrin ylikansallisen ja kansainvälisoikeudellisen normiston toteuttamisvastuun täytäntöönpanosta vastaavalle hallinnolle. Juuri kaikkien hallinnon tasojen institutionaalinen vahvistuminen, aina paikallistasolta globaalille tasolle, on yksi yhdentymiskehityksen mukanaan tuoma ilmiö EU:ssa (”executive federalism”).[175]

175 Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 45.

11 Lainsäädäntö: yleisen edun vai yksilöintressien toteuttamista?

Oikeudellistuminen on yksi yhteiskunnan yleinen kehityssuunta. Kunnat ovat tämän kehityksen kohdanneet voimaperäisemmin 1960-luvun lopulta lähtien. Oikeudellistuminen ilmenee myös aivan uusien oikeudenalojen sääntelyn aikaansaamisena, tyyppiesimerkkinä ympäristöoikeutta koskeva sääntely 1970-luvun lopulta aina tähän päivään saakka. Tähän ilmiöön yleisemmin on kiinnitetty huomiota jo vuosikymmenten ajan. Jaakko Uotila kirjoitti asiasta todeten, että Suomessa vallitsevan kaltaisissa rauhallisissa oloissa voimistuu luontevasti käsitys, jonka mukaan vastaus kaikkiin yhteiskunnallisiin ongelmiin löytyy säädetystä laista tai säädettävästä laista. Niin ei kuitenkaan aina ole.[176]

Oikeudellistumisilmiö ja siihen kohdistettu kritiikki ei suinkaan ole tämän päivän tuotetta. Kauko Sipponen on kirjoittanut jo yli kolme vuosikymmentä sitten – hyvinvointivaltion kiivaan rakentamiskauden keskellä – seuraavaa:

> ”Lakien merkitys ja asema nykyajan yhteiskunnassa on monin tavoin ongelmallinen. Kun valtion toimenpiteiden tarkoituksena ei useinkaan ole niinkään säilyttäminen kuin yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen, niin tätä varten on käytettävissä monia muita keinoja kuin laki. Esimerkiksi eri aloja varten laaditut ja mahdollisesti ylimpien valtionelinten vahvistamat suunnitelmat ja kehitysohjelmat, jotka koskevat valtion tai koko yhteiskunnan toimintaa, voivat tunkeutua lakien rinnalle tulevaisuutta hahmottavina tekijöinä. Nopeasti muuttuvissa oloissa eduskunnassa käsiteltävät lait saattavat tuntua liian jäykiltä sääntelemään joustavasti kansalaisten, viranomaisten ja julkisten yhteisöjen välisiä suhteita. Monimutkaisten lakien ja niihin tiheään tehtävien muutosten julkistaminen sekä lakien yhteiskunnallisten seurausten arvioiminen tulevat asiallisesti yhä merkittävämmiksi.”[177]

Tähän Kauko Sipposen ennakoimaan suuntaan voidaan erityisesti kuntia koskevan lainsäädännön katsoa muuttuneen. Klassisten ohjausmuotojen, lainsäädännön ja taloudellisten keinojen täydennykseksi ja niiden toimintaa jopa muuttamaan on kehitetty uusia ohjausmuotoja, kuten strateginen ohjaus ns. Balanced Scorecardin

176 Uotila 1982, 294.
177 Sipponen 1977, 105.

muodossa, budjetointi ja kontrolli, tulos- ja tavoiteohjaus samoin kuin kilpailu ja suoritusvertailu. Ohjauksen ja täytäntöönpanon yhdistelmästä on kyse New Public Management -ajattelun mukaisissa tavoitesopimuksissa.[178] Toisaalla lähemmin tarkasteltava, Euroopan unionin avoimen koordinaation menettelyn kaltainen ohjelmaohjaus on tästä hyvän esimerkin tarjoava. Muutoksen sääntelytavassa voidaan katsoa alkaneen jo 1980-luvun lopulta, vapaakuntakokeilun ja ns. normiprojektin osaltaan edesauttamina. Oikeudellisessa sääntelyssä tapahtuneet muutokset ovatkin koskettaneet erityisesti juuri kunnallishallintoa.[179]

Yksittäisellä parlamentin jäsenellä (ja myös alue- ja kuntaedustustojen jäsenillä) on edustuksellisessa tehtävässään kaksoisrooli: koko kansan edustuksen kattava tehtävä, mutta myös äänestäjiensä mahdollisten osittaisintressien edustamistehtävä. Tämän päivän todellisuudessa ei ole ummistettavissa silmiä siltä tosiasialta, että erilaiset intressit ja niiden ajamista toteuttavat ryhmät ovat olennainen osa modernin demokratian pluralistisessa rakenteessa. Ilman tällaisia järjestöjä olisivat hallitukset, hallinnot ja parlamentit vaikeuksissa.[180] Niitä voidaan jopa luonnehtia viidenneksi valtiomahdiksi.[181] Vaikka niiden toiminta ei täytä läpinäkyvyyden vaatimuksia, edunvalvojien vältellessä julkisuutta, voidaan perustellusti katsoa, ettei edunvalvonta lainsäädäntötyössä suinkaan ole poikkeus, vaan sääntö. Tämä koskee Suomen ohella monia muita maita ja ylikansallisia toimijoita.[182]

Toisaalta erilaisten intressien edustaminen johtaa edustajan pulmallisiin valintoihin. Häneltä jopa saatetaan edellyttää, että hän toimii jonkin yksittäisintressiä edustavan tahon sitovaksi tarkoitetun kannan mukaisesti, ilman edustajalle kuuluvaa vapaata mielipiteenmuodostusoikeutta. Seuraava esimerkki, sisäasiainministeri Matti Luttisen eduskuntapuheenvuoro vuonna 1984 on tätä kuvaava:

> ”Ed. Suominen totesi puheenvuorossaan, ettei kokoomuksen eduskuntaryhmä hyväksy sopimusta kunnallistaloutta koskevista neuvotteluista, vaikka sopimuksen ovat olleet hyväksymässä mm. seuraavat erittäin tunnetut kokoomuslaiset kunnallismiehet: Kaupunkiliitosta Raimo Ilaskivi, Timo Juti, Väinö Saari ja Martti Ursin sekä Kunnallisliitosta täällä olevat kansanedustajat Heikki Perho ja Juho Koivisto. Kun ed. Suominen lisäksi totesi, etteivät mitkään sopimukset sido eduskuntaa, on tähän syytä todeta, että vaikka sopimukset eivät sidokaan eduskuntaa, olisi toki järkevää hyväksyä

178 Hill 2007, 190.
179 Niemivuo 1991, 27.
180 Röhrich 2004, 642 ja Diemert 2005, 399.
181 von Hippel 2007, 119. Kastari on todennut järjestöjen toiminnan tuntuvan tehokkaana, jatkuvana vaikutuksena eduskunnan ja sen valiokuntien sekä erityisesti hallituksen ja virkamiesten toiminnassa. Kastari 1977, 419.
182 Saksan liittopäivien järjestölistalla on rekisteröitynä noin 1900 edunvalvontayksikköä. Brysselissä katsotaan olevan enemmän kuin 25.000 edunvalvontaan keskittynyttä toimijaa. Ks. von Hippel 2007, 119.

sellaiset sopimukset, jotka turvaavat julkisen talouden suunnitelmallisen kehittämisen pitemmällä tähtäimellä. –

Hallituksen mielestä kunnallista itsehallintoa voidaan parhaiten edistää siten, että asiat hoidetaan valtionhallinnon ja kunnallishallinnon kanssa yhteistuumin. Tällaiseen päästään luontevasti mm. edellä mainitun järjestelyasiakirjamenettelyn avulla. Sen mukaan valtiovallan ja kunnallishallinnon kesken neuvotellaan ja pyritään sopimaan kaikista kunnallishallintoon ja erityisesti kunnallistalouteen kohdistuvista toimenpiteistä."[183]

Politologisessa järjestötutkimuksessa on viime vuosikymmenten kuluessa voittanut alaa käsitys, etteivät korkeasti kehittyneissä teollisuusmaissa intressijärjestöt suinkaan ole rajoittaneet valtiollista suvereniteettia, siis ole eräällä tavalla "kolonialisoineet" valtiota. Päinvastoin niistä on tullut valtiollisessa tehtävienhoidossa välttämättömiä, valtiollisen kuorman keventäjiä.[184] Tässä suhteessa on merkittäviä eroja Euroopan eri maissa. Yleisesti ottaen tähän vaikuttavat esimerkiksi hallituslaitosten ja puolueiden rakenne ja toimintatyyli, valtion tehtäväkenne ja yhteiskunnan taloudellis-sosiaaliset olot sekä vallitseva poliittinen kulttuuri.[185] Puhtaan enemmistöjärjestelmän (konkurdenssidemokratian) maissa, kuten Isossa-Britanniassa, tai konkordanssidemokratian maissa (kuten Sveitsissä) näiden tahojen vaikutus voi lähtökohtaisesti olla pienempi verrattuna yhtenäisvaltiollisiin konsensusdemokratian maihin[186] (Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien).

Usein edunvalvontaa "lobbausmielessä" kritisoidaan sen vuoksi, että sen muodossa käytetään valtaa, joka ei ole legitiimiä. Lähtökohtaisesti on tietysti todettava, että perustuslait (kuten Suomen perustuslain 13 §) takaavat oikeuden yhdistymis- ja yhteenliittymisvapauteen perusoikeutena. Tätä kautta myös edunvalvontajärjestöillä on perustuslaillinen hyväksyntä. Intressit ovat kuitenkin kovin eri tavoin toteuttamiskelpoisia ja kaiken lisäksi on runsaasti sellaisia intressejä, jotka koskevat ainoastaan pieniä ryhmiä. Niiden legitimaatiota pidetään usein kiistanalaisena. Ongelma kärjistyy myös sen vuoksi, ettei niiden jäsenkunnan laajaa ja kattavaa etukokonaisuutta useinkaan onnistuta muotoilemaan ja saattamaan politiikkaprosessiin, kun erityisintressit dominoivat.

Lainsäätämiseen vaikuttamisella on luonnollisesti kaksi puolta, positiivinen ja kielteinen.[187] On paikallaan ensin tarkastella tätä vaikuttamista ("lobbaamista") eritellymmin. Lobbaamisessa kyse on politiikan neuvomisesta ja avustamisesta

183 Eduskunnan pöytäkirjat 3/1984 vp./10.10.1984.
184 Esim. Leif – Speth 2006, 57.
185 Saukkonen 2007.
186 Bauer – Huber – Sommermann 2005, 214.
187 Kielteiset arviot ovat olleet esillä viime vuosina erityisesti Euroopan parlamentin toiminnan arvioinnissa. Mutta myös yksittäisten valtioiden poliittisen tahdonmuodostuksen läpivalaisussa on nostettu esille kielteisiä piirteitä: esim. Saksassa laaja artikkeli Lobbyismus. Dunkelmänner regieren unseren Staat (raum&zeit Nr. 158, März/April 2009).

erityisellä, avoimesti intressijohdannaisella ja intressien määrittämällä tavalla. Tässä suhteessa se eroaa sellaisesta politiikan neuvomisesta ja avustamisesta, jota harjoittavat tutkijat, ajatusverstaat (think tankit) tai ministeribyrokratia.

Edunvalvonnalle usein tyypillistä yksipuolisuutta kuitenkin neutraloi eräänlainen vastavaikutus, jota toteuttavat muut edunvalvojat. Tällainen on tyypillisintä työmarkkinaosapuolten toteuttaessa edunvalvontaa. Mutta myös kuntien kannalta kuntien yleisten näkemysten kanssa erilainen voi olla esimerkiksi ammatti- tai työntekijäjärjestön omista lähtökohdista tapahtuva edunvalvonta lainsäätäjän suuntaan. Se mikä kunnallista toimintaa sivuavassa edunvalvonnassa on ongelmallista, on vaje edunvalvonnan kattavuudessa. Tietyt ryhmät voivat nimittäin olla ilman organisoitua edunvalvontaa (kuten lapset ja tulevat sukupolvet) tai sitten niiden tehokas organisoituminen on vaivalloista (kuten kuluttajat, veronmaksajat tai sosiaaliset marginaaliryhmät). Tässä on perussyy sille, että jopa korkean poliittisen kulttuurin maissa on voimassa lukemattomia säännöksiä, jotka ovat selkeästi epäoikeudenmukaisia. Saksassa tällaisesta esimerkkinä pidetään terveydenhoitojärjestelmän uudistamisen vaikeutta: edunvalvojien suurimpiin menestyksiin kuuluu sairausvakuutusjärjestelmän reformi kaikkine yksittäisratkaisuineen (lääkärien, lääketeollisuuden, lääkäriyhdistysten ja erilaisten järjestöjen toteuttama intressiensä yhdistäminen ja politiikan painostaminen).[188]

Periaatteessa täysin hyväksyttävienkin ja kansalaisten kannattamien palvelujen edunvalvojien toiminta voi olla kyseenalaista. Sellaiseksi sen voi katsoa tilanteessa, jossa niukkojen määrärahojen kohdentaminen turvataan alaa koskevalla sääntelyllä. Lain kautta sementoidaan edunvalvonnan kohteena olevan toiminnan muita edullisempi asema. Lainsäädäntöhistoriasta ei puutu tämänkaltaisia esimerkkejä.

Liikuntalain (984/1979) säätämisessä urheilu- ja liikuntajärjestöt olivat aktiivisia aloitteentekijöitä ja vaikuttajia, eduskuntaa myöten. Eduskuntakeskustelussa aktiivisia olivat kyseisten järjestöjen luottamustoimissa toimivat, kuten kansanedustaja Matti Ahde, joka oli TUL:n puheenjohtaja ja kansanedustaja Ilkka Kanerva, joka oli SVUL:n liittovaltuuston puheenjohtaja. Näiden ”asianosaisten” innokkuus oli niin suurta, että eduskunnan pöytäkirjaan (4.12.1979) on kansanedustaja Kanervan puheenvuoron kohdalle merkitty kansanedustaja Erkki Liikasen välihuuto: ”Kuka on kirjoittanut edustajan puheen?”[189]

Kirjastotoimi tarjoaa tällaisesta toisen konkreettisen esimerkin. Ennen vuoden 1998 kirjastolain säätämistä kirjastotoimen harjoittaminen oli kunnille vapaaehtoista. Muun muassa kuntien keskusjärjestöt olivat 1990-luvun alun lamassa listanneet kuntien peruspalveluja, joista kuntien tuli ensisijaisesti vastata. Kirjastotointa ei tuohon luetteloon katsottu kuuluvan. Mutta lakia uudistettaessa tämä puute poistettiin. Kirjastotoimella oli edunvalvonta kunnossa jo lakia valmisteltaessa. Hallituksen esityksestä kirjastolaiksi (HE 210/1997 vp) tämä ilmenee suoraan:

188 von Hippel 2007, 119–120.
189 Eduskunnan pöytäkirja 1979 vp. Ptk 3 s. 2329.

”Esitys perustuu opetusministeriön asettaman kirjastolakityöryhmän valmisteluun. Työryhmässä ovat olleet jäseninä valtion, Suomen Kuntaliiton ja Suomen Kirjastoseuran edustajat.

Ehdotuksen pohjalta on käyty kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annetun lain (389/1944) mukaiset neuvottelut kuntien kirjastohenkilöstöä edustavien henkilöstöjärjestöjen kanssa. Ehdotus on ollut käsiteltävänä kuntalain (365/1995) 8 §:ssä tarkoitetussa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

Kirjallisen lausunnon lakiehdotuksesta ovat antaneet Suomen Kuntaliitto, Suomen Kirjastoseura ry., Finlands svenska biblioteksförening rf., Helsingin kaupunginkirjasto-Yleisten kirjastojen keskuskirjasto, Kouvolan kaupunginkirjasto-maakuntakirjasto, Turun kaupunginkirjasto-maakuntakirjasto, Oulun lääninhallitus, Keski-Suomen lääninhallitus, Akava ry., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry. ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.”

Vaikuttaminen oli menestyksekästä. Kirjastolaki säädettiin siinä muodossa, että lain (904/1998) 3 §:n mukaisesti kirjastopalvelut ovat peruspalveluja: ”Kunnan tehtävänä on tässä laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen.”

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta esimerkkejä tarkastellen on osoitettavissa ongelmalliseksi se, että tämänkaltainen sääntely rajaa itsehallinnolle kuuluvaa riittävää harkintavaltaa ja priorisointioikeutta.

Aivan selkeästi tässä toiminnassa on nähtävissä demokratiaperiaatteelle aiheutettuja vaaroja. Mutta se ei ole ainoa ongelma. Vieläkin merkittävämpänä voidaan pitää mahdollisuutta vääristyneeseen sääntelyyn. Tällaista vaaraa koskeva ongelma ei suinkaan ole tämän päivän havainto. Jo 1970-luvulla tätä kysymystä on pidetty esillä. Lähtökohtana on luonnollisesti jouduttu hyväksymään se tosiasia, että erilaiset edunvalvontaa harjoittavat tahot ovat välttämättömiä poliittisessa prosessissa niiden prosessiin tuoman erityisinformaation tarjoajina. Tätä kautta myös helpotetaan valtion ”kuormaa” päätöksenteossa välttämättömän informaation hankinnassa.[190] Toisaalta ne ovat vaara rationaaliselle politiikalle, ja nimenomaan siksi, koska ne voivat manipuloida tätä yksittäistietoa toteuttamaan rajattuja tavoitteitaan. Edunvalvojien vaikutus parlamentin ja hallinnon poliittisessa tahdonmuodostuksessa tekee monilla aloilla rationaalisiin ratkaisuihin pääsemisen vaikeaksi ja jopa mahdottomaksi. ”Rationaalisuudella” tarkoitetaan tässä sellaisia ratkaisuja, jotka toteuttavat enemmän tai vähemmän selkeästi määriteltyjä yhteiskuntapoliittisia päämääräasetteluja.[191]

Lähtökohtana jäljempänä tapahtuvalle tarkastelulle valtion tehtävien määrittelystä on todettava, että yleisen edun turvaamistehtävä on tulevaisuudessakin valti-

190 Samoin esim. Strassner 2006, 15.
191 Noll 1973, 142.

ollisen toiminnan keskeinen tavoite. Se ei ole delegoitavissa. Mutta sen sijaan sen määrittelyä, mikä on yleinen etu kulloisissakin tilanteissa, on välttämätöntä siirtää niille tahoille, jotka ovat ensi vastuussa ongelmien hoitamisessa ja tehtävistä vastaamisessa – käytännössä kunnille.

Tällainen ehdotus voi luonnollisesti johtaa vastaväitteisiin: miten käy esimerkiksi kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteelle, jos meillä on liki neljäsataa erilaista yhteiskuntapolitiikkaa? Mutta ei tähänastinen valtiojohtoinen uudistuspolitiikkakaan ongelmaton ole. Monet ”reformit” nojaavat lukuisiin niin vaikeasti testattaviin oletuksiin, ettei enempää järkevä keskustelu kuin niiden voimassaolon testaaminenkaan käytännön kautta ole mahdollista. Silloin on pakko kulloisenkin uudistuskohteen menneisyys saattaa huonoon huutoon, jotta ei heti tulisi mieleen ajatus, että uudistuksella voitaisiin jotain menettää. Reformit ovat artikuloituja aikaparadokseja, jotka määrittävät itsellään määrittämättömissä olevan, tai kuten voidaan osuvasti niistä sanoa ”exploitation of unknowledge”. ”Uudistajavaltio” legitimoi itsensä ennen muuta erikoistuneella eksperttitiedolla, jonka kantokyky yliarvioidaan. Tämän tiedon tulisi ottaa täyttämättömissä oleva funktio vastuulleen: sen tulisi nimittäin korvata ”yhteisessä asiassa” jaetun näkemyksen puute, sen sijaan että se lähtisi siitä. Nämä tietoa tuottavat professiot hankkivat tietämyksensä sisäisesti toisiaan suosivissa julkisissa piireissä (”epistemisissä yhteisöissä”), joilla ei juuri ole kytkentää muihin, ennen muuta käytäntösidonnaisiin ”interpretaatioyhteisöihin”.[192] Tämä näkyy suomalaisessa reformipolitiikassa selkeästi hallinnon sisäisen valmistelutyön painottumisena, laajapohjaisen komiteatyön hylkäämisenä ja riippumattoman tutkimuksen vähäisenä hyödyntämisenä.

Vahvistuvatko sanotun toimintatavan ongelmat edelleen tilanteessa, jossa valtionhallinnossa kuntien palvelutuotannon ”konserniohjauksen” haasteet kovenevat nykyisestä rahoituksen muuttuessa yhä suuremmiksi kokonaiseriksi ja toimintaa ohjatessa edelleen useat eri ministeriöt? Toiminnan ohjauksessa (lainsäädäntö, alemmanasteiset normit ja informaatio-ohjaus) katsotaan tavoitteiden ja vaatimusten suhteuttamisen voimavaroihin edellyttävän valtion keskushallinnolta uudenlaista vuorovaikutusta, parempaa vaikuttavuuden arviointia sekä toiminnan ja talouden seurantaa. ”Tarvitaan uudenlaista vuoropuhelua sektoriministeriöiden, valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton välillä.”[193]

192 Ladeur 2006, 384.
193 Korpela – Mäkitalo 2008, 159–160.

12 Kunnallisen itsehallinnon huomioonotto lainsäätämisessä

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta lainsäädännössä on kaksi huomion kohdetta. Ensinnäkin se, ettei säädettävä laki ole ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ydinsisällön kanssa. Toinen huomion kohde on se, millainen kokonaisuus kuntia koskevasta lainsäädännöstä muodostuu: eri lakien joukko kokonaisuutena voi nimittäin saattaa kunnallisen itsehallinnon mukaisen harkintavallan yhtä olemattomaksi kuin yksittäinen perustuslain väljää itsehallintosäännöstä loukkaava laki.[194] Ensin mainittu ongelma on tiedossa, jälkimmäinen sen sijaan ei ole saanut huomiota lainsäädäntötyössä.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on jälkimmäisestä ongelmasta merkittävin esimerkki. Hallitusmuotoon ja sittemmin voimassa olevaan perustuslakiin otetut TSS-oikeudet ovat johtaneet voimakkaasti laajentuneeseen yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsottuna seurauksena on ollut kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan vapaan harkintavallan alan voimakas supistuminen. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että uudistuksen valmistelun yhteydessä nimenomaisesti muuta edellytettiin.[195] Ongelmaan oli myös kiinnitetty huomiota, joten seuraukset eivät ole olleet yllätyksiä. Esimerkiksi Suomen kaupunkiliiton 15.6.1992 päivätyssä lausunnossa oikeusministeriölle tämä tuotiin selkeästi esille: ”Mainitunlainen perusoikeuksien säätely ei sovellu myöskään kun-

194 Ks. ongelman esille nostamisesta Ryynänen 1986, 535–536. Samaan ongelmaan on kiinnittänyt huomiota Tuori lausunnossaan Suomen Kuntaliitolle (2001): ”Kunnallisen itsehallinnon tilaa tulisi kuitenkin valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa arvioida eri lakien ja lakiehdotusten kokonaisvaikutuksen eikä ainoastaan kunkin lakiehdotuksen erillisvaikutusten kannalta.”

195 HE 309/1993 vp, 30: ”Vaikka julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat myös kunnat, ei ehdotuksella ole tarkoitettu muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia, jotka on vahvistettu hallitusmuodon 50 ja 51 §:ssä. Hallitusmuodon kyseisten säännösten on vakiintuneesti katsottu antavan kunnalliselle itsehallinnolle suojaa myös lainsäätäjää vastaan. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ei voida puuttua kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. - - - Ehdotus lähtee siitä, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät siten itsessään määritä sitä, miten kustannustenjako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.”

nalliseen itsehallintoon eikä kunnan demokraattiseen järjestelmään. Tosiasiassa ohjausmekanismista muodostuu hyvin keskitetty oikeudellinen järjestelmä. Valtakunnallisesti säädetty subjektiivinen oikeus pakottaa kunnan ohjaamaan resursseja sen hoitamiseen vaikka keskeisimmät ongelmat kunnassa olisivat muilla alueilla. Ehdotuksen toteutuminen esitetyssä muodossa merkitsisi sitä, että kuntien itsehallinto supistuisi huomattavasti, kun yleisesti hyväksytyn linjan vastaisesti siirretään kehittämisvastuuta ja harkintavaltaa alhaalta ylöspäin."

Miksi sitten lain valmisteluasiakirjaan kirjattu perustelu siitä, ettei perusoikeusuudistuksella olisi vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon, on osoittautunut paikkansa pitämättömäksi?

Keskeinen syy on siinä, että perusoikeusuudistus myötävaikutti sääntelyn – ja nimenomaan kuntiin kohdistuvan sääntelyn – olennaisen lisääntymisen. Perusoikeudet konkretisoidaan perustuslakia alemman asteisella sääntelyllä (kuten se, mitä konkreettisesti tarkoittaa esimerkiksi perustuslain 19 §:n mukainen "riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut"). Vaikka uusia tai tiukennettuja velvoitteita koskeva rahoitus olisikin yritetty velvoitteiden mukaisesti toteuttaa (millaista kustannusvastaavuuden periaatetta esimerkiksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt; ks. esim. PeVL 18/2001 vp), ei ongelma ole pelkästään rahoituksellinen.[196] Yksityiskohtaisemmaksi muuttunut sääntely kahlitsee myös kunnalliseen itsehallintoon olennaisena osana kuuluvaa vapaata harkintavaltaa, eli kuntalain 2.1 §:n mukaista yleistä toimialaa. Sen merkitystä lainsäätäjän sääntelyvallan rajoittajana tarkastellaan lähemmin luvun lopussa.

Se seikka, että kunnallisen itsehallinnon vastuulle siirretään valtiollisia toimeksiantotehtäviä – esimerkiksi perusoikeuksien piiriin kuuluvien tehtävien suorittamista – ei vielä välttämättä muodosta ongelmaa. Lukuisat esimerkit länsieurooppalaisista maista nimittäin osoittavat, että kunnallisella itsehallinnolla myös tällaisissa tilanteissa on itsehallinnon edellyttämä riittävä vapaus. Jopa Sveitsissä, jossa kunnallisen itsehallinnon asema on perinteisesti ollut vahvempi kuin esimerkiksi Saksassa, on valtiollisten tehtävien osoittaminen kunnille kantonilainsäädännöllä jokapäiväistä ja ilman, että tämä johtaisi kuntien vallan substanssin katoamiseen.[197]

Perusoikeusuudistuksen seurauksena Suomessa on tapahtunut monelta osin päinvastoin. Perusoikeussäännökset ovat alkaneet käytännössä toimia paljolti säätämistasonormeina, jotka edellyttävät asioista eduskuntalain tasoista sääntelyä ja sulkevat pois alemmanasteisen norminannon (esimerkiksi toimeentulotukea koskeva sääntely).[198]

---

196 Sitä se on luonnollisesti ensisijaisesti. Ristiriita on havaittu myös eduskunnan taholla. Esimerkiksi hallintovaliokunta on kuntalain soveltamista koskevassa mietinnössään (HaVM 11/2000) katsonut, ettei valtion puolelta kaikilta osin ole huolehdittu siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään.

197 Ks. Küpper 2002, 171–172.

198 Viljanen 2005, 1060.

Kehitystä on yleisemminkin kritisoitu, muutoinkin kuin kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Vuoden 2000 perustuslain katsotaan nimittäin entisestään vahvistaneen eräitä lainsäädännön virhesuuntauksia. Perustuslaki ei salli enää alemmanasteista säätelyä vähäpätöisissäkään asioissa, mikä on lisännyt lakien määrää. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Samalla perustuslaki on lisännyt säädösten yksityiskohtaisuutta ja siten heikentänyt tulevien normien yleispätevyyttä. Perustuslakia valmisteltaessa tähän ei kiinnitetty huomiota. Vähäisten yksityiskohtien sääntely ei kansainvälisesti verraten kuulu yleensä kansanedustuslaitoksen tehtäviin.[199] Tähän ongelmaan ei vireillä olevassa tarkistuksessa näytä tulevan muutosta.[200]

Jos perusoikeusuudistusta tarkastellaan vain kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta, sivuuttamalla uudistuksen positiiviset puolet, voidaan eittämättä katsoa sen kautta siirrytyn kunnallisen itsehallinnon vapaaharkintaisuuden entistä tiukempaan rajaamiseen. 1980-luvun lopulta alkanut ja konkreettisiin uudistuksiin vaikuttanut kehitys (vapaakuntakokeilu, hallinnollisten normien karsinta, vuoden 1993 alusta voimaan tullut valtionosuusuudistus ja kuntalain säätäminen) kääntyi täydellisesti eri suuntaan. Kuntien edunvalvonnan voi tämän perusteella katsoa epäonnistuneen. Toteutuneessa muodossa tapahtunutta perusoikeusuudistusta ja siihen olennaisena liittyvää sääntelyn lisääntymistä voi siten pitää kuntien edunvalvonnan suurimpana epäonnistumisena. Tämän tarkastelun tehtävänä ei ole pohtia, olisi uudistus ylipäänsä ollut kuntien edunvalvonnan kautta estettävissä. Varmaan sen muotoon olisi ollut vaikutettavissa, kun otetaan huomioon kuntasektorin monitasoinen ja monia tapoja sisältävä edunvalvonta.

Ongelman kärjistyminen on havahduttanut myös kuntien edunvalvonnan. Osana kuntien taloustilanteen heikentymiseen vaikuttavaa valtion toimenpideohjelmaa on valtiovarainministeriö Kuntaliiton aloitteesta vuonna 2009 käynnistänyt ns. normitalkoot. Hankkeen tarkoitusta on kuvattu Kuntaliiton muistiossa ”Kuntapalvelujen pelastusohjelma”:

> ”Kuntien tuottavuuden parantamisen toimintaedellytysten lisäämiseksi on käynnistettävä ’tuottavuuden esteet’ -projekti, jossa tulee käydä lävitse kuntahallintoon kohdistuva norminanto, sen kehitys ja muutostarpeet tavoitteena kuntien velvoitteiden ja resurssien välisen ristiriidan lieventäminen.
>
> Uusia velvoitteita, normeja tai kuntien toimia kahlitsevia määräyksiä ei tule lisätä vaan vähentää.”

Tarkalleen kahden vuosikymmenen takaiseen tilanteeseen ja hankkeisiin viitaten voisi todeta, että ei mitään uutta tälläkään saralla – pyörä keksitään uudelleen.

199 Korpela – Mäkitalo 2008, 97–98.
200 Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 77.

Voi myös viitata siihen, että samankaltaisia hankkeita on muissakin maissa[201]. Nyt käytäneen parin vuosikymmen kuluessa synnytettyjen normien kimppuun. Tällä kertaa tulos voi kuitenkin olla huomattavasti laihempi karsinnan suhteen kuin vapaakuntakokeilussa ja normiprojektissa aikanaan. Tästä pitävät pidäkkeinä nyt huolen perustuslain perusoikeussäännökset.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on meillä keskeinen elin lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Suomalaisessa järjestelmässä ranskalaisperäinen parlamenttikeskeinen valvontamuoto on saanut vakiintuneen kannatuksen erityisesti sen vuoksi, että se säilyttää täyden lainsäädäntövallan eduskunnan hallussa.[202] Esko Riepula osoitti väitöskirjassaan vuonna 1973, etteivät kunnallisen itsehallinnon suojaa koskevat kysymykset olleet näytelleet perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa juuri näkyvää osaa, vaikka asiasta oli käyty aika-ajoin niin oikeuskirjallisuudessa kuin lainsäädäntötyössä vilkastakin keskustelua. Yhteenvetona Riepula totesi, että perustuslakivaliokunnan määräsuuntaisesta tulkintalinjasta ei kunnallisen itsehallinnon suojaamiseksi voida käytännössä juuri puhua.[203]

Riepulan havainto pätee yhä. Vain erittäin harvoin on säädettävänä olevan lain katsottu olevan ristiriidassa itsehallinto-oikeuden kanssa. Mutta tämä on vain yksi ongelma kuntien kannalta. Lainsäätäjän uudistusten tekokyvyttömyys on jopa merkittävämpi ongelma.

Moniin alueellisiin ja paikallisiin ongelmiin reagoimisessa lainsäädäntö on varsin kankea ja hidas keino. Mutta lainsäädäntö on sitä muussakin mielessä. Suomen kaltaisessa monipuoluejärjestelmässä isoissakaan kysymyksissä ei aina ole helppoa päästä ratkaisuihin. Jaakko Uotila kirjoitti tästä kolme vuosikymmentä sitten osuvasti:

> ”Suomen oloissa nähdään monia esimerkkejä siitä, että asioista, joissa on olemassa muutospainetta ja -tarvetta, keskustellaan loputtomasti. Käydään tyhjänpäiväistä keskustelua, joka ei johda käytännössä mihinkään. Esimer-

201 Saksan liittotasavallan suuren koalition hallitussopimuksessa v. 2005 sopivat hallituspuolueet CDU, CSU ja SPD erityisen normienkontrollineuvoston perustamisesta. Sopimuksen perusteella säädettiin laki kansallisesta normikontrollineuvostosta (NKR-Gesetz 14.8.2006). Se koostuu kahdeksasta luottamustoimisesta jäsenestä, joiden toimikausi on viisi vuotta. Sen jäsenistö muodostuu talouselämän, politiikan, tieteen, oikeuden ja hallinnon edustajista. Sen sihteeristö (seitsemän työntekijää) toimii liittokanslerinviraston yhteydessä. Sen toiminnassa on kaksi pääaluetta: 1) uusien byrokratiakustannusten välttäminen ja 2) olemassa olevien byrokratiakustannusten alentaminen. Se on esimerkiksi 10.12.2008 antamassaan kannanotossa korostanut tarvetta luoda liittohallituksen ja kuntien välinen yhteistyö ja tätä edesauttavia konkreettisia projekteja. Ne koskisivat sellaisia kustannuksia tuovia liittotasavallan säännöksiä, joiden täytäntöönpanosta osavaltiot ja kunnat vastaavat.

202 Esim. Jyränki 1984, 293.

203 Riepula 1973, 297.

kiksi kelpaa vaikkapa ylemmänasteinen itsehallinto. Asialla näyttäisi olevan yhteyksiä kansalaistottelemattomuuteen, koska kansalaistottelemattomuuden eräs selitys saattaa olla siinä, että päätösvalta on viety niin ylös, ettei ihmisillä ole enää mahdollisuuksia paikallisesti päättää sellaisistakaan asioista, joilla kuitenkin on suuri paikallinen merkitys. Ylemmänasteisesta itsehallinnosta on toistasataa vuotta keskusteltu. Kuka viitsii enää lukea, mitä lyhyehköin välein ilmestyvät mietinnöt tai muistiot siitä asiasta sisältävät! - - - Pidän mahdollisena, että vuodesta ja vuosikymmenestä toiseen tyhjää jauhava keskustelu nimenomaan kansanvallan kehittämistä koskevissa kysymyksissä on omiaan luomaan ilmapiiriä, joka edistää kansalaistottelemattomuuden yleistymistä."[204]

Kuntiin kohdistuvan sääntelyn ja ohjauksen ongelmista on Suomessa keskusteltu ja kirjoitettu vuosikymmeniä. Valtionosuuskontrollin ohessa synnytetty yksityiskohtainen alemmanasteinen norminanto synnytti jo 1980-luvun puolivälissä vastareaktion kuntien ja niitä edustaneiden keskusjärjestöjen taholla. Paljolti kyse oli sen normiston keventämisestä, jota keskusjärjestöt itse olivat 1970-luvulta lähtien olleet vaatimassa valtionosuuksien lisäämistä tavoitellessaan.[205] Merkittävimpinä sääntelyn ja norminannon kevennyshankkeina olivat 1980-luvun lopulla käynnistyneet vapaakuntakokeilu ja normiprojekti.

Eri aikojen sääntelyn keventämishankkeista ja kuntien kannanotoista huolimatta viime vuosien leimallinen piirre on ollut kuntien velvoitteita koskevan sääntelyn määrällinen lisääntyminen. Vaihtoehtoisia tapoja toiminnan ohjaamiselle on tuotu esille suhteellisen vähän.

Laissa säädettyjen velvoitteiden vahvistamiseksi kaupungit ovat monessa maassa antaneet palvelujulistuksia. Suomessakin tämäntyyppistä käytäntöä on esiintynyt sekä valtion- että yksittäisten kuntien tasolla. Terveydenhuollon alaa koskevasti on esitetty, että lakien ja asetusten rinnalle otettaisiin uusi kuntien ohjausmuoto, velvoittavat ohjeet. Kunnan olisi pakko noudattaa ohjetta, niin kauan kuin se ei ole tehnyt kielteistä päätöstä. Valtuusto voisi kuitenkin päättää, ettei kunta aio soveltaa ohjetta. Ohjeet voisivat koskea yhtä hyvin kouluruokailun tasoa kuin vanhainkodin henkilökuntamitoitustakin. Ohjeet olisivat lainsäädäntöä joustavampia, ja kunnan mielestä epätarkoituksenmukaista ohjetta ei tarvitsisi soveltaa.[206] Liikkuma-ala tällaiseen ohjeistukseen on kuitenkin varsin kapea.

Sääntelyn määrällinen lisääntyminen on ongelman yksi ulottuvuus. Sen lisäksi on muita, merkittävimpänä sääntelyn erilaisia periaatteita sisältävyys, jopa ristiriitaisuus. Suomen Kuntaliiton entinen toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen on todennut kuntia koskevassa lainsäädännön valmistelussa esiintyvän luvattoman

204 Uotila 1982, 297–298.
205 Ks. tästä esim. Ryynänen 1986, 229 ss. ja 483 ss..
206 Ks. ehdotuksen esittely Sipponen 2000, 93.

usein puutteita erityisesti lakien taloudellisista vaikutuksista.[207] Eri ministeriöiden valmisteluun ja näkemyksiin perustustuvassa lainsäädännössä kuntia kohdellaan edelleenkin kovin eri tavoin. Selkeitä periaatteita, joita tukena käyttäen voidaan toteuttaa kuntien toimintaa koskevan lainsäädännön uudistamista, ei ole.[208] Tämä on osin väärä ilmaisu, sillä sen hyväksymisellä unohdetaan keskeisin lainsäätäjän ohjeperiaatteisto: paikallisen itsehallinnon peruskirja. Hyväksyessään kyseisen Euroopan neuvoston laatiman peruskirjan ovat jäsenvaltiot samalla velvoittautuneet vaikuttamaan aktiivisesti siinä ilmaistujen periaatteiden toteutumiseen lainsäädännössään ja toiminnassaan. Peruskirja ei siten sido jäsenvaltiota pelkästään oikeudellisena asiakirjana, vaan myös eurooppalaisena poliittisena tahdonilmauksena.[209]

Schaffarzikin peruskirjan kommentaarissa otetaan selkeä kanta peruskirjan merkityksestä lainsäätäjän harkintavallan rajaajana. Sen mukaan peruskirjan 3 artiklan 1 kappale varaa kunnille oikeuden olennaiseen osaan julkisista asioista sääntelemisessä ja julkisen asioiden hoitamisessa omalla vastuullaan. Tätä vapaata alaa, joka ei siis voi olla merkitykseltään olematon, lainsäätäjällä ei ole oikeutta supistaa.[210] Itsehallinnon tulkinnan ohjeena peruskirjalla on siten myös toinen merkitys ”rajoittajana” lainsäätäjälle vähentää kunnallista itsehallintoa kansainvälisoikeudellisen standardin alapuolelle.[211]

Schaffarzikin näkemys kunnalle kuuluvasta vapaasti valittavasta toimialasta on täysin peruskirjan noudattamista valvovan Euroopan neuvoston Kongressin toteuttaman monitoroinnin mukainen (esimerkiksi vuonna 2005 toteutetun Ruotsia koskevan maa-arvioinnin, Recommendation 163 (2005)). Se on myös yleisen eurooppalaisen itsehallintonäkemyksen mukainen.[212]

Itsehallinnolle kuuluva kuvattu ”vapaa alue” tarkoittaa Suomessa kuntalain 2.1 §:n mukaista yleistä toimialaa. Sen riittävän laajuinen olemassa olo on itsehallinnon erottamaton osa. Kuntalain uudessa kommentaarissa sen merkitys kuvataan vastaansanomattomasti: ”Kuntien yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon tärkeimpiä ominaisuuksia ja voiman lähteitä.”[213] Tämä lainsäätäjän yksityiskohtaiselle sääntelylle asetettu rajoite ei Suomessa ole saanut riittävää painoarvoa. Tähän on kyllä perustuslakivaliokunnankin lausunnoissa ja mietinnöissä viitattu,

---

207 Alanen 2000, 8.

208 Juhani Nummela on pitänyt ongelman perussyynä ministeriöiden lainvalmistelun itsenäisyyttä. Se ei takaa pitkäjänteistä ja riidatonta valtion kuntapolitiikkaa. Käytännössä ristiriidat ovat lisääntyneet 1990-luvulla. Valtion talouden näkökulma on enenevässä määrin ohjannut kehitystä. Nummela 2001, 53.

209 Ryynänen – Telakivi 2006, 50 ja Schaffarzik 2002, 89.

210 Schaffarzik 2002, 657.

211 Schrader 2004, 79.

212 Esim. Remmert 2009, 169 ja Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen päätös BVerfGE 119, 331 (354).

213 Hannus – Hallberg – Niemi 2009, 51. Samoin on todettu kunnalliskomitean mietinnössä KM 1993:33, 176.

mutta tosiasiallinen vaikuttavuus on jäänyt olemattomaksi. Esimerkiksi Kainuun hallintokokeilua koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi muun ohella seuraavan: ”Ehdotetulla sääntelyllä ei rajoiteta kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä eikä maakunnalle siirretä kuntien kaikkia pakollisia tehtäviä. Vaikka vapaaehtoisten tehtävien tosiasiallinen merkitys voidaankin nykyisin arvioida kunnallisen itsehallinnon kannalta vähäiseksi, ei ehdotettu sääntely tee asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi kokeilualueen kunnissa.”[214] Yhteenvetona voi perustellusti todeta, että tämän itsehallinnon peruselementin tosiasiallisen toteutumisen mahdollistamisen turvaaminen on eduskunnan lainsäädäntötyössä jäänyt lapsipuolen asemaan. Laiminlyönti on siksikin huomionarvoinen, sillä Suomi on liittyessään paikallisen itsehallinnon peruskirjaan samalla sitoutunut kehittämään lainsäädäntöään peruskirjan periaatteiden mukaiseksi.

214 PeVL 65/2002 vp s. 3.

13 Kuntien keskusjärjestöjen oikeus kunnallisen itsehallinnon edustamiseen

Valtion ja järjestöjen välisiä suhteita käsitelleissä tutkimuksissa on jo kauan sitten todettu, etteivät järjestöt ole ainoastaan yrittäneet painostuksella vaikuttaa päätösten syntyyn ja sisältöön. Ne ovat olleet myös mukana päätöksiä tekemässä. Suomessa kuten monissa länsieurooppalaisissa maissa järjestöt ovat jo pitkään olleet pikemminkin poliittisen järjestelmän osa kuin osa järjestelmän ympäristöä. Dag Anckar on tästä todennut seuraavan:

> ”Tällä en halua sanoa että järjestöjen vahva asema politiikassamme on kielteinen ilmiö kansanvaltaa ajatellen. Mutta haluan kyllä sanoa että se ei välttämättä ole siunauksellinenkaan ilmiö.”[215]

Sama on todettu myös myöhemmässä tutkimuksessa. Jyrki Tala on todennut seuraavan: ”Näyttää kiistattomalta, että Suomen lainsäädäntömenettelyssä valtioneuvoston alaisella lainvalmistelulla, siihen osallistuvalla virkakunnalla, asiantuntijoilla ja eri tahojen edustajilla on olennainen asema uusien säännösten sisällön muotoutumisessa.”[216]

Päteekö sama myös kuntien etujärjestöihin – tällä hetkellä Suomen Kuntaliittoon – on ongelmallisempi vastattavaksi? Sillä on nimittäin merkittävä ero suhteessa muihin järjestöihin yleensä: se edustaa tahoja, jotka ovat julkisoikeudellisia ja itsehallinnollisia hallintoyksiköitä. Se puolestaan on yhdistys, jolla kuitenkin on myös lainsäädännön osoittamia julkisia toimivaltuuksia.

Kuntien keskusjärjestöt kuntien edunvalvojina eivät ole mikään uusi ilmiö. Keskusjärjestöjen perustaminen Suomessa ajoittuu yhteen monissa muissa Euroopan maissa tapahtuneen vastaavan kehityksen kanssa. Kaupunkien ja kuntien yhteistyön tarve osoittautui välttämättömäksi tehtäväkentän lisääntyessä. Tätä edellytti myös tarpeellinen yhdenmukaisten menettelyjen vaatimus. Alkuaikojen kunnallishallinnon leimaa-antavana piirteenä oli olojen suuri kirjavuus. Kunnallisen itsehallinnon laajaa täydellisyyttä ja siitä seurannutta olojen kirjavuutta pidettiin alussa rikkautena, kansan vapauden ihanteellisena toteutumisena valtion helläva-

215 Anckar 1982, 154.
216 Tala 2001, 10.

raisen laillisuusvalvonnan suojissa.[217] Olosuhteet ja ajattelu muuttuivat kuitenkin pian ja suurempaa yhtenäisyyttä alettiin pitää toivottavana. Vähitellen kirjavuuden arvostaminen vapauden ilmenemismuotona väistyi hallitsevan näkökohdan asemasta ja ratkaisujen erilaisuutta, kuntien asukkailleen tarjoamien palveluiden ja vaatimusten suurta vaihtelua alettiin pitää epäkohtana ja suurempaa yhdenmukaisuutta tavoiteltavana päämääränä.

Maalaiskuntien vapaaehtoinen ja oma-aloitteinen yhteistoiminta kunnallisen toiminnan kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi sekä kuntien itsehallinnollisten etujen ja oikeuksien puolustamiseksi helposti paikalliset intressit unohtavaa valtion hallintokoneistoa vastaan aloitettiin aivan yhdennellätoista hetkellä. Maalaiskuntien käytettävissä ollut asiantuntemus, työvoima ja hallinnollinen tekniikka oli osoittautunut liian vähäiseksi, kehityksestä jälkeen jääneeksi ja eri kunnissa hyvin eritasoiseksi ja yhteensopimattomaksi. Toisaalta eduskunnan ratkaisuissa ilmenevä kansallinen uudistustahto vaati lakien toteuttamiseksi välttämättömien toimenpiteiden läpiviemistä paikallisella tasolla riittävän tehokkaasti. Jos maalaiskunnat eivät olisi kyenneet suoriutumaan ajan vaatimuksista, niiden tilalle olisivat voineet tulla toiset täytäntöönpanoelimet.[218] Maalaiskuntien yhteistoimintaelin, Maalaiskuntien liitto aloitti toimintansa vuonna 1921.

Kaupunkien taholla ensimmäiset ajatukset yhteistyöstä ovat jo 1870-luvulta. Konkreettisemmin asia nousi esille erityiskysymyksen, alkoholijuomien kaupan järjestämisessä. Maalaiskuntien taholta oli vuonna 1910 esitetty, että Kuopion kaupungissa kiellettäisiin kokonaan alkoholijuomien myynti. Asian johdosta päätettiin kääntyä eräiden muiden kaupunkien puoleen ehdotuksella saada aikaan näiden kesken sellainen yhteistoiminta, että esimerkiksi aika ajoin pidettävissä edustajakokouksissa otettaisiin käsittelyyn ja harkinnan alaisiksi kaikki tärkeimmät kaupunkikuntien kunnallisia oloja koskevat asiat, niiden joukossa alkoholijuomakysymys. Näin yksittäisellä kysymyksellä oli sysäys kaupunkien etujärjestön, Suomen Kaupunkiliiton perustamiseen.[219]

Neuvottelutilaisuudessa, jossa marraskuussa 1911 suunniteltiin Kunnallisen Keskustoimiston toimintaa, esitettiin ajatus, että kaupungit yhteistoiminnassaan tarvitsisivat kansliaa, ”joka olisi pätevä laatimaan lakiehdotuksia”. Tässä ilmeisesti liioiteltiin sitä vaikutusta ja merkitystä, mikä kaupunkienvälisellä yhteistoiminnalla ja tätä tietä ylläpidetyllä toimistolla voisi olla lainsäädännön alalla. Luultavaa on, että ajatuksen takaa kuulsi siihen aikaan valtiollisissa piireissä vallitseva huolestuminen lainsäädäntötyön pysähtymisestä ja toivo, että näin tälläkin alalla voitaisiin korvata valtiovallan laiminlyönnit.[220]

Suomessa kuntien keskusjärjestöt saivat vähitellen kuntien edunvalvonnassa vankan ja vakiintuneen aseman. Yrjö Harvia kirjoitti jo vuonna 1938 ilmestyneessä

217 Eskelinen 1974, 15.
218 Eskelinen 1971, 11.
219 Ks. Hentilä 1962, 17–19.
220 Harvia 1938, 78.

Suomen Kaupunkiliiton historiassa tästä selkeän todistuksen: ”Kaupunkiliitto on joutunut sekä aktiivisesti että passiivisesti vaikuttamaan lainsäädäntöön.”[221] Tästä antaa samansisältöisen ja hyvän yleiskuvan Voitto Helander tutkimuksessaan:

> ”Intressipiiri, jonka edustus tilapäisissä komiteoissa näyttää merkittävimmin kasvaneen, on kunnat. Kuntien keskusjärjestöjen edustusosuuden laajeneminen on yhtäältä osoituksena kuntien etupiirin jatkuvasta laventumisesta. Kuntien keskusjärjestöjen mukanaolo komiteoissa ja toimikunnissa näyttää olevan kutakuinkin välitöntä seurausta siitä, että kunnat ovat joutuneet yhä enenevässä määrin huolehtimaan valtion sektorihallinnon niille antamista toimeenpanotehtävistä. On luonnollista, että säädöksiä ja päätöksiä käytäntöön soveltavat kunnat voivat osallistua osaltaan myös täytäntöönpanoratkaisuja valmistelevien toimielinten toimintaan. Toisaalta kuntien keskusjärjestöjen edustuksen vahvistuminen tilapäisissä komiteoissa kuvastanee osaltaan myös sitä, että niiden poliittinen ominaispaino suomalaisessa järjestökentässä on muutoinkin kasvanut.”[222]

Tänä päivänä komiteoiden merkitys lainsäädännön ja uudistusten valmistelussa on olennaisesti supistunut erilaisten selvitysryhmien ja -henkilöiden otettua komiteoiden roolin. Mutta uusissakin toimintamuodoissa kuntien etujärjestön asema on vahva. Sitä se on koko lainsäädäntöprosessin ajan, sillä kuntien etujärjestön edustajat ovat liki poikkeuksetta kuultavina eduskunnan valiokunnissa. Erityisesti ministeriöiden ja kuntaliiton välistä yhteistyötä voi luonnehtia tiiviiksi ja pääsääntöisesti toimivaksi.[223] Etujärjestöjä koskevassa tutkimuksessa edunvalvontaa (”lobbausta”) onkin kuvattu vuorovaikutusprosessina. Edunvalvonta ei sen mukaan ole mikään yhdensuuntainen prosessi. Edunvalvonnan päätöksenteolle tarjoamien palvelusten vastapainona on vaatimus tiedonsaannista ja yhteydenpidosta, samoin kuin muusta tämänkaltaisesta eräänlaisesta palkitsemisesta, kuten kutsutilaisuuksista tai jopa taloudellisista eduista.[224]

Kuntien keskusjärjestöjen asemaa on vahvistettu myös lainsäädännön kautta. Merkittävin muutos tapahtui vuoden 1995 kuntalain myötä. Kuntien keskusjärjestöjen kuulemisesta kuntia koskevaa lainsäädäntöä annettaessa oli ennen kuntalain säätämistä säädetty vain hajanaisesti eri laeissa. Kuntalain valmistelussa[225] pidettiin tärkeänä saattaa kuulemista koskeva perussäännös kunnallishallinnon peruslakiin, kuntalakiin. Uuden säännöksen, kuntalain 8 §:n mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja

221 Harvia 1938, 79.
222 Helander 1979. Samanlaisen arvion ovat antaneet Paavo Kastari, ks. Kastari 1977, 419 ja Eero Koivukoski, ks. Koivukoski 1991, 262–263.
223 Tetri 1998, 93.
224 Leif – Speth 2006, 16.
225 KM 1993:33, 340.

-talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä, josta säädetään tarkemmin asetuksella.[226] Neuvottelumenettelyn käytännön toteutuksesta säädetään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa (1314/1993). Neuvotteluvelvollisuudesta on säädetty erikseen myös kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 14.1 §:ssä. Ennen kuin valtionapuviranomainen tai muu ministeriö tekee ehdotuksen seuraavan varainhoitovuoden valtionosuuksien perusteista valtion talousarvioon, sen on neuvoteltava asianomaisten muiden ministeriöiden ja kuntien keskusjärjestöjen kanssa siitä, miten valtionosuuksien piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuneet kustannukset kehittyvät. Ministeriöt neuvottelevat toimialaansa kuuluvista asioista myös suoraan kuntien keskusjärjestöjen kanssa.

Kuntien oikeus yhteistoimintaan on myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan takaama. Asiaa koskevat säännökset ovat 10 artiklassa:

> ”Paikallisviranomaisen yhdistymisvapaus
>
> Paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi.
>
> Paikallisviranomaisten oikeus kuulua yhdistyksiin yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi ja paikallisviranomaisten kansainvälisiin liittoihin tunnustetaan kussakin valtiossa.
>
> Paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.”

Virallisen käännöksen käyttämällä termillä ”paikallisviranomainen” tarkoitetaan kuntaa. Kuntien yhteistyö on luonnollinen osa kunnallisen itsehallinnon toimintaa useimmissa Euroopan maissa. Suomessa tälle yhteistoiminnalle on lainsäädäntö antanut suhteellisen väljät mahdollisuudet.

Peruskirjan 10 artiklan 1. kappaleen merkitystä voidaan luonnehtia siten, että se ei suojaa pelkästään kuntien yhteistyömahdollisuutta kansallisvaltion sisällä, vaan samalla myös valtakunnan rajat ylittävää kunnallista yhteistyötä. Artiklan mukaan on kunnallisten alueyhteisöjen yhteistyö suojattu niin samantasoisilla kuin erilaisillakin tasoilla, sekä jäsenvaltion sisällä että valtakunnan rajat ylittävästi, sekä julkisoikeudellisessa että yksityisoikeudellisessa, ja niin epäitsenäisissä kuin kunnista riippumattomissa muodoissa.

Suomessa kunnat kuuluvat Suomen Kuntaliittoon, joka valvoo kuntien etuja valtion suuntaan ja muutoinkin edistää kunnallisen itsehallinnon toimivuutta. Erikoispiirteenä voi pitää sitä, että Suomessa säädettiin laki (laki Suomen Kuntaliiton

226 Kuten Eija Tetri on todennut, olisi säännöstä täydennettävä myös EU-asioiden osalta. Ks. Tetri 1999, 115–116.

perustamiseen liittyvistä järjestelyistä 222/1993), jonka nojalla kunnat siirtyivät suoraan ex lege vanhoista lakkaavista keskusjärjestöistään uuden liiton jäseniksi, elleivät ne toisin päättäneet.

Kuntien keskusjärjestöjen asema eri maissa on muodostunut varsin merkittävästi kunkin maan poliittisen järjestelmän mukaisesti.[227] Itävallan kaupunkiliitolla ja Itävallan kunnallisliitolla on ehkä vahvimmin Euroopassa normeerattu perustuslaillinen kuntien edustusoikeus. Ainoana maana keskusjärjestöjen oikeudet on ankkuroitu liittovaltion perustuslain tasolla.[228] Tätä asemaansa ne eivät mitenkään peittele: Itävallan kunnallisliiton historian otsikoksi on otettu ”Menestyksen tarina”.[229] Tässä edunvalvonnassa olennaisia instrumentteja ovat vuodesta 1996 käytössä ollut konsultaatiomekanismi ja Itävallan vakaussopimus.

Itävallan keskusjärjestöt katsovat edunvalvonnassaan kuitenkin vieläkin pidemmälle. Ne ovat jo aikaisemmin tehneet esityksen, jonka mukaan niille myönnettäisiin aloiteoikeus koskien liittovaltion lakeja. Oikeus olisi kansalaisten vastaavan vahvan oikeuden – kansalaisaloitteen – mukainen. Samoin ne ovat tehneet esityksen saada perustuslakituomioistuimessa tehdä moitteita säädettyjä lakeja vastaan.[230]

Kuntien keskusjärjestöjen kansainväliset yhteistyöelimet ovat osaltaan olleet tukemassa kansallisia pyrkimyksiä vahvemmasta vaikutusvallasta. Tässä tarkoituksessa ne ovat julkaisseet erilaisia vertailuselvityksiä, raportteja ja suosituksia. Suomen kannalta keskeisin yhteistyöelin on Euroopan kuntien ja alueiden liitto (Council of European Municipalities and Regions, josta käytetään lyhennettä CEMR). Toisaalla tarkastellaan Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden edustuselintä, kongressia ja sen merkitystä tässä suhteessa.

CEMR on julkaissut 17.6.2000 pidetyssä yleiskokouksessaan suosituksen hyvästä eurooppalaisesta hallinnosta, jossa kunnilla ja alueilla on riittävä vaikutusvalta (A White Paper on European Governance. ”Enhancing Democracy in the European Union: A stronger involvement for local and regional government”. CEMR Position Paper). Asiakirjan keskeinen sisältö on siinä, miten paikallis- ja aluetaso otetaan riittävällä tavalla mukaan jäsenvaltioiden Eurooppa-politiikkaa valmisteltaessa. EU:n Lissabonin sopimus on tuomassa tähän olennaisen vahvistuksen. Komissiolle on asetettu velvoite kuulla muun muassa kuntien ja alueiden etujärjestöjä unionin säädösvalmistelussa.[231]

Toinen tapa vaikuttamiseen kansallisiin ratkaisuihin on hyvien käytäntöjen esittely. CEMR on julkaissut aiheesta muun muassa laajan kokoomateoksen (Consultation procedures within European states, 2007). Julkaisun yhteenveto-osassa

227 Ks. vertailua esim. Ryynänen 1999.
228 Decentralization and Local Democracy in the World 2008, 160 ja Gamper 2004, 21–22.
229 Chronik eines Erfolges. 50 Jahre Österreichischer Gemeindebund 1947–1997. 1997.
230 Schambeck 2003, 106.
231 Ks. tästä myös HaVL 11/2008 s. 4.

todetaan Pohjois-Euroopan maiden toteuttaneen vaikuttavan neuvottelujärjestelmän, joka perustuu merkittävässä määrin epävirallisiin kontakteihin. Eriytyneemmin näissä maissa (muun muassa Suomessa) on pysyvä keskusteluyhteys valtion ja kuntien kesken. Näissä maissa kuntia edustavat järjestöt osallistuvat suoraan niitä koskevien lakiehdotusten valmisteluun.[232]

Yksilöidyn suosituksen neuvottelumenettelystä CEMR on antanut 8.12.2008 Pariisissa pidetyssä istunnossaan (Code of good practice in consultation). Suositus sisältää 11 artiklaa, joissa on useita alakappaleita. Tehokkaan neuvottelumenettelyn yleinen tarkoitus ilmaistaan siten, että tavoitteena on parantaa päätöksenteon laatua ja tehokkuutta kaikilla hallinnon tasoilla toimimalla yhdessä julkisen edun puolesta. Neuvottelukumppaneina valtion suuntaan ovat kuntien ja alueiden keskusjärjestöt, mutta ratkaisujen kohdistuessa yksittäiseen ja pienehköön kuntajoukkoon on nekin otettava mukaan. Neuvottelumenettelyn pääkohteet on lueteltu 5 artiklassa. Tällaisia kohteita eivät ole pelkästään artiklassa mainitut lainsäädäntömuutosehdotukset, vaan myös hallinnolliset ratkaisut, kuten kuntien rajojen muuttaminen tai muulla tavoin kuntaan kohdistuvat seikat. Neuvottelumenettelyn toteuttamistavasta ja vaiheistuksesta on niin ikään yksityiskohtainen suositus (6 artikla).

Tarkasteltavan aiheen kannalta merkittävä on 11 artikla:

> ”Article 11 – consultations undertaken by national or regional Parliaments
>
> (1) The principles and provisions of this Code should apply equally to consultations undertaken on the initiative of national or regional Parliaments, with any necessary modifications to reflect the specific character of such consultation.
> (2) In particular, local and regional governments should be consulted by the relevant Parliament on any issues it is considering which may have a significant interest for, or impact on, local and regional governments.”

Kuvattu kansainvälinen sääntely osoittaa konkreettisesti sitä, että kuntien ja niitä edustavien keskusjärjestöjen antama panos on positiivinen ja olennainen osa modernin valtion lainsäädäntöprosessia. Kuntien osallistuminen lainsäädäntötyöhön tuo materiaalis-oikeudellisen panoksen prosessiin. Tämän avulla lainsäätäjällä on, niin hyvin kuin se on mahdollista, silmiensä edessä myös ne vaikutukset, joita säädettävällä lailla kunnallisen itsehallinnon toimintaan tulevat olemaan.[233] Kansainvälisen vertailun johtopäätöksenä onkin, että kuntien keskusjärjestöt

232 Consultation procedures within European states 2007, 234.
233 Schrader 2004, 368.

näyttelevät yhä suurempaa roolia Euroopassa, vaikka niiden merkitys luonnollisesti vaihtelee maasta toiseen.[234]

Oikeudelliset reunaehdot kuvastavat luonnollisesti vain osaksi kuntien keskusjärjestöjen tosiasiallista merkitystä. Kuten edellä siteerattu CEMR:n julkaisuun otettu näkemys epävirallisen vaikuttamisen merkityksestä hyvin osoittaa, on nimenomaan Suomen kaltaisen maan etuna pienuus ja henkilökohtaisten suhteiden mutkattomuus hallinnon ja yhteiskuntaelämän eri tasojen kesken.[235] Valtion keskushallinnossa ja eduskunnassa kuntien ja maakuntien ongelmat ja näkemykset ovat ainakin periaatteessa helposti selvitettävissä. Sama koskee tiedonkulkua myös toisinpäin. Kun esimerkiksi pääministeri ja valtiovarainministeri istuvat yksittäisen kunnan valtuustossa, tai kuntien etujärjestön johtavissa tehtävissä on toiminut vaikkapa eduskunnan puhemiehistöön kuuluva kansanedustaja, tai kun kansanedustajista valtaosa on myös kunnallispolitiikkaan osallistuvia, ei ongelmia kuntatason vaikutusmahdollisuuksien suhteen pitäisi syntyä. Ilmiön kielteiset puolet vallan ja vastuunjaon selkeydelle on käytännössä sivuutettu.

Toinen tekijä edunvalvonnan laadun ja painotusten suhteen on keskusjärjestöjen henkilöistä lähtevä. Sillä seikalla, onko järjestön johto kulloisenkin hallituskoalition suhteen puoluepoliittisessa oppositiossa vai sen mukainen, on ainakin takavuosina katsottu olevan merkitystä kannanottoihin.[236] Tällainen piirre – sikäli kuin sitä voidaan osoittaa olleen – on ristiriidassa sen toimintaperiaatteen kanssa, jonka kuntien keskusjärjestöjä katsotaan koskevan. Niiden tavoiteasettelun nimittäin tulee olla vapaa puoluepoliittisista tavoitteista tai toiminnasta. Tavoitteiden tulee olla puhtaasti kunnallisen itsehallinnon lähtökohdasta nousevia. Tällaisia ideaalisilta kuulostavia tavoiteasetteluja, jotka ylittävät puolueiden väliset rajat, keskusjärjestöillä on runsaasti ja ne leimaavat niiden toimintaa.[237] Aivan varauksetta tällaista todistusta puoluepoliittisesta neutraalisuudesta ei kuitenkaan Suomen tilanteesta liene mahdollista antaa.

Myös inhimilliset ominaisuudet ovat osaltaan vaikuttavia tekijöitä. Tämäntyyppisistä kysymyksistä – kuten keskusjärjestön edunvalvonnan kattavuudesta yleensä – on yllättävän vähän käyty keskustelua.

Edellä kuvattu kuntia edustavien keskusjärjestöjen vahvistunut vaikutusvalta on periaatteessa positiivinen seikka. Tämä näkyy kansallisessa lainsäädännössämme esimerkiksi moniin lakeihin otettuina säännöksinä keskusjärjestön lausunnonanto- tai muusta vaikuttamisoikeudesta (kuten kuntalain 8 a §). Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin kyseenalaistaa niiden oikeus esimerkiksi sopia tai neuvotella kuntien puolesta ja yli, sillä ne ovat oikeudelliselta asemaltaan (vain)

234 Decentralization and Local Democracy in the World 2008, 160 (Gérard Marcoun ja Hellmut Wollmannin kirjoittama Euroopan osa).
235 Ryynänen – Telakivi 2006, 122–123.
236 Ks. näin esim. Puumalainen 2005, 39. Toisin Koivukoski 1991, 67.
237 Riederle 1995, 87. Samoin Diemert 2005, 409.

kuntien vapaaehtoisia yksityisoikeudellisia yhteenliittymiä.[238] Toisena ongelmana voidaan pitää sitä – ainakin aiemmin esiintynyttä seikkaa – jonka mukaan Suomessa ei vallitse yksiselitteistä näkemystä eri osapuolten roolista, tehtävistä ja asemasta neuvottelujärjestelmässä.[239] Ongelma on merkittävä vallankäytön ja vastuun suhteen näkökulmasta.

Kysymys on tiivistetysti todettuna siitä, millainen legitimiteetti kuntien keskusjärjestöillä – kuten Suomen Kuntaliitolla – on kuntien edustamiseen lainsäädäntöprosessissa. Legitimiteettivaatimuksella on tässä kaksi ulottuvuutta: henkilöllis-organisatorista ja asiasisältöä koskeva demokraattisen legitimaation vaatimus. Miten pitkälle ne voivat edustaa jäseniään ja millaista kansanvaltaista legitimointia ne tässä tehtävässään tarvitsevat? Suomessa kysymystä on oikeastaan sivuttu ainoastaan ensin mainitulta osin järjestelyasiakirjamenettelyn suhteen.[240] Jälkimmäinen kysymys on liki täydellisesti sivuutettu. Tätä seikkaa on paikallaan siksi tarkastella seuraavaksi, lyhyen taustatarkastelun kautta edeten.

Kun legitimiteettiä tarkastellaan käsitehistoriallisesta näkökulmasta, voidaan aluksi todeta, että sillä on läheinen yhteys kunnalliseen itsehallintoon. Legitimiteetistä alettiin puhua Ranskan suuren vallankumouksen jälkeen ja siitä tuli 1800-luvun kuluessa yksi tärkeimmistä poliittisista käsitteistä. Sekä legitimiteetti että kunnallinen itsehallinto ovat muodostuneet sittemmin kehittyneen kansallisvaltion toimintaedellytyksiksi. Hallinnon on etsittävä tuki laajoilta kansalaispiireiltä. Legitimiteetti-termi on luotu sanasta legaliteetti, laillisuus. Se edellyttää hallinnon lainalaisuutta. Kun legitimiteetistä enemmässä määrin alettiin puhua, oli taustana pyrkimys osoittaa, ettei riittänyt pelkästään se, että toimittiin lakien mukaisesti. Taustana oli ajatus, jonka mukaan tuli toimia myös eettisten vaatimusten kanssa yhdenmukaisesti.[241] Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta näiden vaatimusten tarkasteluun ja erittelyyn. Vaatimusten perusta on moninainen ja kompleksinen, alkaen arvoista, toimintatavoista ja kansalaisten kohtelusta päätyen vääjäämättömiin julkisen sektorin muutoksiin ja reformitarpeisiin. Aivan keskeistä tässä on se, että hallinnon tulee ansaita kansalaisten luottamus ja olla maineensa veroinen.[242]

Kuntien keskusjärjestöjen institutionaalisen legitimiteetin voi lähtökohtaisesti katsoa olevan johdettavissa kuntien oikeudesta muodostaa yhteenliittymiä ja yhdistyksiä omien perustuslaillisten oikeuksiensa turvaamiseksi (paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10 artikla). Mutta niiden yksityisoikeudellisesta organisaatiomuodosta voidaan katsoa seuraavan sen, että kytkeytyessään eri tavoin julkisen vallan toimintaan niiden riittävään kansanvaltaiseen legitimiteettiin kohdistuu korkea vaatimus. Tämä edellyttää käytännössä henkilöllis-organisatorista toteu-

238 Ks. tästä esim. Tetri 1998, 96 ja Mäki-Lohiluoma – Oulasvirta 2000, 89.
239 Mäki-Lohiluoma – Oulasvirta 2000, 147.
240 Ks. Saraviita 1976.
241 Andrén 2007, 116.
242 Salminen – Ikola-Norrbacka 2009, 165–166.

tusta, vahvaa kytkeytymistä kunnallisvaalien kautta toteutuvaan legitimaatioon.[243] Keskusjärjestöjen määräävässä asemassa olevien olisi siten oltava vaaleilla kunnissaan valittuja poliitikkoja. Tätä seikkaa kansainvälisissä kuntien keskusjärjestöjen toimintaa koskevissa tarkasteluissa painotetaan (tukeutumiseen ”katkeamattomaan demokraattisen legitimaation ketjuun kunnallisvaaleista”).[244] Kyseinen vaatimus on täysin ymmärrettävä ajatellen sitä laajaa jopa lainsäädäntöön sisältyvää toimivaltaa, samoin kuin tosiasiallista vaikuttavuutta, mikä esimerkiksi kuntien edunvalvontajärjestöllä Suomessa on.

Tältä osin näyttää tietysti Suomessa viranhaltijoiden merkittävä osuus Kuntaliiton johdossa ongelmalliselta. Sekä valtuuston että hallituksen johdossa ovat monen kauden ajan toimineet kuntien virkajohtajat, joiden valtakirja kansalaisilta on vain välillinen. Ongelma tältä osin tulee vielä merkittävämmäksi, kun voidaan todeta kyseisten merkittävissä asemissa Kuntaliiton tahdonmuodostuksen kannalta olevien toimineen tehtävissä varsin pitkään, eräät jopa kolme – neljä vaalikautta. Vaihtuvuus liiton hallituksessa on ollut vähäistä.

Tätä kuntien edustamisen ”virkavaltaistumista” voitaisiin luonnollisesti tasapainottaa sillä, että keskusjärjestön jäsenkunnilla on riittävät vaikuttamismahdollisuudet niiden puolesta tapahtuvaan edunvalvontaan. Tällöin keskusjärjestön ylimmän päätöselimen, jäsenkuntien yhteiskokouksen kokoontumisrytmin on oltava riittävän tiheä (vähintään kerran vuodessa[245]). Suomen Kuntaliiton kerran neljässä vuodessa tapahtuva jäsenkuntien kokous (yhdistyskokous eli ”kuntapäivät”) on tässä valossa liian harvoin toteutuva, jos ajatellaan keskusjärjestön toiminnan jäsenkunnista nousevaa ohjausta.[246] Se poikkeaa myös monien vahvan kunnallisen itsehallinnon maiden kuntajärjestöjen käytännöstä.[247] Yleisenä edellytyksenä on se, että jäsenkuntien kanssa harjoitetaan riittävän aktiivista mielipiteidenvaihtoa, niille annetaan tietoa kaikista hallinnon kysymyksistä ja neuvotellaan lainsäädännön ja määräysten uudistamis- ja täytäntöönpanokysymyksistä sekä kuntien etuja koskevista asioista.[248] Suomen Kuntaliiton säännöissä yhdistyskokoukselle ei edes osoiteta toimivaltaa kuntien edunvalvonnan sisältöä tai yksityiskohtia koskeviin kysymyksiin! Huomattava tietysti on, että kuntapäivät asettaa 101-jäsenisen

---

243 Riederle 1995, 87 – 88, Schrader 2004, 281 ja Henneke 2005, 702.

244 Esim. Riederle 1995, 84 – 88 ja Schrader 2004, 267.

245 Schrader 2004, 274, ks. samoin esim. Diemertin esimerkin tarkastelu, Diemert 2005, 402.

246 Suomen Kuntaliiton sääntöjen 16 §:n mukaan varsinaisten kuntapäivien on
1) käsiteltävä hallituksen antama, valtuuston hyväksymä kertomus kuntapäivien jälkeen tapahtuneesta yhdistyksen toiminnasta,
2) päätettävä valtuuston jäsenten palkkioista ja korvauksista,
3) valittava valtuuston jäsenet ja kullekin henkilökohtainen varajäsen seuraaviin varsinaisiin kuntapäiviin kestäväksi toimikaudeksi.

247 Esimerkiksi Itävallan kaupunkiliitossa yhdistyskokoukset (Hauptversammlung) järjestetään joka vuosi (Pramböck 2005, 179).

248 Ks. Diemert 2005, 401.

valtuuston. Suoraan osoitettua toimivaltaa keskusjärjestön kannanmäärittelyjen ohjaamiseen ei kuitenkaan ole säännöissä annettu sillekään (19 §). Valtuusto voi ainoastaan käsitellä ”ne periaatteellisesti tärkeät yhdistyksen toimintaa koskevat asiat, jotka kuntapäivät muutoin on antanut valtuuston tehtäväksi”. Sen ohjausmerkitystä kaventaa myös suhteellisen harva kokoontumiskäytäntö.

Tästä nousee periaatteellinen kysymys: kenen tai keiden intressiä kuntien keskusjärjestön johtotehtävissä toimivat edustavat, jos heidän ei tarvitse hakea valtakirjaa toiminnalleen demokratian perusperiaatteiden mukaisesti määräajoin järjestettävistä vaaleista? Kuntaliiton säännöissä on määräävänä periaatteena se, että toimielimissä tulee olla edustettuina erityyppisten, erikokoisten ja maantieteellisesti eri alueita edustavien kuntien. Keskusjärjestöjen yhdistyessä vuonna 1993 tavoite oli kaunis: ”Edessä olevissa haasteissa ja merkittävissä kehittämiskysymyksissä kunnallishallinnon etu on yhteinen.”[249] Tuleeko siis johtotehtävissä olevien edustaa (vain) oman kuntatyyppinsä intressejä? Tämä kysymys on Kuntaliiton suhteen tuottanut ongelmia varsinkin 1990-luvulla, jolloin valtionosuusuudistuksissa suuret kaupungit katsoivat joutuneensa epäedullisempaan asemaan. Viime aikoina vastaavankaltaista vastakkainasettelua ei ole ainakaan julkisuudessa näyttänyt esiintyneen. Yksi selitys sille voi olla siinä, että Kuntaliiton hallituksessa suurten kaupunkien edustus on varsin vahva.[250] Ei tarvitse tehdä kovin syvällistä analyysia Kuntaliiton hallituksen kannanotoista, kun voi nähdä tämän painotuksen jäsenten jakautumisessa vaikuttaneen esimerkiksi kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskeviin kannanottoihin – ottamatta kantaa siihen, onko niitä pidettävä tarkoituksenmukaisina vai epätarkoituksenmukaisina. Selkeästi tästä nousseeksi voi nähdä kaupunkiseutujen korostuneen aseman uudistuksessa:

> ”Jotenkin kummallisesti kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmistelussa maamme kuntakentän suurimmaksi ongelmaksi ovat nousseet hyvin toimeentulevat ja nopeimmin kasvavat kaikkein suurimmat kaupunkiseudut. Tämänhän ovat tunnetusti saaneet aikaan maamme suurimmat kaupungit – niin sanottu six pack – aktiivisella ja yksipuolisella vaikuttamisellaan. Suuret kaupungit ovat asettuneet marttyyrin rooliin, loisivien ympäristökuntien ylellisen elämän maksajiksi. Objektiiviset tutkimuksethan eivät tällaista käsitystä mitenkään yksiselitteisesti tue, ison kaupungin ja sen naapurin välinen hyötymissuhde kun on kovin monitahoinen ja vaiheittain vaihteleva.”[251]

On myös toinen, vieläkin kyseenalaisempi muutos. Kuntaliiton hallituksen kesäkuussa 2009 tapahtuneessa (tosiasiallisesti puolueiden aiemmin sopimassa) vaa-

249 Alanen 2000, 23.

250 Vuonna 2005 valitun hallituksen 15 jäsenestä 9 edusti suuria tai suurehkoja kaupunkeja (Helsingistä kaksi, Turusta kaksi, Espoosta yksi, Oulusta kaksi, Tampereelta yksi ja Joensuusta yksi jäsen).

251 Koivisto 2006, 105.

lissa merkittävä osuus jäsenistä on valtiollisen politiikan edustajia, kansanedustajia ja puoluesihteereitä. Hallituksen toiminnan edetessä on havaittavissa, merkitsikö uusi koostumus valtiollista niskalenkkiä kuntien edunvalvonnasta vai kuntien äänen parempaa kuulemista valtion taholla.

Kuntien keskusjärjestöjen perimmäisen tehtävän ja toiminnan tarkoituksen osoittamisessa on tietysti mentävä yksittäisten kuntien intressien valvontaa pidemmälle, kansalaisten edun valvontaan. Heidän etujensa valvonnasta kuntien edustajat viime kädessä vastaavat lainsäädäntöprosessiin osallistuessaan.[252]

Jo tästä seuraa se, että vallankäytön legitimiteetin on oltava kuntia edustavan etujärjestön toiminnan tärkeä tunnusmerkki. Toinen niiden toiminnan arviointikriteeri on tuloksellisuus kunnallisen itsehallinnon intressien valvonnassa. Nämä vaatimukset on tiivistettävissä seuraavalla tavalla:

> ”On olennaisesti niiden tehtävä pysyvästi määritellä kunnallisen itsehallinnon idea, elävöittää sitä ja kehittää sitä edelleen. Paikkansa poliittisessa toiminnassa ja julkisessa elämässä kuntien keskusjärjestöt määrittelevät pääasiallisesti itse toimintansa laadun, jäsentensä yhteenkuuluvuuden toteutumisen, strategiansa ja taktiikkansa samoin kuin johtohenkilöidensä henkilöllisyyden kautta. Uskottavuus ja paino syntyvät niiden vastuuntunnosta.”[253]

Kun suhteellisen yleisesti hyväksytty käsitys on, että Suomen kunnilla on kansainvälisesti vertaillen merkittävän laaja tehtäväpiiri, seurannee tästä myös se, että suomalaisten kuntien edunvalvonnalla – Kuntaliitolla – on keskeisen tärkeä merkitys.[254] Tähän sille luovat myös edellytyksiä suhteellisen suuri toimihenkilömäärä. Johtopäätöksenä tästä – edellä olevaan tarkasteluun viitaten – on legitimiteetin korostunut vaatimus. Mitä merkittävämpi ja vahvempi vaikuttavuus toiminnalla on, sitä suurempi demokraattisen legitimiteetin vaatimus sen toimintaan on kohdistettava.

---

252 Riederle 1995, 88.

253 Henneke 2005, 707 (käännös kirjoittajan).

254 Tällainen arvio nojaa myös kansainväliseen vertailuun. Esim. Petersson on todennut Pohjoismaiden kuntien etujärjestöjen olevan vahvoja edunvalvontaorganisaatioita. Kuntien vaikuttaminen kanavoituu Pohjoismaissa nimenomaan etujärjestöjen kautta, eikä eteläeurooppalaisten maiden poliittisen kulttuurin mukaisesti pormestareiden ja valtiollisten vaikuttajien välisten suorien suhteiden muodossa. Ks. Petersson 1992, 218. Samanlaisen arvion Pohjoismaiden kuntien keskusjärjestöjen vahvasta asemasta antaa myös CEMR:n raportti Consultation procedures within European states 2007, 234.

14 Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lainsäädännön valmistelu esimerkkinä lain sisältöön vaikuttamisesta

14.1 Ns. PARAS-hanke: monen isän sattumalapsi

Vuonna 2005 valtioneuvoston periaatepäätöksellä käynnistetty ja sen jälkeen lainsäädännölliset reunaehdot saanut kunta- ja palvelurakenneuudistus tarjoaa esimerkin kunnallista itsehallintoa ehkä voimakkaimmin koskettaneesta viime vuosien reformista. Tarkasteltavana olevan teeman kannalta se tarjoaa myös hyvän syyn sen selvittämiseen, miten lainsäädännön ja uudistuksen yleensä sisältö on muotoutunut. Millainen on ollut kuntien ja niiden edunvalvonnasta vastaavan Suomen Kuntaliiton merkitys asiassa?

Tunnetun sanonnan mukaisesti menestyksillä on monta isää, mutta tappiot ja epäonnistumiset ovat orpoja. Kumpaan ryhmään kunta- ja palvelurakenneuudistus aikanaan kriittisiä arviointeja suoritettaessa sitten sijoitetaankaan, voidaan sillä katsoa olevan monta isää. Heistä välttämättä kaikki eivät varmaankaan aavistaneet, millainen olisi syntyvä tulos.

Keskeinen sysäys hankkeelle oli havainto kuntien lakisääteisten tehtävien ja tuloperustan vakavasta epätasapainosta. Havainnon tekijä oli poikkeuksellinen: eduskunnan hallintovaliokunta.[255] Se pyysi ”kuntavaliokuntana” perustuslain 47.2 §:n nojalla 12.11.2004 sisäasiainministeriöltä kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän – mukaan lukien yksittäisen kunnan – taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan. Selvityksessä tuli arvioida mainittua asiakokonaisuutta ainakin kuntien päätoimialoittain ja ottaen huomioon laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen jälkeen kunnille annetut uudet ja muuttuneet tehtävät, nykyiset tehtävät, eri tehtävissä kunnille aiheutuneet todelliset kustannukset sekä kustannuskehitysnäkymät mukaan lukien kuntien rahoitustasapainon turvaaminen. Selvityksessä tuli arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat tosiasialliset edellytykset hoitaa perusoikeusuudistuksessa tarkoitettuja tai muita tehtäviä ja velvoitteita. Lisäksi selvityksessä tuli arvioida kunta-valtio-

255 Jo tätä ennen olivat sekä hallintovaliokunta että perustuslakivaliokunta vaatineet hallitukselta selvitystä yksittäisten kuntien mahdollisuuksista hoitaa niille laeissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa (HaVL 30/2002 vp ja PeVL 41/2002 vp).

suhteen yleistä kehittymistä ja peruspalveluiden rahoituksen lisäksi kokemuksia peruspalveluohjelman laadintaprosessista sekä siitä, miten eri hallinnonalat ovat sitoutuneet peruspalveluohjelman noudattamiseen.

Selvitykselle annettiin varsin tiukka määräaika, vuoden 2005 tammikuun loppu. Määräaikaa jatkettiin sittemmin 15.3.2005 saakka.

Mutta myös muilta tahoilta tuli paineita. Samanaikaisesti, vuoden 2004 lopussa kuntien tilannearvion tarpeen nosti esille eri yhteyksissä myös eduskunnan puhemies Paavo Lipponen. Esimerkiksi laajassa haastattelussaan hän toi esille väestökehityksen vaikutukset kuntien tulevaisuuteen:

> ”Ruotsissa on kuntapohjaisia suuralueita ja kunnat ovat voimakkaita, selkeästi johdettuja. Saksa vahvistaa metropoleja vetovoiman lisäämiseksi. Suomen nykyinen kuntajako ei kestä. Kuntien yhteistyön tulee johtaa palveluiden todelliseen uudelleenjärjestämiseen. Miten muuten turvaamme niiden toimivuuden ja tehokkuuden, kun väestö ikääntyy ja kasvu hidastuu? Ei kansallista terveyshanketta käynnistetty lisärahoituksen takia vaan rakenteiden uudistamiseksi.
>
> Pitää toimia, ratkaisuja ei voi lykätä jatkuvasti. Kainuun malli on ainutlaatuinen, uusi kokeilu. Tarvitsemme Kuntaliittoon konsultteja, jotka kehittävät kuntien parhaita käytäntöjä, ettei kaikkea tarvitse keksiä joka paikassa uudelleen. Syrjäseudut tarvitsevat apua: kuntaa ei saa jättää yksin. Tämä ei ole rahakysymys. Puolueiden pitää mennä mukaan.”[256]

Sisäasiainministeriön kannalta tilanne oli varmasti tavattoman epäkiitollinen ja ongelmallinen, kun muistetaan kuntalain 8 §:ssä sille säädetty velvollisuus kuntien itsehallintoperiaatteen noudattamisen seurannasta. Tätä velvollisuuttaan se ei ollut kyennyt täyttämään tyydyttävällä tavalla.[257] Hallintovaliokunnan antamasta tehtävästä ei ollut helppo suoriutua. Eikä ministeriön hallintovaliokunnalle sitten antama selvitys uusia vaihtoehtoja tai ratkaisuja tarjonnut.

Sisäasiainministeriön 15.3.2005 hallintovaliokunnalle toimittaman selvityksen olennaisen osan (siten kuin ne kirjattiin hallintovaliokunnan lausuntoon) muodostavat seuraavat tiedot. Kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan vaikuttavat useat tekijät: kunnan omat päätökset, valtion kuntien tehtäviä ja rahoitusta koskevat päätökset sekä näiden lisäksi yleinen taloudellinen toimintaympäristö. Sitä, mikä tekijä kulloinkin ratkaisevimmin vaikuttaa kuntien toimintaedellytyksiin, on vaikea yksiselitteisesti

256 Suomen Kuvalehti 51–52/2004, s. 20.

257 On tietysti kysyttävä, olisiko sillä edes ollut asiassa onnistumisen mahdollisuuksia. Sisäasiainministeriölle kuntalain 8 §:n mukaan kuulunut tehtävä nimittäin on ongelmallinen ministeriön aseman johdosta. Sisäasiainministeriön ”konsultinomaiset” valtuudet eivät ole olleet riittävät. (Nummela: Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003, s. 40).

arvioida. Kuntien taloudelliset mahdollisuudet huolehtia tehtävistään ja velvoitteistaan koostuvat rahoituksen kokonaisuudesta. Verotulot kattavat koko tulorahoituksesta lähes puolet, vuonna 2005 arviolta noin 47 prosenttia. Tästä johtuu, että verotuloilla on ratkaisevin merkitys kuntatalouden kokonaistasapainon kannalta. Ministeriön selvitys oli rajattu koko maan tasolla koskemaan kuntien tehtävien ja rahoituksen kehitystä vuodesta 1993 vuoteen 2004, josta olivat käytettävissä viimeisimmät tilinpäätösten ennakkotiedot. Selvityksessä todettiin, että ajanjakson pituus ja aihealueen laajuus ei ole mahdollistanut selvityksen kohdistamista yksityiskohtaiseen kuntien talouskehityksen taustatekijöiden analysointiin. Vuoden 2004 ennakollisten tilinpäätöstietojen pohjalta oli laadittu alueellinen ja kuntaryhmittäinen tarkastelu, jota oli sisäasiainministeriön kuntaosaston kuntien talouden ennakointimallin pohjalta jatkettu vuoteen 2006. Tilinpäätöstiedot, joita selvityksen pohjana oli pääasiassa käytetty, eivät kerro palvelujen tasosta, tarpeesta, laadusta, saavutettavuudesta tai palvelujen käyttäjien tyytyväisyydestä. Tilinpäätöstietojen ja taloutta koskevien tunnuslukujen perusteella oli kuitenkin mahdollista päätellä, minkä tyyppisissä kuntaryhmissä tai alueilla palvelujen järjestämismahdollisuudet ovat heikoimmat tai parhaimmat – taloudellisten edellytysten asettamissa rajoissa.

Selvityksen käsittely eduskunnassa venyi varsin pitkälle. Vasta yli vuosi sen toimittamisen jälkeen, kesäkuussa 2006 hallintovaliokunta antoi asiasta lausuntonsa.[258] Tätä hallintovaliokunnan käsittelyä edelsi vielä maaliskuussa 2006 käyty välikysymyskeskustelu Jyrki Kataisen ym. allekirjoittamasta välikysymyksestä, joka koski kunnallisten hyvinvointipalvelujen turvaamista.

Mikä oli sisäasiainministeriön ja hallituksen vastaus edellä tiiviisti esille nostettuihin ongelmiin ja toimenpidevaatimuksiin? Se oli kunta- ja palvelurakenneuudistuksen nimen saanut hanke. Poikkeuksellisesti tämänlaatuisesta hankkeesta päätettiin ilman, että hallitusohjelmassa asiasta olisi ollut riviäkään.

Hallintovaliokunta totesi sisäasiainministeriön antaman selvityksen perusteella seuraavan:

> ”Valiokunta pitää esittämänsä selvityspyynnön ja käsiteltävänä olevan sisäasiainministeriön selvityksen merkittävimpänä vaikutuksena sitä, että hallitus on päätynyt käynnistämään kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (PARAS-hanke). Hankkeen, jonka määräaikaa on jatkettu 30.9.2006 saakka, tavoitteena on, että kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Samanaikaisesti palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen otetaan huomioon. Valiokunta korostaa, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen jatkotyöhön kuuluu olennaisena osana kunta-valtiosuhteessa ratkaista kun-

258 HaVL 28/2006 vp – MINS 1/2004 vp.

tien tehtävien ja velvoitteiden rahoitusvastuuseen sekä muutoinkin kestävän kuntatalouden kokonaisuuteen liittyvät rahoituskysymykset."

Hallintovaliokunnan lausunnon perusteella kunta- ja palvelurakennehankkeen "isänä" voisi siten pitää hallintovaliokuntaa. Tulkinta ei välttämättä ole kunniaksi enempää sisäasiainministeriölle kuin Kuntaliitollekaan. Selittäneekö tämä hankkeen syntytausta osaltaan Kuntaliiton tiiviin kytkeytymisen valtio-osapuolen rinnalle hankkeen ohjaajana – ilman erityisempää kritiikkiä siihen sisältyviä lukuisia avoimia ja monella tavoin yksittäisten kuntien itsehallintoon puuttuvia kysymyksiä kohtaan?[259]

Hankkeen valmistelussa mukana olivat kaikki keskeiset puolueet. Innokkuutta mukaan tulolle jopa tuolloinen kuntaministeri Hannes Manninen saattoi välikysymyskeskustelussa eduskunnassa 7.3.2006 luonnehtia seuraavalla tavalla:

> "Kokoomuslainen valtiovarainministeri puhumattakaan vasemmistoliittolaisesta kuntaministeristä eivät valitettavasti kyenneet tai uskaltaneet vastaavaa uudistusta aloittaa. Nytkin kokoomuksen, vasemmistoliiton ja vihreiden hermo näyttää pettävän pahemman kerran. Nämä puolueet halusivat itse mukaan historiallisen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmisteluun. Koska kysymyksessä ei ole vain hallituksen vaan koko Suomen hanke, heidät haluttiin ottaa myös mukaan. Valmistelu on sujunut hyvin, aikataulussa on pysytty eikä valmistelun yhteydessä ole esitetty eriäviä mielipiteitä."

Aivan näin auvoiselta valmistelu ei näyttänyt välikysymyksen ensimmäisestä allekirjoittajasta Jyrki Kataisesta, joka välikysymyskeskustelussa vastasi kuntaministerille muun ohella seuraavaa:

> "Hallituksen puitelain kunta- ja palvelurakenteen uudistuksesta tulisi valmistua kesään mennessä, hyvissä ajoin kevätistuntokaudella. Suurilla elkeillä ja puheilla eteenpäin viety valmisteluprosessi lausuntoineen on näillä näkymin johtamassa umpikujaan. Takkia lähdettiin tekemään, mutta hyvä kysymys on, tuleekohan edes tuluskukkaroa."

On vielä todettava huomionarvoisena seikkana se, että valmistelua – hankkeen suuri merkitys jo alussa havaittuna – ei toteutettu komiteamuodossa.[260] Valmistelun heikkoutta on kritisoitu aiheellisesti:

---

259 Kuten seurantaraportissa asia ilmaistaan: "Paras-uudistus on edellyttänyt ohjaavilta tahoilta – ministeriöiltä ja Kuntaliitolta – vahvaa yhteistyötä." (Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi 2009, 181).

260 Kuitenkin esimerkiksi eduskunnan puhemies Paavo Lipponen piti esillä tällaista valmistelutapaa. Hänen puhereferaattinsa 33. Kunnallistieteen päivillä 12.11.2004 Hämeenlinnassa oli otsikoitu "Kuntarakenteet remonttiin komitealla".

> ”Hanke käynnistettiin kolmen muutosmallin esittämisellä. Niitä laadittaessa ei ole lainkaan perehdytty kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan. Tämä täytyy todeta ja tätä täytyy ihmetellä. Ehkä olisi lupa vaatia, että kun laajamittaisia yhteiskunnallisia uudistuksia suunnitellaan ja niistä laaditaan vaihtoehtoisia ratkaisumalleja, ainakin yhden tulisi täyttää perustuslain vaatimukset. Jos näin ei voida menetellä, on syytä kysyä, onko uusi perustuslakimme kelvoton. Sellainen perustuslaki, jota ei valtion viranomaisissa tunneta, josta poiketaan tai jota muutetaan vähän väliä, ei ole länsimaisen oikeuskäsityksen mukaan perustuslaki lainkaan.”[261]

14.2 Kuntarakenne- vai kuntapalvelu-uudistus?

Edellä tarkastelluista puheenvuoroista ja lausumista on saatavissa selkeä käsitys siitä, että tavoitteena oli pääpainoisesti palvelurakenteiden uudistus ja palveluiden toteutuksen turvaaminen. Eduskunnan hallintovaliokunta käsitteli uudistusta jo mietinnössään, joka koski valtioneuvoston selontekoa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Mietinnössä uudistusta linjattiin seuraavasti:

> ”Valiokunta tähdentää, että hankkeen jatkovalmistelun tulee tapahtua ensisijaisesti palvelujen turvaamisen, kehittämisen ja hyvinvoinnin vahvistamisen näkökulmasta, ei organisaatioista ja hallinnosta käsin.”[262]

Linjaus oli selkeä ja korosti rakenneratkaisujen alisteisuutta palvelujen kehittämisen suhteen. Siitä, onko kunta- ja palvelurakennehankkeesta muodostunut julkinen kuva tämän mukainen, voidaan olla kahta mieltä.[263]

Asian arvioimiseksi on lähtökohtana pidettävä perustuslain perusoikeussäännöksiä. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtion ja kuntien yhteisvastuuta. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen varhaisessa vaiheessa kävi ilmi, että mitään perustavaa laatua olevien vastuiden ja velvoitteiden

---

261 Heuru 2006, 394. Ks. myös Mennola 2008, 666: ”Puolueissa ja ministeriöissä ei siis enää ymmärretä, mistä kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys. Siitä kertoo sekin, että kunnallisasiat on valtionhallinnossa äsken siirretty valtiovarainministeriöön. Sen kotisivuilta on mahdotonta löytää edes sanaparia ’kunnallinen itsehallinto’”.

262 HaVM 2/2006 vp., s. 8.

263 Ks. esim. Puukka, Hallinto 1/2006, s. 32: ”Onko kuntien nykyistä suurempi koko kuitenkaan sellainen paradigmaattinen asia, jolla kyettäisiin ratkaisemaan esiintyviä ongelmia? Kuntien tulevaisuuden ydintehtäviä ja niiden hoitamista ei ole juuri pohdittu.”

siirtoja valtion ja kuntien kesken ei tulla toteuttamaan.[264] Esimerkiksi kustannusvastuultaan raskaita palvelutehtäviä (erikoissairaanhoito, toimeentulotuki, palo- ja pelastustoimi tai ammattikorkeakoulutus) ei siirretty valtion vastuulle, osin myös kuntakentän tahtoa noudattaen. Tältä osin siis ainakin tuloksena oli kansanedustaja Kataisen välikysymyskeskustelussa epäilemä tuluskukkaro.

Oman vastuunsa kantamisessa valtio turvautuu kahteen seikkaan: peruspalveluohjelman lakisääteistämiseen ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen. Kummastakin sisältyy puitelakiin säännökset (11 §). Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammiksi. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä puolestaan uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa (puitelain 11.3 §). Peruspalveluohjelman merkitystä tarkastellaan toisaalla yksityiskohtaisemmin. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen merkityksestä puolestaan ei toistaiseksi ole arviota esitettävissä. Sen voimaantuloajankohdaksi on määritetty vuosi 2009.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetulla puitelain luonteisella lailla (169/2007) ei uudistusta toteuteta, vaan luotiin sille edellytyksiä. Lailla säädettiin suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle varsinaiselle lainsäädäntö- ja hallinnolliselle työlle. Sääntelyn tällaisen tarkoituksen ja puiteluonteen vuoksi lakiin on otettu runsaasti oikeudelliselta velvoittavuudeltaan varsin heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä. Perustuslakivaliokunta luonnehtikin lakia lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi. Sellaisia ei yleensä ole soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa.[265]

Palveluiden uudistamisvastuu jäi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain mukaan kunnille. Laki velvoitti kunnat kolmen tärkeän tehtäväkokonaisuuden tarkasteluun. Jokaista kuntaa koskee 10 §:ssä tarkoitetun selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman laatimisvelvollisuus. Nimetyt kaupunkiseudut velvoitettiin 7 §:ssä yhteistyösuunnitelman laatimiseen. Lisäksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien on 9 §:n nojalla valmisteltava yhteistyössä valtion kanssa toimenpiteet palvelujen turvaamiseksi. Kuntien tuli ko. lain 10

264 Hankkeen toteutunutta olennaisesti suuremmista tavoitteista saa hyvän kuvan esimerkiksi Kuntaliiton kesäkuussa 2005 valtuutetuille osoittamasta painetusta kirjeestä ”Hyvä valtuutettu. Kuntarakenne ja palvelut uudistuvat”. Siinä todettiin muun ohella, että ”Kuntaliiton mukaan kunta- ja palvelurakennehankkeen yhteydessä on arvioitava kuntien nykyisten palveluiden määrää sekä työnjakoa valtion kanssa. Uusia palveluvelvoitteita ei pidä enää asettaa kunnille. Kuntien toimintaa ohjaavaa normistoa tulee keventää ja pidättäytyä uusien normien antamisesta.” – Ks. kritiikistä tältä osin myös Pihlajaniemi 2006, s. 64.

265 PeVL 37/2006 vp., s. 2.

§:n mukaisesti toimittaa valtioneuvostolle 31.8.2007 mennessä selvitys 5 ja 6 §:n nojalla palveluiden toteuttamistavoista.

Hankkeen valmistelu eteni yllättävän kitkatta puitelain mukaisella tavalla. Hallituksen iltakoulussa 21.11.2007 todettiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmistelun kokonaisuudessaan edenneen hyvin. Muutostarve on kunnissa laajasti tiedostettu, todettiin iltakoulun tiedotteessa.

Aivan näin ongelmitta puitelain täytäntöönpano ei kuitenkaan ole toteutunut. Vaikein ongelma kohdistuu lain 5.3 §:n kohtaan, jonka mukaan perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä huolehtivan yhteistoiminta-alueen asukasluvun tulee olla noin 20 000. Kysymys kuuluu: jos jokin kunta ei tätä tavoitetta saavuta, voiko valtio käyttää pakkotoimenpiteitä tällaista kuntaa kohtaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta näyttää käsitelleen tätä lainkohtaa niin kuin sen nojalla kunnat voitaisiin pakottaa yhteistoimintaan.[266] Hallintovaliokunta on samalla kannalla lausuessaan, että kuntien tulee ryhtyä toimenpiteisiin väestöpohjavaatimuksen toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia tai perustamalla yhteistoiminta-alueita.[267] Kauko Heuru toteaa, että vaikka lain sanamuoto on ehdoton, ei oikeusnormin velvoittavuuden ongelma ratkea yksin sanamuodon perusteella. Lisäksi tarvitaan sanktionormi eli säännös siitä, mitä seuraa, jos asetettua velvollisuutta ei täytetä. Tällaista normia ei nyt esillä olevaan tapaukseen ole olemassa. Näin ollen on päädyttävä puitelain yleisen luonteen ja sen systematiikan valossa tulkintaan, jonka mukaan kysymyksessä on vain kuntien suunnitteluvelvoitteen asettava sekä suunnittelua ohjaava säännös ja tavoitenormi.[268]

Näkemys on perusteltu. Puitelain kyseinen kohta on näin verrattavissa vuoden 1967 kuntauudistuslakiin kuntiin kohdistuvan velvoittavuuden suhteen. Huomiota on vielä syytä kiinnittää siihen periaatteelliseen muutokseen, jota kyseinen lainkohta merkitsee: kunnan vapautta päättää yhteistyöstään koskevaan rajoitukseen. Kuntalain säätämisen tausta-aineistosta lähtien kyseistä vapautta on pidetty olennaisena osana kunnallista itsehallintoa. Kunnalliskomitea totesi mietinnössään, että kaikilla tehtäväalueilla (myös lakisääteisillä) on otettava tavoitteeksi yhteistoiminnan vapaaehtoisuus ja mahdollisuus toimintojen yhteenkokoamiseen. Puuttumatta tehtävien järjestämisvastuuseen kunnilla tulee olla mahdollisuus järjestää toiminnot palvelutuotannon ja toimivuuden parantamisen kannalta järkevästi. Tämä edellyttää nykyisten aluerajojen joustavoittamista ja asianomaisten erityislakien muuttamista, todettiin mietinnössä.[269]

266 PeVL 31/2006 vp., s. 5-6.
267 HaVM 31/2006 vp, s. 9.
268 Heuru: Kunta- ja palvelurakenneuudistus.
Edilex 2007/13 (www.edilex.fi/lakikirjasto/4381), s. 15.
269 Kunnalliskomitean mietintö 1993:33, 297.

Vaatimus on osoittautunut ongelmalliseksi useille suhteellisen suurillekin (mutta alle 20 000 asukkaan kokoisille) kunnille. Asiasta on tämän vuoksi tehty heti lain säätämisen jälkeen muutosehdotus.[270]

14.3 Uudistuksen keskeisen tavoitteen saavuttamismahdollisuudet

Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen ladatut odotukset ovat suuret. Tämä koskee erityisesti poliittista tahoa ja valtion keskushallintoa. Kuvaava on virallisasiakirjaan jo alkuvaiheessa kirjattu: ”Käynnissä oleva Kunta- ja palvelurakenneuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa.”[271]

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kaikissa valmisteluasiakirjoissa toistuu keskeisenä tavoite kunta- ja palvelurakenteen vahvistamisesta. Niin sanotun puitelain 1 §:ssä tämä tarkoitus on sisällytetty lukuisten periaatteessa tarpeellisten tavoitteiden joukkoon. Kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen saataisiin uudistuksen perusteella ”vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta”. Tarkoituksena on myös ”parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua”.

Edellä on osoitettu, että hankkeen keskeinen liikkeellesaaja oli kuntien taloudellinen tilanne. Lähes kaikki kunnat ovat taloudellisissa vaikeuksissa. Vuoden 2005 tilinpäätöstietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 134. Uudistuksen onnistumisen keskeinen kysymys on, voidaanko sen tarjoamin keinoin – ennen muuta kuntakokoa kasvattamalla – vaikuttaa kunnallistalouden vahvistumiseen ja sitä kautta peruspalvelujen turvaamiseen myös tulevaisuudessa. Tätä kysymystä tarkastellaan eritellymmin jäljempänä. Jo hankkeen liikkeellelähtövaiheessa on kuitenkin ollut selvää, että ongelman perussyyt eivät ole kunnissa eivätkä niiden huonossa taloudenhoidossa.[272]

---

270 Toimi Kankaanniemen tekemässä lakialoitteessa 111/2007 vp ehdotetaan, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 5.3 §:ää muutettaisiin siten, että perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien järjestäminen olisi erityisin perustein mahdollista yhteistoiminta-alueella, jonka asukasmäärä on vähintään noin 12 000 asukasta. Perusteena voisi olla muun muassa kiinteä yhteistyö, joka kunnilla on perinteisesti ollut ja josta on hyvät kokemukset, mutta väestömäärä ei riitä lain säännöksen täyttymiseen. Ks. keskustelusta täysistunnon pöytäkirja PTK 85/2007 vp. 22.11.2007.

271 Aluehallinnon uudistamishanke, väliraportti 19/2008. Valtiovarainministeriö 2008, s. 77.

272 Esim. Kauko Heuru emt. 2007, s. 16. Sama todettiin Kuntaliiton julkisuuteen saattamissa tiedotteissa. Esimerkiksi valtuutetuille osoitettu, kesäkuulle 2005 päivätty painettu kirje sisälsi tämänsisältöisen näkemyksen: ”On hyvä muistaa, että syynä kuntien alijäämäiseen talouteen ovat useiden vuosien aikana vaikuttaneet veronalennuspäätökset ja velvoitteiden lisäykset. Kompensoimattomat verovähennykset vievät kunnallisveroista joka vuosi 800 miljoonaa euroa, ja menojen viiden prosentin kasvuvauhti aiheutuu pääosin lakisääteisistä tehtävistä.”

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan antamassa lausunnossa vastuunjako kuntien ja valtion kesken hankkeen tavoitteisiin pääsemisessä tuotiin perustellusti esille. Sellaisia ovat kaksi pääkysymystä: erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävien organisointi ja verotulopohjan vahvistaminen:

> ”Valiokunta toteaa, että kunnille kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien organisointi on keskeinen osa kunta- ja palvelurakenneuudistusta. On siksi tärkeää, että palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Riittävillä väestöpohjilla turvataan rahoitus, henkilöstön rekrytointi ja osaaminen sekä palveluiden laatu ja palveluverkon kattavuus. Myös palveluiden järjestämiseen liittyvien kiinteistöjen ja laitteiden tehokas käyttö paranee. Valiokunta pitää hyvänä lakiehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon tehtävät järjestettäisiin koko maassa vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän olisi oltava vähintään noin 50 000. Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että joissakin tapauksissa toimiva ja tehokas palvelurakenne voidaan saavuttaa pienemmälläkin väestöpohjalla.
>
> Puitelakiehdotuksen 11 §:ssä on säädetty yleisistä periaatteista, joita noudatetaan uudistettaessa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää. Myös peruspalveluohjelmaa kehitetään, sen ohjausvaikutusta lisätään ja se vakinaistetaan osaksi valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Uudistuksella ei ole tarkoitus muuttaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että uudistuksen avulla vahvistetaan aidosti kuntien verotulopohjaa. On niin ikään tärkeää, että valtionosuusjärjestelmää koskevissa ratkaisuissa otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Tämä on välttämätöntä, jotta kaikissa kunnissa pystytään järjestämään kansalaisten peruspalvelut kohtuullisella vero- ja maksurasituksella.
>
> Puitelain perusteella käynnistetään erittäin mittava ja haastava lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö, joka on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä. Laki edellyttää kunnilta suuria hallinnon ja palveluiden uudelleen järjestelyjä, ja uudistuksen vaikutukset näkyvätkin vasta pitkällä aikavälillä. Myös kuntien oma rooli uudistuksen toimeenpanossa on keskeinen, sillä ratkaisujen lopullinen sisältö ja toteutus riippuvat paljolti kuntien omista ratkaisuista.”[273]

273 VaVL 39/2006 vp., s. 2–3.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen arviointia suoritettaessa on esille nostettava kaksi merkittävintä asiaan vaikuttavaa seikkaa. Ensinnäkin edellä olevasta valtiovarainvaliokunnan lausunnosta (samoin kuin puitelain 11 §:stä) ilmenee, että valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa ei muuteta. Toisin sanoen valtion osuus peruspalvelujen toteuttamisessa ei rahoituksen suhteen lisäänny. Toinen merkittävä tekijä on kunnan henkilöstön asema. Puitelain 13.3 §:n mukaan toiminnan uudelleenjärjestelyjen kohteina olevissa palveluissa työskentelevää uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa olevaa henkilöstöä ei saa irtisanoa viiden vuoden sisällä henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kysymyksessä on poikkeuksellinen erityissäännös, joka antaa kuntasektorin henkilöstölle määräajaksi paremman irtisanomissuojan kuin muilla on.[274] Kunnan kannalta säännös puolestaan rajaa mahdollisuuksia säästöihin organisaation uudelleenjärjestelyjen ja rationalisointitoimenpiteiden muodossa.

Myös kuntajakolain 9 §:n mukaisella hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksella on uuden kunnan toimintojen rationalisointimahdollisuuksia rajaava vaikutus. Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien kolmen seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivat olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen johtaneet haasteet ovat edellä tarkastellun mukaisesti miltei puhtaasti taloudellisia. Uudistuksen takana olevaa taloudellista ajattelua ei silti ole juuri eritelty. Ajatus näyttää olevan, että yhteistyöllä, kuntaliitoksilla ja kuntasektorin sisäisillä fuusioilla kyettäisiin tehostamaan toimintoja ja pitämään verot kohtuullisina kuntasektorin toiminnan laajentuessa. Uudistuksella näiden tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan sanoa olevan erittäin suuri merkitys Suomen taloudelle ja sen tulevalle menestykselle kokonaisuudessaan. Mutta valmistelun ja toteutuksen tähänastisten kokemusten voi sanoa osoittavan oikeaksi seuraavan vaatimuksen: ”Niinpä suomalaisten tulisi voida edellyttää, että palvelurakenneuudistus pohjautuisi koko suomalaisen palvelusektorin tulevaisuutta koskevalle perusteelliselle taloudelliselle analyysille ja harkinnalle sekä huolelliselle juridiselle pohjatyölle.”[275]

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen taloudellinen johtoajatus näyttää olevan suuruuden ekonomian tavoitteleminen suurempien yksikkökokojen ja volyymien kautta. Uudistus perustuu tutkimuksen ja arvioinnin valtavirtaa edustavaan tehokkuus- ja tuottavuustulkintaan. Ratkaisuja etsitään kuntien toiminnan sisältä, toiminnan tehokkuudesta ja tuottavuudesta. Vaihtoehtoinen tulkinta kuntien taloudellisten ongelmien syistä on sivuutettu. On pelättävissä, että uudistuksen vaikuttavuus jää heikoksi, koska kuntien ulkoisista tekijöistä johtuviin talousongelmiin

274 Kunnallinen työmarkkinalaitos ja kunta-alan pääsopijajärjestöt ovat antaneet ohjeet henkilökunnan aseman järjestämisestä kuntaliitoksissa ja kuntayhtymiä koskevissa järjestelyissä (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 4/2007).

275 Ekström – Pohjonen – Haavisto 2007, 3.

etsitään vastausta vain kuntien toiminnan sisäisistä tekijöistä.[276] On kuitenkin erittäin kyseenalaista, voidaanko kuntasektorilla saavuttaa sellaisia skaalaetuja, jotka olisivat todellinen vastaus kuntien mittaviin kustannustehokkuushaasteisiin.[277]

Kansainvälisten vertailukohtien hakemista kunta- ja palvelurakenneuudistukselle voi pitää mahdottomana ja jopa tarpeettomana. Kovin paljon hyötyä ei ole sen ensisijaisesta esimerkistäkään, Tanskan kuntauudistuksesta. Ehkä lähinnä olevaksi voi nostaa suurehkon Nordrhein-Westfalenin osavaltion. Suomen tavoin sen kuntien vastuulle on viime vuosina (2003–2007) siirretty runsaasti uusia velvoitteita. Tämän ”kunnallistamis”-reformin[278] myötä on keskeisten hyvinvointipalvelujen vastuuta siirretty osavaltiotasolta paikallistasolle. Tavoitteena on paikallislähtöisen, paikalliset asukkaat mukaan kytkevän hallinnon aikaansaaminen, ja samalla sitä kautta subsidiariteetin ja demokratian vahvistaminen. Toinen keskeinen tavoite oli lähinnä fiskaalista laatua oleva. Osavaltion hallintoyksiköiden vähentämisellä tavoiteltiin säästöjä.

Nordrhein-Westfalenissa (samoin kuin muissa Saksan osavaltioissa) suoritetuista aluereformeista on noussut oikeudellisesti merkittävä seuraus. Osittain niitä nimittäin pidetään ”kunnallistamisen” edellytyksinä. Mitä enemmän tehtäviä ja toimivaltuuksia kunnille osoitetaan, sitä suorituskykyisempiä niiden on oltava. Siksi liian pienet rakenteet on asetettu kyseenalaisiksi. Mutta samalla on kuitenkin pidetty esillä myös sitä, että haluttaessa saada hyötyä kunnallisesta itsehallinnosta toiminnallisten reformien kautta, ei saada samalla tai sen jälkeen aluereformeilla heikentää kuntien kansalaisperusteista substanssia. Nordrhein-Westfalenissa tämä vaara on onnistuttu välttämään. Mutta välitön seuraus on ollut kuntienvälisen yhteistyön voimistunut lisääntyminen.[279]

14.4 Suomen Kuntaliiton rooli uudistusta koskevan lain säätämisessä

Edellä tarkasteltu kunta- ja palvelurakenneuudistuksen syntyhistoria osoittaa, että uudistuksen muodosta – nimestä puhumattakaan – ei millään taholla ollut vielä ennen vuotta 2005 selkeää käsitystä. Uudistus rakentui erilaisista tarpeista, joista keskeisin oli kuntien taloudesta johtuva ja kokosi erilaisten, jo vuosia esitettyjen vaatimusten kannattajat.[280] Näistä äänekkäimpiä olivat olleet kuntarakenteeseen

276 Rönkkö 2005, 151. Ks. aiempaa kritiikkiä Sauri 2003, 43.

277 Ekström – Pohjonen – Haavisto 2007, 3. Ks. myös Hautamäki 2008, 12: ”Vaikka suuruus tuo taloudellisia etuja, niin yllättäen myös pienet kunnat saattavat pärjätä hyvin, kunhan pitävät kustannukset kurissa.”

278 Burgi 2009, 155–158.

279 Burgi 2009, 170.

280 Tässä on syytä viitata myös hankkeen valmistelussa olleisiin puutteisiin. Hankkeen periaatelinjat luotiin varsin lyhytkestoisessa selvitysmiesvalmistelussa. Matti Viren on kirjoittanut muun ohella seuraavan näkemyksen: ”Ikävä kyllä, valtionhallinnossa ei suinkaan vallitse mikään ylenpalttinen innostus tutkimus- ja selvitystoimintaan. Kerta

muutoksia vaatineet. Valtio-osapuolikin havaitsi pian ikävän, hallintovaliokunnan esille nostaman ongelman poistuvan antamalla erilaisille ja vasta tulevaisuuden muotoutumista odottaville toimille riittävän puhuttelevan etiketin. Varsinkin suurten kaupunkien edustajat, joilla kuntien edunvalvontaorganisaatiossakin oli määräävä asema, olivat heti hankkeen takana. Kuntaliiton myönteiselle kannanmääritykselle ei varmasti ollut haitaksi sekään seikka, että hankkeen ”isä”, ministeri Manninen oli ennen ministeritehtäväänsä Kuntaliiton puheenjohtaja. Näin muotoutui varsin selkeästi myös Kuntaliiton hallituksen myönteinen kannanmäärittely hankkeeseen.

On tietysti vaikea ajatellakin, ettei kuntien edunvalvonnan kannalta tärkeää olisi olla mukana hankkeessa, jonka valtio käynnistää kuntien palvelutuotannon turvaamistarkoituksessa. Tässä suhteessa Suomen Kuntaliiton toimintaa hankkeen alkumetreiltä lähtien voi pitää perusteltuna. Olivathan hankkeen yksityiskohdat monilta osin avoimia ns. puitelain säätämiseen saakka, osa jopa vielä sen jälkeenkin. Sen sijaan kuntakentän erilaisuus ja erityispiirteet näyttävät jäävän suhteellisen kaavamaisesti toteuttavan uudistuksen jalkoihin.[281] Eräänlaiseksi itseisarvoksi näyttää tulleen, ainakin julkisuudessa, suurkuntiin pyrkiminen. Yksittäisten kuntajohtajien kriittisille puheenvuoroille ei julkisuudessa isommin näytetä huomiota osoitettavan. Palveluiden uudistaminen näyttää jääneen alakynteen kuntarakenneratkaisujen valmistelun kanssa.[282]

---

toisensa jälkeen törmätään siihen, että suuren luokan politiikkapäätökset (ajatellaan vaikka viime vuosina tehtyjä veroratkaisuja tai meneillään olevaa kuntauudistusta) tehdään ilman mitään pohjustavaa analyysia.” (Viren 2007, 54). Vastaavankaltaista kritiikkiä on esitetty muistakin periaatteellisesti merkittävistä uudistuksista. Kauko Sipponen on kritisoinut perustuslakiuudistusta muun ohella seuraavasti: ”Kiireessä ei ehdi tilata tarpeellisia tutkimuksia yhteiskuntatieteiden eri aloilta eikä perehtyä tarkoin suuntauksiin läntisessä Euroopassa, saati sitten reagoida niihin.” (Sipponen 1997).

281 Hankkeen arviointiraportissa nostetaan esille ristiriitojen olemassaolo samoin kuin ongelmat vuorovaikutuksessa uudistusta ohjaavien tahojen ja kuntien välillä (Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi 2009, 181). – Ks. myös Nummela 2003, 39: ”Kuntapuolen edunvalvonnan puolella tulevaisuus on myös haastava. Metsä on puita. Kuntasektori muodostuu yksittäisistä, kovinkin erilaisista kunnista.” Hidén on jo aiemmin viitannut kysymykseen: ”Mielenkiintoinen kysymys on, voivatko kuntien yhteistyötarpeet ja tasaustarpeet pitkän päälle johtaa kehitystä siihen suuntaan, että kuntien itsehallinnon rinnalla tai ehkä sijasta ruvetaan pitämään merkittävänä kollektiivista, kuntasektorin mitassa näkyvää itsehallinnollisuutta, ja – jos tähän suuntaan mennään – kuinka pitkälle voidaan edetä pelkästään perustuslain tulkinnan keinoin.” Hidén 2001, 165.

282 Tämä on julkilausuttu myös hanketta koskevassa arvioinnissa maaliskuussa 2009: ”Paras-hankkeen mukaiset toimenpiteet ovat vasta tarttumassa palveluiden saatavuuden, kattavuuden ja tuottavuuden parantamiseen.” (Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi 2009, 122).

Kuntaliiton valtuuston puheenjohtaja Markku Andersson totesi kuntaliiton valtuuston 4.12.2008 pidetyssä kokouksessa avauspuheessaan hankkeen etenemisestä muun ohella seuraavan:

> ”Paras-hankkeen ensimetreillä vuonna 2005 silloinen kuntaministeri ja entinen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja Hannes Manninen sanoi rakennemuutoksia koskeneessa haastattelussaan ennakoiden, että ’vapaaehtoisuuteen en enää 35 vuoden kokemuksella usko.’ Vapaaehtoisuus ja Paras-porkkana ovat kuitenkin tuottaneet ihan mukavasti tuloksia, mutta entä tästä eteenpäin? Voisi ennakoida, että nyt joudutaan jatkossa pohtimaan myös voimallisempien keinojen ja sanktioiden käyttöönottoa prosessien vauhdittamiseksi ja rakenteiden uudistamiseksi.”

Onko puheenvuoro tulkittava etujärjestöä edustavan päättäjän valtiolle osoittamaksi toivomukseksi kohdistaa ”voimallisempia keinoja ja sanktioita” edustamansa järjestön jäsenkuntaan? Siis tavoitteena olisi monien jäsenkuntaan kuuluvien lakkauttaminen? Miksi muuten tällainen seikka olisi otettu esille Kuntaliiton valtuuston avauspuheenvuorossa? Tällainen vaatimus olisi kuitenkin ennenkuulumatonta minkään etujärjestön edustajalta. Positiivisempi tulkinta puheenvuorosta voisi olla, että kyse oli pelkästä ääneen ajattelusta tulevaisuuden ennakoinniksi.

Kuntaliiton edustajien tähänastista, varsin kritiikitöntä suhtautumista hankkeeseen voi arvostella myös siitä lähtökohdasta, joka hankkeen varsinainen heräte oli: kunnallistalous. Kauko Heuru on ilmaissut perusolettaman virheellisyyden osuvasti:

> ”En sano, että valtiovallan tarkoituksena olisi ollut kuntien saattaminen taloudelliseen ahdinkoon niin, että se pakottaisi kunnat liittymään toisiinsa, mutta lähellä tämä näkemys on. Joka tapauksessa kunnallistalouden tila on pääasiallisin ponnin kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeelle. Niinpä nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa julistetaan, että tavoitteena on kustannustehokkaan ja toimivan kuntarakenteen aikaan saaminen. – Kunnallistalouden ongelmaa ei ole kyetty tarkastelemaan kaikkien oleellisuuksien valossa. Valitettavasti meillä elää sitkeästi virheellinen käsitys kunnallistalouden itsenäisyydestä. Tämän virheen ylläpitämiseen syyllistyvät kaikki.”[283]

Heurun kriittistä näkemystä voi taustoittaa YK:n desentralisointia ja kuntien aseman vahvistamista koskevien periaatteiden (2007) valossa. Niiden B-luvun

283 Puhe Pro Köyliö Pro Säkylän 1.3.2009 Lallintalossa järjestämässä tilaisuudessa, http://sakylanpuolesta.com/. Ks. kuitenkin esim. Kuntaliiton aiemman toimitusjohtajan Jussi-Pekka Alasen näkemys, joka on samankaltainen Heurun kanssa: ”Kun lakisääteiset tehtävät ovat yli 80 % kuntien käyttömenoista, ei voi puhua itsehallinnosta vaan valtion toimeksiantotehtävien hoitamisesta.” Alanen 1998, 19.

1. osan kohdassa 4 annetaan kunnallisen itsehallinnon tavoitemääritys: ”Kunnallisella itsehallinnolla on tavoitteena kehittää kuntia muiden hallintotasojen tehokkaiksi kumppaneiksi ja sitä kautta kykeneviksi tukemaan täysimääräisesti kehittämisprosesseja.”[284] Näin ymmärrettynä vastuu kuntien toimintaedellytyksistä olisikin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tausta-ajattelun mukaisesti kunnilla itsellään. Kykenevätkö ne sitten siihen – Heurunkin toteama kapea liikkuma-ala huomioon ottaen – on nähtävissä vasta tulevaisuudessa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus ei sanotusta huolimatta ole ollut vailla merkitystä. Se on palvellut samankaltaisena katalyyttina, muutoksen liikkeelle saattajana kuin esimerkiksi 1980-luvun lopulla käynnistetty vapaakuntakokeilu. Sen lopullisen merkityksen arvioinnin suhteen voi todeta saman mitä edistyksestä on sanottu: edistystä on siirtyminen tilanteesta, jonka epäkohdat tunnetaan, tilanteeseen, jonka epäkohtia ei vielä tunneta.

284 Hoffschulte 2008, 55.

15 Valtion roolinmuutos

15.1 Suunnanmuutos valtiokeskustelussa

Viimeistään tässä vaiheessa on syytä kiinnittää tarkastelussa huomio myös valtion – keskusvaltion – rooliin. Jo ennen syksyn 2008 finanssikriisiä on monissa puheenvuoroissa peräänkuulutettu eräänlaista valtion merkityksen takaisinpaluuta. Finanssikriisi on haudannut massiivisesti luottamuksen demokraattiseen politiikkaan ja uskon markkinatalouden toimintakykyisyyteen.[285] Viimeisten parinkymmenen vuoden aikana on ollut jonkinasteinen muoti – niin poliittisesti vasemmalla kuin oikealla – puhua valtion lopusta, erityisesti laajatehtäväisen sosiaalivaltion mielessä. Perusteita tälle näkemykselle on löydettävissä, sillä hyvinvointivaltiota voi pitää 1900-luvulla muotoutuneen kansallisvaltion pohjalle rakennetun talouden ja yhteiskunnan hallinnan täydellisenä saavutuksena. Mutta 1980-luvun lopulta alkaen markkinat ovat kuitenkin irtautuneet sen määrittelemistä rajoista.[286]

Näkemykseen valtiosta on luonnollisesti myös tutkimuksella ollut vaikutusta. Tässä suhteessa merkitystä on ollut erityisesti hallintotieteillä, joille leimallista on hallinnon uudistamispyrkimys. Tausta tälle on siinä, että angloamerikkalainen Public Administration -liike on syntynyt aikanaan uudistamisaloitteena. Hallintotieteiden (Administrative Sciences) harjoittajiksi tulivat alun alkaen, ja edelleen, voittopuolisesti näiden tieteiden vaikutuspiirissä olevissa maissa muut kuin oikeustieteilijät, nimittäin politologit ja taloustieteilijät. Heidän ajattelussaan valtiokäsite saattoi ajoittain jopa hävitä kokonaan. Sittemmin on kuitenkin jälleen esitetty vaatimus ”to bring the state back in”, varsinkin sen jälkeen kun Maailmanpankki oli havainnut, että myös talouskehitys edellyttää toimivaa valtiota ja suorituskykyistä julkishallinnon virkakuntaa.[287]

Valtiosta on yhä suuremmassa määrin tullut ydin ”sosialismi kapitalismissa” -järjestelmässä, joka pyrkii uudistamaan yhteiskuntaa, mutta ei enää kykene havaitsemaan, että se itse on puutteellisen yhteiskuntaan sopeutumisensa johdosta muodostunut suurimmaksi ongelmaksi. Valtio yliarvioi suorituskykyään, kun

285 von Arnim 2009, 374.
286 Ks. Tiihonen 2001, 21.
287 Bull 2009, 13–14.

se yrittää ohjata yhteiskuntaa. Myytti vastuuttomasta yksilöstä, jota valtio ”suojallaan” kolmansia kohtaan on velvollinen valvomaan, on virheellinen juuri siksi, koska valtiolla on suuri vastuu yhteiskunnallisen dynamiikan aikaansaamisessa ja säilyttämisessä, ja koska niiden säilyttäminen vaatii valtiolta merkittäviä suorituksia. Jos valtio ei täytä tätä tehtävää, aiheuttaa se juuri heikkouksien kohdalla suurimman vahingon. [288]

Yhtäältä näkemystä valtion ”lopusta” edustivat uusliberaalit yksityistämisen, liberalisoimisen ja politiikan markkinaistamisen puolestapuhujat. He näkivät klassisessa kansallisvaltiossa keskeisen syyn monille taloudellisille ongelmille, kuten korkealle inflaatiolle, korkealle työttömyydelle ja suurelle velkaantumiselle. Toisaalta heille vastasivat esimerkiksi uusmarxilaisen näkemyksen edustajat viittaamalla siihen, että kansainvälinen finanssipääoma horjuttaa kansallisvaltion poliittista toimintakykyisyyttä. Se nimittäin pakottaa valtiot kilpailemaan keskenään yrityksistä, laskemaan niin veroja kuin sosiaali- ja ympäristöstandardeja. Oli myös kolmas ryhmä, vallan hajauttamisen näkökulmasta perusteita esittävät.[289] Julkisen hallinnon uudistamisasiakirjoihin ajattelu nousi 1980-luvun lopulta. Esimerkiksi Valtioneuvoston 16.4.1998 antaman hallintopolitiikan suuntalinjoja koskevan periaatepäätöksen Taustamateriaalia-julkaisuun on kirjattu seuraava lähtökohta: ”Tiukka valtiojohtoisuus on tullut tiensä päähän.”[290]

Tämä suomalaiseenkin hallinnonuudistusasiakirjaan tiensä löytänyt ilmaus kuvastaa näkemystä valtiosta eräänlaisena takaajana, ”ylikuormitetun” valtion kevyempänä ”laihan valtion” roolina. Näkemys vastaa uusliberalistista talouspolitiikan tuolloista talouskriisiä edeltänyttä vaihetta. Periaatteessa näkemyksessä valtion tuonkaltaisessa roolissa ei ole huomautettavaa. Näkemyksen eräänlainen perusajatus nimittäin on siinä, ettei vastuu yleisestä edusta voi modernissa valtiossa enää olla pelkästään valtiolle monopolisoitua, koska moninainen joukko julkisia ja ei-julkisoikeudellisia toimijoita osallistuu keskusteluun ja vaikuttaa yleisen edun konkreettiseen sisältöön. Tässä tilanteessa valtio ei luonnollisestikaan voi vetäytyä vastuustaan edistää yleistä etua, mutta se sen sijaan voi luovuttaa ja siirtää tätä toteuttavista toimista vastuuta muille orgaaneille, myös yksityisoikeudellisille toimijoille.[291] Julkiselle vallalle jää tällöin toimiminen lähinnä ohjaajana ja täyden-

---

288 Ladeur 2006, 393–394.

289 Esimerkiksi sveitsiläinen Peter Saladin: Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt. Bern 1995 s. 176. – Ks. myös esim. Mannermaa 2006, 16: „Valtiotason suhteellisen merkityksen vähentyessä seutu- ja paikallistasoille voi tulla lisää toimintavapauksia. Lokaali voimistuu ylikansallisen ja globaalin rinnalla – voidaan puhua glokalisaatiokehityksestä. Suomen oloissa vahvistuva taso on ehkä talousseutukunnat, eivät kunnat, eivätkä maakunnat. Läänit historiallisina jäänteinä hävinnevät.”

290 Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Taustamateriaalia. Helsinki 1998.

291 Rinken 2008, 56–57 ja Ellwein 1992, 80. Tämän suuntaista valtioajattelua edustaa myös mannereurooppalainen keskustelu aktivoivasta valtiosta. Siinä on kyse valtion

täjänä toimiminen, mikäli yksityiset toimijat eivät kykene vastaamaan suorituksistaan siinä määrin mitä valtio on poliittisesti määrittänyt.

Jos valtion jonkinasteisesta ”tarpeellisuudesta” oltaisiinkin nyt suhteellisen yksimielisiä, niin sen muodosta ja toimintatavasta nousevat erot. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota voidaan pitää ainoaksi jääneenä ”puhtaana” vastakkaismallina anglosaksisleimalliselle liberaalille minimivaltiokonseptille. Se tarjoaisi myös esikuvan maille, jotka haluaisivat edetä periaatteessa tähän suuntaan. Mutta tällaisen mallin kestokykyisyyteen verotuskilpailun maailmassa voi suhtautua skeptisesti.[292]

Euroopan yhdentymiskehityksen tiivistyessä 1990-luvun alussa kuvaan tuli myös näkemys alueiden roolin kasvusta, ”alueiden Euroopasta”. Tuolloin vallalla oli vahvasti näkemys siitä, että erilaiset osavaltiot ja maakunnat nousevat merkityksessä ohi kansallisvaltioiden. Tällaiset utopistisimmat kuvitelmat ovat jo vaimenneet. ”Alueiden Euroopan” asemesta onkin mieluummin puhuttu ”Euroopasta alueineen”. Tosiasia silti on, että tätä kamppailua kansallisvaltioiden ja vahvojen alueiden kesken vaikutusvallasta käydään pysyvästi. Tähän tulevaisuutta muovaavaan seikkaan palataan tuonnempana.

Mitkä sitten ovat syitä tälle valtion arvon rehabilitoinnille? Suomessa tämä keskustelu on jäänyt varsin huomiotta, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta[293], sillä poliittista arkeamme ja yhteiskuntaamme leimaa vahva, keskusjohdettu valtio. Tosiasiaa ei muuksi muuta laaja-alaisen tehtäväpiirin omaava kunnallinen itsehallintomme. Kansainvälisestä keskustelusta[294] on nostettavissa ainakin kaksi keskeistä syytä tälle. Ne ovat lyhyesti esiteltyinä seuraavat.

Kattamattomista luotoista johtunut kansainvälisten finanssimarkkinoiden kriisi nyt on tehnyt kaikista niistä, jotka aiemmin olivat vuosia valtiollisuuden purkamisen puolestapuhujia, keskuspankkien interventioiden vaatijoita. Toinen syy on markkinoiden toimimattomuus, erityisesti sähkönhuollon alueella Manner-Euroopassa. Toistuvat julkeat hinnankorotukset ovat johtaneet paremmin toimivien markkinoiden peräänkuuluttamiseen valtion avulla. Valtion tulisi puuttua muutaman monopolin toimintaan. Siis: valtion olisi luotava toimivat markkinat!

---

roolinmuutoksesta yleistoimivaltaisuudesta eräänlaiseksi mahdollisuuksien luojaksi. Ks. esim. Schmidt-Assmann – Hoffmann-Riem 2004, 232–233. Ks. keskustelun esittelyä myös Ryynänen 2007.

292 Klug – Fellmann 2006, 214.

293 Vaatimuksia valtion roolin laaja-alaiselle uudelleenarvioinnille esitettiin myös perustuslain uudistuksen yhteydessä, vaikka esitykset eivät johtaneet vaikuttavammin perustuslain sisältöön. Esim. Paula Tiihonen: ”2000-luvun valtion roolin pohdinta olisi ensimmäisiä tehtäviä.” (Tiihonen 1997, 23). Samoin Seppo Tiihonen 2001, 23–24. Ks. myös Ryynänen 2007.

294 Esim. Stephan Leibfried: Rückkehr des Staates? Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2008, s. 79–85. Tätä keskustelua on esitelty myös kirjoittajan teoksessa Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon. Kansallinen Sivistysliitto, Helsinki 2007.

Näiden vaatimusten mukaisesti valtion olisi muututtava sääntelyvaltioksi, toteutettava irtiotto suoritusvaltio-leimallisesta roolistaan. Olisiko tällainen muutos kuitenkaan vastaus yhä rajallisempien resurssien julkiselle toiminnalle asettamiin rajoihin? Sääntelyvaltiolla voidaan nähdä yhteisyyttä suoritusvaltion kanssa. Molemmat törmäävät rajoihinsa, jos puuttuu yhtä, nimittäin rahaa. Tämä näkyi suoritusvaltiossa, jossa krooniset rahoitusvajeet olivat pysyvä syy sen toiminnallisiin vajeisiin. Mutta sama koskee sääntelyvaltiota. Jos taloudelliset voimavarat puuttuvat, tai valmius investointeihin julkiseen infrastruktuuriin, epäonnistuvat molemmat, sääntelyvaltio samalla tavoin kuin suoritusvaltio.[295]

15.2 Onko muita vaihtoehtoja?

On myös vaihtoehtoisia ajankohtaiskeskustelun suuntia. Eräänlaista keskitietä edustaa sosiaalista markkinataloutta koskeva keskustelu.[296] Sen lähtökohdat ovat seuraavia. Lienee mahdollista esittää väite, että valtion aktiviteettien ja talousjärjestelmän hyväksyntä kansalaisten taholla riippuu pitkälti siitä, mitä hyötyä ne heille lupaavat. Mutta jotta valtion toiminnasta ja talousjärjestelmästä voitaisiin kestävällä tavalla hyötyä, on voitava olla siinä osallisena. Osallisuus edellyttää aktiviteettia ja osallistumista. Kansalaislähtöinen politiikka ilmenee tässä. Ei valtio, vaan kansalainen on poliittisten ratkaisujen keskiössä. Tästä vallinnee yksimielisyys periaatteellisella tasolla. Kansalaista varten harjoitettava politiikka ei aseta kysymystä enemmän vai vähemmän valtiota, vaan kysymyksen, millä tavoin kansalaiset myös tulevaisuudessa voidaan kytkeä taloudelliseen toimintaan ja siten osallisiksi hyvinvoinnista. Mutta tätä varten kansalaiset tarvitsevat riittäviä vapauksia. Sellaisia ei tänä päivänä kaikelta osin ole. Valtio on viime vuosikymmenten kuluessa laajentunut monille uusille alueille. Seurauksena on ollut ylibyrokratisoituminen, mikä rajoittaa kansalaisten toimintaa monimutkaisen sääntelyn muodossa. Tähän ongelmaan pyrkii sosiaalinen markkinatalous vastaamaan. Se ei tarjoa valtiolle enempää yleisvaltuutusta kuin myöskään pelkkää yövartijan roolia. Pelkästään yleisesti sitovien oikeudellisten reunaehtojen asettaminen sekä sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen ei ollut sosiaalisen markkinatalouden isien mielestä riittävää. Heidän konseptinsa oli vastaus 20- ja 30-lukujen maailmanlaajuiseen talouskriisiin ja joukkotyöttömyyteen. He havaitsivat myös kolmannen valtakunnan valtiollisesti säännellyn suunnitelmatalouden, siihen kuuluvine valtavine velkaantumisineen ja kaiken taloudellisen aloitteellisuuden tukahduttavuuksineen kauhistuttavana esimerkkinä.

295 Grande 2006, 89.

296 Keskustelua edustaa tässä seuraava ajankohtaispuheenvuoro: Günther H. Oettinger: Soziale Marktwirtschaft und die Rolle des Staates. Auf die Bürger kommt es an. Die Politische Meinung, Juni 2008, s. 50-53 (Konrad-Adenauer-Stiftung).

Sosiaalisessa markkinataloudessa valtion tehtäväksi muodostuu järjestystä koskevien reunaehtojen asettaminen. Niiden rajoissa kansalaisilla on vapaus taloudelliseen toimintaan. Perustavaa laatua oleva periaate on mahdollisuuksien oikeudenmukaisuus. Ajattelua voi kuvata valtion roolina sekä erotuomarina että valmentajana. Asettaessaan pelisääntöjä sosiaaliselle markkinataloudelle valtio on erotuomari. Valmentajana se puolestaan auttaa ihmisiä laajasti ymmärrettynä kehittymään. Valtion erotuomarirooli on pitkään ollut laiminlyöty. Juuri tässä suhteessa markkinatalous tarvitsee uutta valtiokäsitystä. Valtio ymmärtää itsensä liian usein hyökkäys- tai puolustuspelaajana. Näin se ottaa liikaa tehtäviä. Kaikkiin uusiin eteen tuleviin ongelmiin vastataan uusilla laeilla ja sääntelyllä, mutta todella poistetuksi ongelmat eivät useinkaan tule. Sen sijaan kansalaisten vapaus kaventuu edelleen. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa tämän päivän sosiaalivaltio. Se jättää huomiotta ihmisten ensisijaisen vastuun itsestään ja perheestään. Omavastuu on muuttunut esivallallisessa ”isä valtion” huolenpidossa sanahylsyksi. Sosiaalisessa markkinataloudessa juuri subsidiariteettiperiaatteella on merkittävä paino. Kuvaavaa ajattelulle on Ludwig Erhardin aikanaan toteama: ”Haluan suoriutua omin voimin, haluan itse kantaa elämän riskin, haluan itse olla vastuussa kohtalostani. Huolehdi sinä, valtio, että olen siihen kykenevä.”[297]

Sosiaalisen markkinatalouden ja valtion vallan hajautukseen (alueiden ja kuntien itsehallinnon vahvistamisen mielessä) perustuvat näkemykset kohtaavat osuvalla tavalla tämän päivän Manner-Euroopan arkipolitiikan muotoilussa. Saksan hallituspuolueen CDU:n uuden periaateohjelman valmisteluasiakirjassa[298] kirjoitetaan vahva puolto pienyhteisöjen tärkeydestä otsikoimalla asianomainen luku ”Etusija pienille yhteisöille”:

> ”Kristillis-demokraattinen politiikka tarkoittaa: pienten yhteisöjen, perheiden, alueiden ja kuntien vahvistamista. Ja tämä merkitsee ensisijaisesti: byrokratian purkamista, vähempää valtion toteuttamaa talutusta ja: suuremman vapauden uskaltamista!
>
> Elämme parhaillaan ihmeellistä subsidiariteetin renessanssia, sillä havaitsemme, että suuruus ja keskitys eivät ole tehokkuuden ja kansalaisläheisyyden kanssa samalla puolella. Pienemmät yhteisöt kykenevät paljon paremmin, kun niille annetaan siihen vapaus, saamaan vastuuta ja järkevän taloudellisen perustan.
>
> Myös talous toimii pienemmissä yksiköissä paremmin.”

Sosiaalisen markkinatalouden tavoittelema yksilön ja yleisen edun ja toisaalta yksityistalouden ja valtion välisen sovittelun keskitie nojaa humaanille ja eettiselle perustalle. Erityistä valtiotaitoa edellytetään siinä, miten saavutetaan tasapaino

297 Siteeraus Oettinger 2008, 50.
298 Beiträge zur Grundsatzprogramm-Diskussion 2006, s. 85.

taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten näkökohtien kesken ja kyetään voittamaan yksisuuntainen, puhtaasti markkinataloudellinen näkökulma. Demokratian, valtion ja markkinoiden välillä on saatava aikaan oikea painotus. Edellä kuvattujen periaatteiden ohella tässä edesauttavat toimivat yhteistyösuhteet sosiaalipartnereihin, yhteiskunnallisiin vaikuttajiin, järjestöihin ja yhdistyksiin. Jo 1990-luvun alussa nähtiin valtion onnistuneelle toimintatavalle asetettavaksi vaatimus vuorovaikutuksesta paikallisten toimijoiden, kansalaisten, erilaisten ryhmien, kunnallispolitiikan ja valtiollisten paikallistason toimijoiden kesken. Näin paikallinen monimuotoisuus kilpailee lisääntyvässä määrin valtiollisen yhtenäisyyden kanssa.[299] Tällainen sitoutuminen julkisten toimijoiden, kansalaisten ja sosiaalipartnereiden väliseen vuorovaikutukseen palvelee myös yhteiskuntarauhan muodossa yleistä etua. Selkeimmän ja laaja-alaisimman esimerkin tällaisen julkisen toiminnan hyödyistä tarjonnee Itävalta.[300]

15.3 Lainsäädäntövallan menettäminen – tosiasia vai myytti?

Mutta vaikka nyt peräänkuulutetaankin jälleen valtiota apuun, on klassisen ”valtiolaivan” aika peruuttamattomasti ohi. Sen tilalla on monimutkainen erilaisten sektoraalisten hallinnon monitasoisten toimijoiden muodostelma, johon klassisilla kansallisvaltioilla on vain jonkinasteinen vaikutusvalta. Esimerkiksi infrastruktuurisektoreita koskevaa sääntelyä toteuttavat sääntelyvaltion uudentyyppiset institutionaalisten muodot. Sitä voi luonnehtia institutionaaliseksi eurooppalaiseksi sääntelyhallinnon kokonaisuudeksi.[301] Selkeimmin on viimeisten kolmen vuosikymmenen kuluessa muutoksen kokenut oikeusvaltio, *rule of law*. Suomessakin aina 1980-luvun puoliväliin saakka vallitsevana piirteenä oli ”oikeudellistumiskehitys”. Se oli eräänlainen etiketti valtion pyrkimykselle saattaa yhä uusia yksityisoikeudellisia alueita valtiollisen toimipiirin alle. Tämän päivän tilannetta puolestaan kuvaa paremmin sääntelyn vahvistaminen valtion ulkopuolella, kansainvälisoikeudellisten sopimusten ja ns. *soft law*in kautta. *Rule of law* kansainvälistyy ja yksityistyy samanaikaisesti.

Euroopan unionin yhteisösäännöstö, samoin kuin sen toteuttama avoin koordinaatiomenettely, tarjoavat tästä muutoksesta esimerkin. Tämänkaltainen EU:n hallintokulttuurinen ja kansallisen sääntelyn kohtaaminen johtavat kilpailuun kansallisten oikeusjärjestysten ja hallintokulttuurien välillä. Konkreettisia kansallisiin oikeusjärjestyksiin ja hallintokulttuureihin vaikuttavia esimerkkejä ovat avoimen koordinaatiomenettelyn lisäksi perusoikeuskirja, komission valkoinen kirja hyvästä hallinnosta, oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö niin sanottuna ”soft

299 Ellwein 1992, 80–81.
300 Ks. Klug – Fellmann 2006.
301 Grande 2006, 86.

law" -vaikutteena sekä tulevaisuudessa merkittävämmin kansallisille hallinnoille vaatimuksia tuova palveludirektiivi.[302] Suomessakin on käyty keskustelua siitä, missä määrin kansallisella lainsäätäjällä enää on toimivaltaa. Esimerkiksi modernia ympäristöoikeutta koskevan kansallisen lainsäädäntömme on katsottu olevan yli 90-prosenttisesti "yhteisöoikeuden värittämää".[303] Varsin yleisesti on katsottu, että peräti 80 prosenttia kansallisesta lainsäädännöstä olisi yhteisösäännöstön sisällöllisesti määräämää. Tämä merkitsisi siten sitä, että kansallisvaltion keskeisin tehtävä, lainsäädäntövallan käyttö, olisi siirtynyt liki kokonaisuudessaan eurooppalaiselle tasolle. Suomen tilannetta ei kuitenkaan ole tätä näkemystä kritisoivassa tutkimuksessa nähty näin synkeänä.[304]

Kyseinen 80-prosentin periaate ei kuitenkaan ole suomalaista alkuperää. Voi sanoa, että varhainen ennustus on alkanut elää omaa elämäänsä ja saada tietynasteisen totuusarvon. Prosenttiluvun "isänä" voi pitää komission puheenjohtajaa Jacques Delorsia, joka Euroopan parlamentissa vuonna 1988 pitämässään puheessa ennusti, että kymmenessä vuodessa 80 prosenttia taloutta koskevasta sääntelystä, samoin kuin ehkä myös verotusta ja yhteiskunnallista alaa koskevaa sääntelyä, voisivat olla yhteisöoikeudellista alkuperää. Tästä puheesta mystinen 80-prosentin periaate on siirtynyt sittemmin niin poliitikkojen kuin jopa tutkimuksenkin hyväksymäksi. Esimerkiksi Saksan aiempi liittopresidentti, julkisoikeuden professori Roman Herzog ja Euroopan politiikan keskuksen johtaja Lüder Gerken nostivat vuonna 2007 hätähuudon tuloksesta, jonka mukaan vuosien 1998 ja 2004 välisestä lainsäädännöstä ja muista säännöksistä yli 84 prosenttia oli Brysselistä ja vain 16 prosenttia Berliinistä (kyseessä oli Saksan liittotasavallan oikeusministeriön tutkimus).

Tarkemmassa analyysissa kyseiset kauhukuvat kansallisvaltion rajojen ulkopuolelle siirtyneestä vallankäytöstä eivät kuitenkaan ole osoittautuneet todellisiksi esimerkiksi Saksassakaan. Pahimmankaan EU-skeptikon ei näiden analyysien tulosten perusteella tarvitse tuntea pelkoa eurooppalaistumisesta. Jopa liki täysin Eurooppa-tasolle siirtyneen maatalouspolitiikan alueella "kauhuluku" 80-prosenttisesta eurooppalaistumisesta ei pidä paikkaansa. Analyysin mukaan Saksan lainsäädännöstä vain noin 25 prosenttia on yhteisösäännöstön täytäntöönpanoa. Se on siten huomattavasti alle sen mitä julkisuudessa (Saksassakin) on katsottu.[305] Keskustelussa on toisaalta myös kritisoitu tuon 80-prosentin periaatteen olemassaolon kieltäjiä. Kansallinen lainsäädäntö ei tietenkään ole johdettavissa 80-prosenttisesti yhteisön säännöstön johdosta annetuksi. Kysymys on eurooppalaisella tasolla tapahtuvan politiikkaprosessin vaikutuksesta yleensä kansallisiin sään-

302 Hill 2007, 188–189.
303 Hollo 2008, 86.
304 Wiberg 2006. Ks. samoin Tiitinen 2008, 67.
305 Ks. König – Mäder 2008, 438–463.

nöksiin ja politiikkoihin.[306] Tässä tarkoituksessa voidaan hyvin olla lähempänä 80-prosenttisuutta.

Vaikka ”80-prosentin periaate” lievenisikin sanotulla tavalla, on nostettavissa tarkasteltavana olevan aiheen kannalta toinen ongelma. Se on Euroopan unionin ”kuntasokeus”. Kunnilla, jotka ovat keskeisiä yhteisösäännöstön täytäntöönpanijoita[307], on yhä riittämättömät mahdollisuudet vaikuttaa tämän eurooppalaisella tasolla tapahtuvan sääntelyn sisältöön.[308]

Yhteisösäännöstöstä on erotettava Euroopan neuvoston peruskirjat ja suositukset, joilla kuitenkin on ollut ja on edelleen merkittävä vaikutus kansallisen lainsäädännön uudistamisessa. Niiden merkitystä on luonnehdittavissa, kuten Benoit-Rohmer ja Klebes[309]: ”The Committee of Ministers’ recommendations are not binding, but they do have ’moral’ authority, since they reflect the collective position of European governments on the subjects they cover – and their influence on member States is attested.” Benoit-Rohmer ja Klebes (s. 116) katsovat, että Suomi on erittäin aktiivinen toteuttamaan Euroopan neuvoston suosituksia.

15.4 Alueperiaate menettänyt merkityksensä?

Valtioiden ja hallintoelinten alueellinen jakautuminen muodostaa keskeisen tunnusmerkin poliittisen vallankäytön rakenteille, jotka syntyivät Euroopassa keskiaikaisen feodaalijärjestyksen päättymisen jälkeen. Kehittymättömässä muodossaan tämä sai alkuilmauksensa kylissä ja kaupungeissa, joista myöhemmin tuli aluevaltion ydinosia. Alueellisesti rajatut kylät ja kaupungit olivat ensimmäiset poliittiset yksiköt, jotka mursivat feodalistiset henkilölliset valtarakenteet. Nykyaikainen valtio syntyi vallankäytön välineiden keskittymisellä yhdelle alueelle. Alueen, territorion kautta mahdollistuivat vallankäytön yhtenäistäminen ja yleistäminen. Kenellä oli valta alueella, kykeni samalla hallitsemaan siinä eläviä ihmisiä ja asioita samoin kuin kaikkia merkittäviä toimintoja, omistaen siis periaatteessa rajattoman vallan.

Klassisen valtio-opin määrittelyn (Jellinek) mukaisesti kuvataan modernia valtiota näin valtion alueen, valtion kansan ja valtiovallan elementtien avulla. Moderni valtio on territoriaalivaltio ja sen sisäinen rakenne samalla tavoin alu-

306 Göler 2009, 76.

307 Esimerkiksi Itävallan kaupunkiliiton arvion mukaan 60–80 % EU-tasolla päätetystä sääntelystä toimeenpannaan kaupungeissa ja kunnissa (Forderungen des Österreichischen Städtebundes an die neue Bundesregierung 2.12.2008). Schwartingin mukaan Saksassa vastaava osuus on yli 60 % (Schwarting 2005).

308 Toistaiseksi on avoinna se, mikä merkitys Lissabonin sopimukseen perustuvalla komissiolle osoitetulla velvoitteella kuntien ja alueiden etujärjestöjen kuulemisesta unionin säädösvalmistelussa tulevaisuudessa on. Ks. myös HaVL 11/2008 vp s. 4.

309 Benoit-Rohmer – Klebes 2005, 108–109.

eellisen jaon leimaama. Julkinen hallinto, joka palvelee valtiovallan käyttöä, on vastaavalla tavoin periaatteellisesti alueellisesti jakautunut.

Se, että alueperiaate on valtio- ja hallinto-organisaatiolle perustavaa laatua oleva ominaisuus, ei kuitenkaan ole pelkästään historiasta johdettavissa. Sillä on myös asiallisia perusteita. Ne on havaittavissa, kun tarkastellaan eroa valtio-organisaation ja yksityisen yrityksen kesken. Jälkimmäisen tehtävänä on tiettyjen tarpeiden tyydyttäminen tavaroilla ja suorituksilla, joiden tuottamiseen se on erikoistunut ja joita se tarjoaa periaatteessa rajoittamattomalle ihmismäärälle. Yrityksen tavoitteena on asiakaskuntansa jatkuva laajentaminen. Valtion ja sen hallinnon tehtävät sen sijaan rajautuvat alueellisesti rajalliselle ihmisjoukolle ja periaatteessa rajattomaan tehtävämäärään. Asiallisessa mielessä vain valtio itse päättää toimivaltarajansa puitteissa tehtäviensä rajaamisesta. Mutta alueellisessa suhteessa sen toimivaltuudet rajautuvat rajoihin, jotka puolestaan merkitsevät toisen valtion toimivalta-aluetta. Sen alamuodostelmien (kuten kuntien) toimivalta on samalla tavoin alueellisesti rajautunut.

Julkiset hyödykkeet tai palvelut, kuten turvallisuus, rule of law, demokraattinen legitiimiys tai hyvinvointi, eivät kuitenkaan enää ole kansallisvaltioiden rajojen sisällä tapahtuvan toiminnan avulla turvattavissa. Kansallisvaltio on niistä vastuussa, mutta monilta osin välttämättömässä yhteistyössä kansainvälisten ja ylikansallisten toimijoiden, samoin kuin yksityisten kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Tästä uudesta ”poliittisen topografiasta” ei enää ole paluuta. Tänä päivänä on esimerkiksi ympäristöpolitiikan harjoittaminen välttämätöntä monitasojärjestelmässä, jossa osa vastuusta on kansallisvaltion pääkaupungissa, osa Brysselissä ja osa kansainvälisten sopimusten tekopaikoissa (kuten Kioto-sopimus kuvaa). Kauppapolitiikkaa määrittävät pääkaupungin ohella niin Bryssel kuin WTO Genevessä. Rahapolitiikka puolestaan on Frankfurtissa sijaitsevan Euroopan keskuspankin ohella suurten keskuspankkien määräysvallassa. Jokaisella sektorilla on oma monitasologiikkansa.[310] Tätä toimintaa ei kuitenkaan ole alistettu millekään maailmanhallitukselle. Kun siis tämän päivän ongelmissa ”valtiota” huudetaan apuun, ei pidä olla yllättynyt, jos tähän huutoon vastaakin kansallisvaltion asemesta yksityinen, alueellinen tai kansainvälinen toimija.

15.5 Valtion muodonmuutos

Kansallisvaltioiden edessä on periaatteellinen kysymys: miten ne säilyttävät identiteettinsä sisäisen ja muodollisen yhtenäisyytensä menettämisestä huolimatta. Kunnallinen itsehallinto ja federalismi, joka ei kohdistu pelkästään maan sisäiseen keskusjohtoisuuteen, osoittavat tulevaisuuden suuntaa. Mutta pääasiaksi muodostuu välttämättömyys legitimoida kansalaisten ja julkisen vallan yhteistyömuotoja

310 Leibfried 2008, 85.

ja miltä osin niitä muuttuu, kehittää sellaisia.[311] Tätä kautta tapahtuu perustavaa laatua oleva hyvästijättö 1800-luvun valtioajattelulle. Tämä kehitys vie kuitenkin aikaa. Nykyiset käsitteet tai mallit ovat useimmiten esteenä kehitykselle. Ne kelpaavat usein pelkästään ennemminkin kritiikin kohteiksi kuin realiteetin hallintaan.

Euroopan integraatiokehitys on nostanut viime vuosina esille tieteellisen keskustelun ns. monitasojärjestelmästä. Ennen muuta ongelmana pidetään ratkaisemattomalta näyttävää monitasojärjestelmän (EU, kansallisvaltio, alueet, kunnat) hallitsemisen legitimointivaikeutta. Yhtenä ratkaisujen löytämiseen pyrkivänä esimerkkinä voidaan pitää EU:n komission 25.7.2001 antamaa valkoista kirjaa eurooppalaisesta hallinnasta (KOM (2001) 428 fin.). Asiakirjan myötä on noussut keskusteluun eräänlainen taikasana: *governance.* Sen taustaoletuksena oli näkemys siitä, että hallintokäytäntöjen yhtenäistäminen on kansalaisten toive ja että siihen olisi myös olemassa poliittinen tahto. Tarjoaako tämä konsepti uuden yleispätevän lääkkeen ongelmiin?

Koko joukko tekijöitä vaikeuttaa kuitenkin käsitteen istuttamista perinteiseen julkisoikeudelliseen rakenteeseen. Sellainen on jo lähtökohta: moderni julkinen hallinto on sidoksissa kulttuuriseen yhteyteensä, vaikka se tänä päivänä on myös universaaleja vaikutteita omaksuva. Jo käsitteen kääntämisessä eri kielille on vaikeuksia. Suomessa on alettu käyttää termiä hallinta, joka ei välttämättä ole täysin yksiselitteinen. Käsitteen sisältö ei ole täysin yksiselitteinen sen taustatieteessäkään, politiikkatieteissä. Tämä johtuu ennen kaikkea käsitteen kirjavasta käytöstä poliittisten toimijoiden taholla.

Governance-konsepti voi tarjota Eurooppa-oikeudelliselle teorialle – kuten koko julkisoikeudelliselle teorialle – rikastuttavan perspektiivin. Yhteiskunnallisten toimijoiden mukaan ottaminen samoin kuin uusien verkostomaisten yhteistoimintamuotojen käyttö yhteiskunnan sisällä ja valtion kanssa yhteistyössä on mitä suurimmassa määrin realistinen pyrkimys. Governance tarjoaa näin tosiasiallisen herätteen uusille oikeustieteellisille kysymyksenasetteluille. Näihin lukeutuu ennen muuta demokratiaperiaatteen uudelleenmäärittely parlamentaarisen legitimaation rakenteellisten rajojen suhteen, ilman että välttämättä pyrittäisiin mihinkään ”postparlamentaariseen” demokratiaan.[312] Tarrautuminen jälkeenjääneisiin legitimaatiomalleihin, jotka todellisuudessa eivät enää toimi, johtaa umpikujaan. Kansallisvaltion elinkelpoisuutta ei tule vähätellä – uusien kriisienkin valossa – mutta elinkelpoisuuden säilyttäminen edellyttää valtion kestävää muutoskykyisyyttä.[313] Kansanvaltaisen oikeus- ja interventiovaltion kultainen aikakausi on väistämättä ohi.

311 Ellwein 1992, 80–81.
312 Bauer – Huber – Sommermann 2005, 347.
313 Schuppert 2008, 325–358.

Euroopan unionin uuden perustuslaillisen sopimuksen (Lissabonin sopimuksen) keskeinen sisältö on pyrkiä selkeämpään monitasojärjestelmän sääntelyyn. Se (muun Eurooppa-oikeuden) tavoin jättää jäsenvaltioiden hallinto-organisaation muotoilun niiden omaan päätösvaltaan. Suoranaista hallinnon hajautustavoitetta siitä ei ole johdettavissa, mutta yksittäisiä, pienehköjä impulsseja kylläkin. Tällainen on esimerkiksi ensikertainen paikallisautonomian ankkuroiminen EU-oikeuteen Lissabonin sopimuksen kautta (konsolidoitu versio C 115). Toinen esimerkki on palveludirektiivi (2006/123/EY) vaatimuksineen keskitetyistä asiointipisteistä (6 artikla), jonka taustana ovat varsinaisesti kunnallistyyppiset elementit paikallisuudesta.[314] Vähäiselle huomiolle on jäänyt se, että monitasojärjestelmän toimintaa on jo muin tavoin kyetty saattamaan sellaiseksi, että sen eri osapuolilla olisi samansuuntaiset tavoitteet ja toimenpiteet. Esimerkin tällaisesta tarjoaa toukokuussa 2007 hyväksytty Euroopan unionin alueagenda (Territorial Agenda). Se sisältää strategiset puitteet kaikkien aluekehitykseen vaikuttavien toimijoiden poliittiselle, organisatoriselle ja tekniselle yhteistyölle. Se nojaa alueellisen yhteenkuuluvuuden periaatteen edistämistavoitteeseen ja siinä mielessä myös Euroopan integraation alueellisen dimension kehittämiselle. Sen kautta pyritään ikään kuin siirtämään uudenlaista kehittämis- ja suunnitteluajattelua alueellisiin governancerakenteisiin.[315] Euroopan parlamentin 31.1.2008 hyväksymässä mietinnössä alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan seurannasta periaatteeksi on kirjattu vertikaalisesti kokonaisvaltaisen lähestymistavan vaatimus. Se merkitsee hallinnon eri tasojen (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen) parempaa yhteensovittamista ja yhteistyötä, johon osallistuvat kaikki ne paikalliset ja alueelliset toimijat, joihin asia vaikuttaa, ja kansalaisyhteiskunta (sidosryhmät).

Kuvattuja asiakirjoja, kannanottoja ja keskustelua seuratessa on helppo joutua epätietoisuuden varaan. Mitä nämä todellisuudessa sitten vaikuttavat kansallisvaltion, alueiden, kuntien ja kansalaisyhteiskunnan asemaan? Ensiksi: Varsin suuri yksimielisyys vallitsee sen suhteen, että desentralisointi on mielekästä ja edesauttaa lukemattomien ongelmien hallinnassa. ”Perustason” voimien herättäminen on ollut menestysresepti vuosisatojen ajan. Desentralisoinnin periaate, siis federalismi ja kunnallinen itsehallinto, on saatettava kykeneviksi toimimaan ajan haasteiden mukaisella tavalla, on varsin yleinen eurooppalainen vaatimus. Mutta tätä vaatimusta ei kuitenkaan pidä absolutisoida. Se, mitä varaumia subsidiariteettiperiaatteen suhteen on esitettävissä, pätee myös tässä. Senkaltainen asteellinen suhde ”pienen” ja ”suuren” tai ”ylemmän” ja ”alemman” kesken ei kovin yksiselitteisesti sovellu julkisten tehtävien jaon perustaksi valtion ja kuntien kesken. Suurempien ja ylempien yksiköiden toimivaltuudet on jaettavissa mielekkäällä tavalla ottamalla huomioon ne haasteet, joiden edessä niin valtiolliset kuin kunnalliset viranomaiset ovat. Oikeuden harmonisointi, ja tästä seurauksena oleva tietynas-

314 Burgi 2009, 166.
315 Siehr 2009, 77.

teinen täytäntöönpanon yhtenäistyminen, on peruuttamaton kehityssuunta. Se on myös välttämätön, sillä julkisen vallan toimin hallittavat ongelmat ovat liki kaikkialla Euroopassa samankaltaisia ja kansalaisten kannalta juuri yhtenäisiä ratkaisuja edellyttäviä.[316]

Eurooppa-tason vaikutuksen kasvu on siten tosiasia kunta- ja aluetasolle saakka. Kunnallisen itsehallinnon mahdollisuuksiin kriittisesti suhtautuva Hans Peter Bull katsoo (Saksan tilanteeseen perustuen) kuntien joutuvat siirtämään yhä enemmän vastuita ylemmälle tasolle, piirikuntiin.[317] Desentralisointi kohtaa siten vasta-aallon. Suomessa tilanne ei poikkea, vaan myös meillä vaatimuksia kuntatason traditionaalisten perustehtävien siirtämisestä (esimerkiksi terveydenhuollossa, toisen asteen opetuksessa ym.) maakunta- tai kaupunkiseututasolle pidetään esillä. Monitasohallinnon rakentamisessa on siten edessä monia ratkaisemattomia ongelmia, kun muistetaan keskeinen eurooppalainen toimivaltuuksien jakoa koskeva periaate: subsidiariteetti.

15.6 Onko Suomi poikkeus?

Kansalaiskiinnittyminen on pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisin haaste lähivuosina. Ylhäältä alas hallintovaltion muotoon rakennettu hyvinvointivaltio on menettänyt legitimiteettiään, kun sen keskeinen ominaisuus kansalaisten näkökulmasta – riittävät hyvinvointipalvelut – on kriisiytynyt rahoitusongelmaan. Merkitystä on myös ihmisten muuttuneella ajattelulla ja asenteilla, kuten vähäisemmällä auktoriteettiuskolla ja lisääntyneellä itsenäisyydellä. Kysymys on merkittävästä haasteesta valtiolle. Miten se siitä voi selviytyä? Tuskin se onnistuu ainakaan entistä tietä: lisäämällä lakeja, uusia julkisia hyvinvointipalveluja ja keskitettyjä ohjelmia. Valtion vanhat hallinta- ja ohjausvälineet ovat menettäneet tehoaan: on luotava tulevaisuuteen sopiva kansallinen hallintamalli ja määriteltävä siihen kuuluvat vastuut uudelleen.[318] Tarpeellinen elinvoimaisuuden säilyttäminen ei onnistu niillä samoilla periaatteilla, jotka jakoivat menneenä aikana kasvavaa hyvinvointia kansalaisten kesken. Nyt tarvitaan julkista taloutta, joka tukee ja kannustaa kansalaisia ja alueita heidän pyrkimyksissään ratkaista omia ongelmiaan. Kannustava ympäristö rohkaisee ihmisiä omatoimiseen ongelmanratkaisuun ja palkitseekin siitä. Passivoiva julkinen sektori kehottaa yksilöitä tuomaan ongelmansa julkisen palvelukoneiston hoitoon ja synnyttää vaikutelman, että se on ainoa oikea tapa toimia. Hyvä yhteiskunta ei jätä yksilön vastuulle ongelmaa, jota hänen on mahdoton ratkaista. Mutta tästä ei saa seurata, että kaikille yksilön kokemille ongelmille pitäisi luvata yhteiskunnan toimesta ratkaisu.

316 Bull 2008, 13.
317 Bull 2008, 14.
318 Tiihonen 2001, 23.

Valtio tarvitsee tuekseen muita toimijoita. Tämän se on jo joutunut myöntämään ottaessaan käyttöön aiemman keskitetyn suunnittelu- ja normiohjauksen jälkeen ohjelmaohjauksen. Niiden erilaisten ohjelmien, joilla asioita pyritään korjaamaan, lukumäärä on valtava (kuten kansallinen terveysohjelma ja kunta- ja palvelurakennehanke). Yhteistä niille on se, että valtio tunnustaa kyvyttömyytensä yksin selvitä kyseisistä haasteista ja edellyttää muiden toimijoiden sitoutumista omiin tavoitteisiinsa. Muut tahot tarkoittavat ennen muuta kuntia, yksityisiä toimijoita ja kansalaisia. Lissabonin strategia on hyvä esimerkki asiakokonaisuudesta, jossa valtio sitoumuksensa täyttääkseen tarvitsee kuntia ja muita toimijoita. EU:n valtioiden ja hallitusten päämiehet hyväksyivät maaliskuussa 2005 komission ehdottaman tarkistetun Lissabonin strategian. Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämisellä pyritään kahteen tavoitteeseen: entistä voimakkaampaan ja kestävämpään kasvuun sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen. Onnistumisen kannalta keskeisenä tekijänä pidetään kaikkien hallinnon tasojen parempaa sitoutumista Lissabonin strategian tavoitteisiin. Näennäisestä ”keveydestään” huolimatta näille uusille valtion keskushallinnon käyttämille ohjausmuodoille ominaista on eräänlaisena 1990-luvun hajautuspolitiikan vasta-aaltona piilevä pyrkimys valtion keskushallinnon ohjausmahdollisuuksien parantamiseen.[319]

Tämän yksin toimimisen kyvyttömyytensä ”tunnustaminen” edellyttää kuitenkin valtiolta toimintatapojen muuttamista. Eduskunnan hallintovaliokunta on kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevassa lausunnossaan tämän valtion uudistumistarpeen havainnut: ”Tehokkaan kuntia tukevan kuntapolitiikan kannalta on tärkeää, että myös keskushallinnossa on uudistautumis- ja kehittämiskykyä.” (HaVM 31/2006 vp. s. 21).

Valtiomuutoksen suhteen Suomen on katsottu olevan vedenjakajalla, josta virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon kautta on valittavissa kaksi vaihtoehtoista uraa: kohti niin kutsutun hajautetun kilpailuvaltion vahvistamista tai metropolivaltiota. Hajautetussa kilpailuvaltiossa pyritään luomaan valtion eri osiin vahvoja seudullisia kokonaisuuksia, joilla katsotaan olevan mahdollisuuksia kilpailla kovenevilla kansainvälisillä osaamismarkkinoilla. Hajautetussa kilpailuvaltiossa omaksutaan alueiden omaehtoinen kehittäminen eli alueiden vahvuuksien löytäminen ikään kuin alueiden sisäsyntyisistä ominaisuuksista. Termillä metropolivaltio puolestaan luonnehditaan hajautetulle kilpailuvaltiolle vaihtoehtoista valtion alueellista muotoa. Metropolivaltio eroaisi hajautetusta kilpailuvaltiosta

319 Ks. Temmes 2008, 77. – Tähän näennäisesti itsehallintoystävälliseltä vaikuttavan ohjaustavan ongelmallisuuteen (erityisesti kuntien ammatilliseen ohjaukseen ja neuvontaan) on tutkimuksessa kiinnitetty huomiota: ”Valvonnallinen neuvonta on vaara kunnalliselle autonomialle samoin kuin kansalaisten oikeussuojalle. Eräänlaisen soft controllingin muodossa voidaan helposti haudata kuntien omavastuisuus modernilta vaikuttavan yhteistyö-päällystakin alle ja estää valitusoikeuden turvaava merkitys; jo nyt vaarannetaan kustannusperusteilla oikeusvaltiollinen kontrolli.” (Leisner-Egensperger 2005, 770).

oleellisesti siinä, että alueellinen tasoittaminen ja sosiaalisten suhteiden tiiviyden periaate saisivat antaa tilaa valtioalueen taloudelliselle järkeilylle. Metropolivaltio tuottaisi Etelä-Suomeen aluerakenteen, joka koostuisi metropolialueesta ja metropolialueen ulkopuolelle haarautuvista suurkehityskäytävistä.[320]

Suomen poliittista järjestelmää leimaa vahva yhtenäisvaltiokulttuuri. Tämä seikka on jarruttanut ja varmaan jarruttaa edelleen radikaaleimpia valtiomuutospyrkimyksiä. Syvälle sisäistetty yhtenäisvaltioajattelu on kuitenkin yhä merkittävämpi este välttämättömälle kansanvaltakehitykselle. Mutta onko aika ajanut ohi yhtenäisvaltiokulttuurista ja sen aikanaan, hyvinvointivaltion rakentamiskaudella tarjoamat vahvuudet menettäneet vaikuttavuutensa? Kysymys on edellä olevaan viitaten aiheellinen, mutta otetaanko sen mukainen selvittämishaaste Suomessa vastaan esimerkiksi perustuslain vireillä olevassa tarkistustyössä? Tässä suhteessa voi perustellusti olla pessimistinen. Vain kansalaisten sisäistämä ymmärtämys siitä, että monimuotoisuus ja vallan rajoittaminen ovat tärkeitä, myös kansalaisyhteiskuntakehityksen kannalta[321], voi muuttaa yhtenäisvaltiollista keskusjohtoisuuttamme. Mutta tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että kansalaiset voivat myös tämän vaikuttavalla tavalla ilmaista. Edustuksellisessa demokratiassa vaalit auttavat tässä suhteessa vähän eliittien ratkaistessa, ettei tämäntyyppisiä kysymyksiä teemoiteta enempää puolue- kuin vaalipoliittisestikaan.[322]

Vaatimus hallinnon vahvemmasta kansalaisohjauksesta puhuu väistämättä sen puolesta, että on lisättävä vaikuttamistasojen määrää ja siten siis eri hallinnon tasoja (monitasodemokratia). Federalismille perustuva valtiojärjestys tarjoaa kansalaisille yhtenäisvaltiota vahvemmat mahdollisuudet hallinnon toiminnan kontrollointiin ja siihen vaikuttamiseen. Tällainen hallinnollinen rakenne luo myös perustan sellaiselle poliittiselle aktiviteetille, joka toimii alueellisella tasolla ja kykenee ottamaan kansallisia puolueita paremmin huomioon alueelliset tarpeet.[323] Perustavaa laatua oleva ajattelu federalismissa on näkemys vallan nousemisesta ”alhaalta”.[324] Kansalaisia lähinnä oleva paikallistaso tarjoaa ensiasteen kansalaisten suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle.

---

320 Sami Moisio – Antti Vasanen: Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. Tieteessä tapahtuu 3–4/2008 s. 20–31.

321 Kuten esim. Offe 2003, 172: Se on yksi demokratian laadun mittari. Samoin myös Koivisto 2006, 108: ”Suomessakin pitäisi astua aimo harppaus kansalaisyhteiskunnan ja itsehallinnon suuntaan, läntisen Euroopan demokratiakäsityksen mukaiseen järjestelmään, jossa kansalaisilla, kunnilla ja maakunnilla on aito mahdollisuus järjestää itse toimintojaan ja olojaan. Alueen oman tahdon tulisi olla keskushallinnon ohjausta vahvempi, sillä alueen asukkaat ovat asioidensa parhaita asiantuntijoita.”

322 Ks. samoin Freiburghaus 2002, 73. – Vrt. von Arnim 2009, 15: ”Perustavaa laatua oleva valtiosääntömme ongelma on siinä, että poliitikot, siis toimijat itse päättävät vallankäytön säännöistä, siis vallan periytymisestä, harjoittamisesta ja sisällöstä. Kansalaiset ja äänestäjät ovat tämän ulkopuolella.”

323 Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 221.

324 Esim. Petersson 2005, 16.

Kansalaisohjauksen periaate sisältää kuitenkin myös vaatimuksen kestokyvystä ja poliittisesta yhdenvertaisuudesta. Oikeusvaltioperiaate asettaa vaatimuksia julkiselle organisaatiolle ennustettavuudesta, oikeusvarmuudesta ja vapaus- ja perusoikeuksien kunnioittamisesta. Kun arvioidaan monitasodemokratiaa sen toimintakykyisyyden kannalta, ovat sellaiset ominaisuudet kuten joustavuus, päätöksentekokyky ja tehokkuus etusijalla. Monitasodemokratiaan sisältyy näin ollen monia merkittäviä dilemmoja. Jokaiselle poliittiselle organisaatiotasolle on oltava leimaa-antavaa kansanvaltaisuus sisäisesti, mutta sillä on oltava myös toimintakyky ulospäin.[325]

Kun sanottua peilataan Suomen olosuhteisiin, on kuitenkin muistettava maamme pitkä historia keskitettynä, keskushallittuna yhtenäisvaltiona. Se muodostaa yhden selkeän rajoitteen pidemmälle menevälle alueellistumisprosessille. Paljolti siitä vastustuksesta, joka kohdistuu pidemmälle menevään alueellistumiseen, nousee (Ruotsin tavoin[326]) sellaisen mallin puolustuksesta, joka faktisesti nojaa kuningas Kustaa Vaasan ja Axel Oxenstiernan aikanaan luomaan hallintoon. Vertailuja maamme ja muiden Euroopan maiden kesken suoritettaessa joudutaan ottamaan huomioon se seikka, että eivät pelkästään alueet, vaan myös valtiot eroavat toisistaan. Samanaikaisesti on kuitenkin hyvä todeta se, että monet vanhat kansallisvaltiot, kuten Ranska[327] ja Iso-Britannia, ovat viime vuosina oleellisesti lisänneet alueellisen itsehallinnon liikkuma-alaa ilman että keskushallinto tämän johdosta olisi juuri heikentynyt. Myös Tanska toteutti vuonna 2007 tämänkaltaisen reformin, joka kuitenkin pian sai keskusjohtoisemman suuntauksen. Alueellistuminen – regionalismi – on vahvistunut myös sellaisissa maissa, joissa on vahva paikallistason instituutioiden traditio.[328]

Euroopassa yhtenäisvaltiot alkavat olla vähemmistössä. Federalistiset piirteet ovat vahvistuneet. Euroopan maissa on pysyvä suunta desentralisointiin siirtämällä julkisia tehtäviä kansanvaltaisesti legitimoiduille ja poliittisesti vastuunalaisille alemmille tasoille. Tämä toteutuu erityisesti aluetason vahvistamisen muodossa. Ilmiö ei koske pelkästään perinteisesti liittovaltiorakenteisia maita, vaan myös lukuisissa muissa maissa kehitys etenee kohti näennäisfederalismia (”quasi-federalism”).[329] Niinkin pitkälle menevä päätelmä on esitetty, että on odotettavissa, että tulevaisuuden Eurooppa yhä enenevässä määrin koostuu liittovaltioista ja valtioliitoista.[330]

---

325 Molander 2003, 158 ja Petersson 2005, 24.
326 Nergelius 2008, 20.
327 Pernthaler 2000, 17–18.
328 Strengthening regional and local democracy in the European Union, Volume I 2004, 3.
329 Balancing democracy, identity and efficiency 2009, 90 ja Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 221. Ks. myös Mennola 1999, 47.
330 Roslin 2006, 131.

Suomen näkökulmasta katsottuna tämä voi kuulostaa vieraalta ja soveltumattomalta. Suomen erityisoloihin viitataan yleisesti siten, että maassamme on eurooppalaisittain vahva kunnallishallinto. Sen vuoksi uusia ”hallinnon tasoja” ei tarvittaisi. Kriittinen vastaväittäjä voi tähän todeta, että sellaisia hallinnon tasoja on jo, mutta ilman kansanvaltaista ohjausta: valtion aluevirano maiset ja kuntaisännistään tosiasiallisesti irtautuneet suuret kuntayhtymät.[331] On myös ikävältä kuulostava lisäargumentti: ”Suomen kunnallinen itsehallinto on valtiovallan päätösten armoilla, ja kuntien kaksipäinen johto sumentaa poliittisen vastuun.”[332]

Keskushallinnon ja alueellisen itsehallinnon välisten suhteiden kehityksessä voidaan sanoa vallitsevan eräänlaisen aaltoliikkeen. Viimeisin, mutta tuskin viimeinen oli 1990-luvun alusta käynnistynyt prosessi, jota Euroopan unioni myöhemmin edesauttoi. Se eteni ”alueiden Eurooppa” -vision nimellä. Kansallisvaltiot eivät kuitenkaan tämän prosessin seurauksena juuri menettäneet valta-asemiaan, vielä vähemmän merkitystään. Euroopan alueellistuminen on nyt saanut uuden muodon. Uusregionalismi eroaa 1990-luvun regionalismista ennen muuta siten, että huomion keskipisteeseen ovat tulleet kansallisvaltioiden rajat ylittävät yhteistyöelimet. Sellaisia on syntynyt erityisesti Ranskan ja Saksan, Ranskan ja Italian, Italian ja Itävallan sekä Espanjan ja Portugalin raja-alueille.[333]

Se, miten etäällä todellisen autonomian mittareista vielä liikutaan, osoittaa vuonna 2001 tehty tutkimus EU:n jäsenmaiden alueiden autonomian tasosta.[334]

Analyysi perustui neljään elementtiin:

1. Perustuslaillinen federalismi: onko olemassa poliittista tasoa, jolla on valtaa esimerkiksi verotuspolitiikassa?
2. Autonomia: onko erityisiä toimenpiteitä alueellista itsehallintoa koskien?
3. Alueiden rooli keskusvaltion vallankäytössä: kaksikamarijärjestelmä, kumppanuus veto-oikeudella alueille tai muunlainen julkinen päätöksentekovallan jakaminen?
4. Aluevaalit: suoran vaalin olemassaolo?

Nämä neljä elementtiä antoivat yhteensä pisteitä 0–12, jolloin 12 oli täydellinen federaalinen järjestelmä. Kyseiset neljä elementtiä mitattiin eri ajoilta: 1950, 1970, 1990 ja 2000. Tulokset osoittivat, että Saksa, Belgia ja Itävalta saivat korkeimmat pisteet tällä listalla: 10, 9 ja 8 kaikissa tapauksissa. Ruotsi ja Irlanti olivat ainoat

331 Asia voidaan kuitenkin nähdä myös näin: ”Aluehallintoon perustetut kuntayhtymät, maakuntien liitot ovat antaneet ainutlaatuisen vahvalle, kansanvaltaisesti ohjatulle kuntahallinnollemme vaikutusvaltaa myös aluetasolla, erityisesti alueiden kehittämisen tehtävissä.” (Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta 1998, 18).

332 Sauri 2003, 51.

333 Euroopan unionin alueella tällaisia Euregioita on jo yli sata (Siehr 2009, 102).

334 Ks. sen esittely Gren 2002, 86–87.

maat, jotka saivat nollan kaikkien elementtien osalta ja kaikissa ajankohdissa. Viimemainitut maat ovat toisin sanoen keskitetyimmin hallitut maat Euroopassa. On tietysti huomattava, että analyysi peilaa ainoastaan aluetasoa, ei paikallistason tilannetta. Suomi sijoittuisi tässä mittauksessa Ruotsin tavoin alueellisen autonomian nollakerhoon.

Suomea koskevassa Euroopan neuvoston suosituksessa nro 66 (1999) on varovaisin sanakääntein tuotu esille tarve senkaltaisten uudistusten tekemiseen, joilla voitaisiin kuntien ja valtion keskushallinnon välistä, erilaisista toimijoista muodostuvaa toimintakenttää koota kansanvaltaperiaatetta paremmin noudattavaksi. Suosituksen olennaiset kohdat ovat seuraavat:

– ”8.2 alueviranomaisia koskevan lainsäädännön ja käytännön osalta
  a. panee merkille, ettei Suomessa ole vielä sellaista alueellista itsehallintoa, joka ’tarkoittaa kunkin valtion laajimpien alueviranomaisten, joilla on vaaleilla valitut elimet, jotka sijoittuvat hallinnollisesti keskushallinnon ja paikallisviranomaisten välille ja joilla on oikeus itsenäiseen järjestäytymiseen tai normaalisti keskushallintoon rinnastettavaan tyyppiin, oikeutta ja kelpoisuutta hoitaa omalla vastuullaan ja niiden väestön etujen mukaisesti huomattavaa osaa julkisista asioista läheisyysperiaatteen mukaisesti’ (Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen 3 artikla, 1 kohta);”
– ”e. katsoo lisäksi, että Suomen alueelliset elimet, jotka ovat nykyään kuntien välisen yhteistyön monimutkainen muoto, voidaan myös nähdä edellä a kohdassa määriteltynä aluehallinnon muotona, jonka kehitys on vasta alussa;”
– ”8.4 on edelleen sitä mieltä, ettei kyseinen järjestelmä vaikuta vakaalta eikä kestävältä…”
– ”8.5 pyytää Suomen hallitusta ja eduskuntaa …
  b. lisäämään asteittain maakuntien liittojen roolia ja vastuuta;
  c. olemaan tulevaisuudessa, siinä tapauksessa, että laissa tai perustuslaissa maakuntien liitoille säädettyjen tehtävien laajuus ja tärkeys niin edellyttävät, vahvistamaan maakuntien liittojen demokraattista legitimiteettiä niin, että kansalaiset voivat valita ne suorilla vaaleilla.”

Valtion aluehallinnon vuonna 2009 päättyneen uudistamishankkeen (ns. ALKU-hanke)[335] tuloksena on varovainen askel maakunnan liittojen aseman vahvistamisen suuntaan. Mistään alueellisesta autonomiasta, edes sen alkeista, ei kuitenkaan voida puhua. Merkittävää hankkeen valmisteluvaiheessa oli kuitenkin se, että maakuntien liitot (samalla myös niihin kuuluvat kunnat) joutuivat ottamaan kantaa uusien valtion aluehallintoyksiköiden aluemuodostukseen, todennäköisiin tuleviin suurempiin maakunnallisiin alueyksiköihin.

335 HE 59/2009 vp.

Mutta vastaavatko näin muodostuvat/muodostettavat alueyksiköt sellaisia alueita, joita eurooppalaisessa katsannossa pidetään itsehallinnollisina yhteisöinä? On syytä muistuttaa siitä, että Euroopan neuvosto panee suuren painon paikallisen demokratian ohella alueelliselle demokratialle, koska siinä on kysymys subsidiariteettiperiaatteen toteutumisesta ja kansalaisläheisyyden käytäntöön siirtämisestä. Alueellinen demokratia on tässä katsannossa perustuslaillisen ”checks and balances” -järjestelmän tärkeä elementti. Sitä se on ennen muuta liittovaltiorakenteisissa valtioissa, mutta kasvavassa määrin myös EU:n, kansallisvaltion, alueiden ja kuntien muodostamassa monitasohallinnossa. Kansalaiset identifioituvat erityisen selkeästi alueeseensa niiden kulttuuristen, kielellisten, historiallisten, maantieteellisten ja yhteiskunnallisten perusteiden johdosta.

Tavoite suomalaisessa valtion keskushallinnon ja kuntatason välisen toimintakentän uudistamisessa on tässä katsannossa kaukana. Ohjeistus on olemassa: Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin vuonna 2008 antama suositus eurooppalaiseksi alueellisen demokratian peruskirjaksi: suositus 240(2008). Sen eteenpäin viemiseen kohdistunut ministerikomitean epäily ei poista sitä, että suositukseen sisältyvät ne arvot ja periaatteet, joiden katsotaan olevan yleiseurooppalaisia suunnannäyttäjiä aluehallinnon uudistamisessa. Nämä perusperiaatteet[336] ovat:

1) kansanvaltainen toiminta ja kansalaisosallistumiseen nojaava muoto,
2) alueiden autonomisen aseman kunnioittaminen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä,
3) subsidiariteettiperiaatteen noudattaminen,
4) vuorovaikutuksen ja suvereniteetin noudattaminen alueiden suhteessa valtion suuntaan, ja
5) lojaliteetin ja vastavuoroisen kunnioituksen periaatteet eri hallinnon tasojen välillä.

336 Esim. Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin 17. täysistunnossa monitasohallinnosta antaman suosituksen sisältämät periaatteet (Bernd Petrischin pohjaraportti).

16. Lainsäätämisessä kunnille ja alueille vahvempi vaikutusvalta

Edellä on tarkasteltu kuntien keskusjärjestöjen – meillä Suomen Kuntaliiton – toteuttamaa kuntien edunvalvontaa. Se on, vahvuudestaan huolimatta, kuitenkin monelta osin ongelmallista ainoana kuntien intressien huomioonottamismuotona. Kuntien ja maakuntien intressien suuri poikkeavuus jo tuo edustavuuteen lähtökohtaisen ongelman. Eri aikoina on tehty esityksiä myös kuntien suorasta vaikuttamisesta ja pidetty sitä tarpeellisena lainsäätäjän suuntaan.[337] Kulloisenkin valtioneuvoston koalition ja Kuntaliiton johdon välinen yhteys on toinen ongelmakohta: muodostuuko kuntien edunvalvonnasta hallituksen edunvalvontaa kuntiin päin vai kuntien edunvalvontaa valtioon päin, ei aina näytä selvältä (esimerkiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kritiikitön aktiivinen myötävaikutus).

Asian voi ilmaista näinkin: ”Sopii kysyä: minne on kadonnut määrätietoinen edunvalvonta, julkilausumia ja lehdistötiedotteita tehokkaampi toimintatapa?”[338] Ja kolmantena avoimena kysymyksenä voi pitää Kuntaliiton demokraattista legitiimiyttä. Näihin kysymyksiin ei tässä yhteydessä, edellä toteutettuja tarkasteluja laajemmin ole syytä puuttua. Tämän tutkimuksen rajoissa niihin ei ole mahdollista antaa kattavampia vastauksia. Kysymykset on nostettu esille ilman että niiden suhteen voi todeta todellisten ongelmien vallitsemista, mutta silti ne on hyvä tiedostaa taustalla oleviksi. Ongelmallisin ja heikoimmin toteutunut niistä kuitenkin on kansanvaltaisen legitimiteetin vaatimus kuntien edunvalvonnassa.

Eduskunnan hallintovaliokunnan käsitys kuntien ja maakuntien mahdollisuuksista vaikuttaa lainsäädäntöön on mielenkiintoinen: ”Valiokunnan mielestä suomalaisen demokratian erityispiirteenä on alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tätä kehittämissuuntaa on syytä tukea Euroopan laajuisestikin”[339] Tavoitteena sanottu on

337 Esim. Heiskanen (Heiskanen 1977, 10) on katsonut, että parhaan vaihtoehdon keskushallinnon muokkaamalle informaatiolle eduskunnan lainsäädäntötyön perustana tarjoaa alueellisen (lääni- ja maakuntatason) ja paikallisen (kuntatason) tason hallintotoiminnassa syntyvä ja alueellisten virkamiesten välittämä informaatio. Tämän informaation on kuitenkin ohjauduttava suoraan eduskuntaan ja kansanedustajille (ei puolueen tai keskushallinnon kautta) ja nykyistä (kansanedustajien evästystilaisuudet, lähetystöt) systemaattisemmassa muodossa.

338 Puumalainen 2005, 39.

339 HaVL 20/2001 vp.

toivottavaa, nykytilan kuvaajana kuitenkin perusteetonta. Suoraa vuoropuhelua kuntien ja lainsäädännön valmistelun kesken ei nimittäin ole. Esimerkiksi lausuntoja vireillä olevista merkittävistäkään lainsäädäntöhankkeista kunnilta pyydetään äärimmäisen harvoin. Viime vuosilta ainoita esimerkkejä ovat kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmistelun alkuvaihe ja aluehallinnon uudistamishanke. Lausuntojen vaikuttavuuden suhteen voidaan myös olla skeptisiä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) kuntien lausunnoista todettiin seuraava:

> ”Yhteensä lausuntoja saatiin yli 300, joista kuntien lausuntoja oli runsaat puolet. Valtaosassa lausuntoja uudistuksen tavoitteita pidettiin hyvinä ja kannatettavina. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi, että ehdotetut toteutuskeinot eivät tue asetettuja tavoitteita. Erityisesti uudistuksen toteuttamisenaikataulu koettiin hyvin monissa lausunnoissa liian tiukaksi.
>
> Uudistuksen kohteena olevat nykyiset valtion aluehallinnon viranomaiset sekä maakunnan liitot pitivät uudistuksen keskeisiä tavoitteita ja toteutusmallia kannatettavina. Osa kiinnitti huomiota uudistuksen käytännön toteutukseen, jonka onnistumista pidettiin hyvin haasteellisena ja vaativana tehtävänä. Enemmistö lausunnon antaneista kunnista suhtautui myönteisesti ehdotuksiin maakunnan liittojen aseman vahvistamisesta; suurimmat kunnat suhtautuivat ehdotuksiin kuitenkin pääsäännön mukaan kielteisesti tai varauksellisesti. Kuntien lausunnoissa tuotiin esille myös huoli aluehallinnon resurssien ja palvelutason sekä lisäksi paikallishallinnon yksiköiden ja palvelujen tason säilymisestä. Enemmistö lausunnon antaneista kunnista piti kuitenkin uudistuksen tavoitteita sinänsä oikeansuuntaisina ja valtion aluehallinnon kokoamista kahteen viranomaiseen perusteltuna.”

Vuosina 1989–1996 toteutettu vapaakuntakokeilu edusti merkittävää edistysaskelta sen suhteen, miten yksittäiset kunnat saattoivat vaikuttaa lainsäädännön sisältöön. Sen aikana kunnat tekivät lukuisia poikkeamishakemuksia tai esityksiä sääntelyn keventämiseksi. Merkittävältä osin ne johtivat pysyviin lainsäädäntömuutoksiin.[340] Yhden esimerkin tarjoaa peruskoulua koskevan lainsäädännön uudistaminen kuntien esitysten perusteella. Peruskoulu- ja lukiolainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 108/1990 vp) todettiin 36 vapaakunnan pyytäneen oikeutta poiketa runsaasta 100:sta kyseisen esityksen piiriin kuuluvan lain tai asetuksen säännöksestä. Esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksyminen merkitsi, että kuntien esittämistä mahdollisuuksista poiketa

340 Ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, 104 ja Ryynänen – Rehula 1992 ja Ryynänen – Vesikkala 1994, 27–28. – Marraskuun 1990 tilanteen mukaan hakemuksia/aloitteita oli jätetty 46 vapaakunnasta jo yhteensä 625 kappaletta. Pysyvinä muutoksina, joista hallituksen esitykset oli annettu, hoitui 190 hakemusta. Tiedot Nummela 1990, 8. Kaikkiaan kokeilun aikana tehtiin asiakohtaisia hakemuksia noin 800.

lainsäädännöstä toteutettiin noin 80 pysyvinä lainsäädäntömuutoksina. Lisäksi lopuissa hakemuksissa noin puolessa tapauksessa poikkeaminen oli mahdollista vapaakuntakokeilusta annetun lain perusteella kuntien omilla päätöksillä.

Ongelmallista menettelyssä oli kuitenkin eräiden ministeriöiden havaittavissa oleva passiivisuus vapaakunnista tulevien lakialoitteiden käsittelyssä. Tämä oli hämmästyttävää jo senkin vuoksi, että kyseisen menettelyn sisältävä vapaakuntakokeilu oli pääministeri Holkerin hallituksen hallitusohjelmassa keskeisenä kuntien ja valtion välisten suhteiden uudistamiskeinona. Vapaakuntien poikkeamisoikeuslakia (laki vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä 592/1989) vuosina 1988–1989 valmisteltaessa sisäasiainministeriölle pyrittiin saamaan aktiivisempi ote, esimerkiksi hakemusten esittelijänä. Tähän eivät kuitenkaan muut ministeriöt suostuneet. Myöskään eduskunnan asiaan eri yhteyksissä ottamilla kannoilla ei ollut suurempaa vaikutusta eri ministeriöiden vapaakunnista tulevien aloitteiden esittelijöiden toimintaan. Harvinaisen selkeästi arvostelunsa tähän lausui valtiovarainvaliokunta mietinnössään valtioneuvoston selonteosta julkisen hallinnon uudistamisesta (31/1990 vp), kun se moitti vapaakuntien hakemusten käsittelyn passiivisuutta.[341]

Kuntalakia valmisteltaessa esillä oli vastaavankaltaista oikeutta tarkoittavan säännöksen ottaminen pysyvään lainsäädäntöön. Kunnalliskomitea ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena nimenomaisen säännöksen ottamista lakiin perustellen näkemystä seuraavasti: ”Komiteassa on ollut esillä myös ajatus, että kuntalakiin otettaisiin säännös kuntien oikeudesta tehdä lainsäädäntöaloitteita toimintaansa koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Aloiteoikeudesta säätämisen tarpeellisuutta perusteltiin vapaakuntakokeilusta saaduilla kokemuksilla. Kokeilussa ilmeni, että kunnilla on runsaasti ajatuksia lainsäädännön uudistamistarpeista. Komiteassa todettiin, ettei mikään estä kuntia olemasta aloitteellinen ilman nimenomaista lain säännöstä. Tämän vuoksi asiasta säätäminen ei olisi tarpeellista.”[342] Nyt kysymyksen esille nostamiselle voisi olla uusi tarve. Maan eri alueiden ja kuntien olosuhteiden erilaistumiskehitys ja tarve löytää kulloisiinkin tapauksiin soveltuvimmat toimintatavat edellyttäisi huomattavasti parempaa vuorovaikutusta lainsäädännön valmistelun ja sen toteuttajatahon kesken. Voitaisiinko joidenkin ministeriöiden tuolloiseen rajalliseen halukkuuteen vastaanottaa kunnista nousevia aloitteita jotenkin vaikuttaa? Olisiko mahdollista, että aloitteet tulisivat keskitetysti valtiovarainministeriön kuntaosaston kautta (ks. kuntalain 8 §) tai jopa suoraan eduskunnalle? Ylinormitettuun kunnalliseen toimintaan kaivattaisiin selkeyttä. Sitä edesauttavassa työssä kuntatason vastuulliset olisivat parhaita asiantuntijoita.

Suorien vaikuttamismuotojen rinnalla on luonnollisesti käyttöä myös keskitetylle neuvottelujärjestelmälle, jos sitä kyetään uudistamaan. Kuntien vaikuttamisen

341 Myös eduskuntakeskustelussa esitettiin runsaasti kritiikkiä ministeriöiden puutteelliselle yhteistyökyvylle kuntien suuntaan (esim. eduskuntakeskustelu 9.5.1989).

342 KM 1993:33, 175.

ja edunvalvonnan ongelmallisuutta todistaa esimerkiksi se, että uusia tapoja kuntien ja valtion väliselle neuvottelujärjestelmälle on etsitty oikeastaan 1970-luvulta lähtien. Milloin on laadittu yhteisiä sopimuksia linjauksista, milloin taas todettu, että mahdollisuuksia sopimiseen ei ole.[343] Tuorein muoto on nimeltään peruspalveluohjelma. Se ansaitsee tulla seuraavassa lähemmin tarkastelluksi.

Rahoitusperiaate on kunnan ja valtion välisen työnjaon kannalta olennainen yksityiskohta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä tähdennettiin, että säädettäessä kuntien tehtävistä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä (HE 309/1993 vp, s. 26/II). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä katsonut, että säädettäessä kunnille tehtäviä tulee pitää huolta siitä, että niillä on riittävät taloudelliset edellytykset selviytyä vastuistaan (esim. PeVM 24/1994 vp). Kunnat voivat periaatteessa reagoida lainsäädännön muutoksiin kunnallisveron veroprosenttia korottamalla, mutta tähän turvautuminen ei ole sopusoinnussa perusoikeusuudistuksen tarkoituksen eikä myöskään ennen pitkää kunnallisen itsehallinnon kanssa (PeVL 41/2002 vp). Laki ei tuonut olennaista muutosta edellä olevan periaatteen toteutumiseen, sillä kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan ns. puitelain (169/2007) 11 §:n 4 momentin mukaan valmisteltavaksi tuleva kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä ei muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Kuntalakiin otettiin asiaa koskevat säännökset vuonna 2007 (1375/2007). Kuntalain 8a § on seuraavansisältöinen:

343 Ks. Tetri 1998 ja Mäki-Lohiluoma – Oulasvirta 2000. – Esim. valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojektin selvitysmies Heikki Kosken raportissa (KM 1996:16, 122) esitettiin, ettei järjestelyasiakirjamenettelyyn ainakaan aiemmassa muodossa ole syytä palata. Yhteisiin kyllin pitkäjänteisiin suosituksiin kehitysnäkymäarvioineen, jotka olisivat kuntien huomioonotettavissa talousarvioita ja taloussuunnitelmia laadittaessa, olisi silti syytä pyrkiä, vaikka niillä ei sitovaa luonnetta olisikaan. – Valtion ja kuntien väliset sopimukset eivät silti ole harvinaisia tai hylättyjä tapoja kuntien ja valtion välisten suhteiden järjestämisessä. Tästä onnistuneita esimerkkejä on muun muassa Australiassa, ks. Dollery et al 2003, 238–242. Erona esimerkiksi Suomessa toteutettuun neuvottelumenettelyyn on se, että osavaltio neuvottelee ja sopii jokaisen kunnan kanssa. Tämä on kyllä todettu ongelmalliseksi osavaltioissa, joissa on runsaasti kuntia (kuten Queenslandissa, jossa on 156 kuntaa). Tasmanian kaltaisessa vähän kuntia (29) kattavassa osavaltiossa sen sijaan menettely toimii. – Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan valmisteluvaiheessa tavoitteena pidettiin saada kunnille oikeus riittävään myötävaikuttamiseen erityisesti niiden valtionosuutta koskevien säännösten antamisessa. Ks. Galette 1983, 1090. Peruskirjaan kyseinen vaatimus sisältyy vain kuulemisen muodossa 9 artiklan 6. kappaleessa: ”Paikallisviranomaisia tulee kuulla soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille.”

”Peruspalveluohjelmamenettely

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen. Peruspalvelubudjetti laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.

Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu pysyvänä asiantuntijana peruspalveluohjelmamenettelyyn.”

Lakiin nyt sisältyvän peruspalveluohjelman merkitys kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on siinä, että sen kautta peruspalveluiden toteuttamista tarkastellaan sekä valtiontalouden että kunnallistalouden näkökulmasta. Lähestymistapa on kokonaisvaltainen, toisin sanoen resurssit ja vaatimukset yhteenkokoava. Tähän saakka ongelmallista kuntien kannalta on ollut juuri se, että kuntia ei valtion taholla ole tarkasteltu kokonaisuutena, vaan sektorikohtaiset palvelulisäyksiä koskevat uudistukset on tehty ottamatta huomioon kuntien mahdollisuuksia niistä selviämiseen.

Edellä tarkasteltua rahoitusperiaatetta koskevaa kysymystä säännös ei ratkaise. Periaatteen toteutumisesta säännöksessä ei nimittäin ole mainintaa.

Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä. Peruspalveluohjelman valmistelua ohjaa ja sen sisällöstä päättää valtiovarainministerin johtama ministeriryhmä, jonka kokouksiin osallistuvat pysyvinä asiantuntijoina Suomen Kuntaliiton edustajat. Peruspalveluohjelma ei ole enää 1970-luvulla käyttöön otetun järjestelyasiakirjamenettelyn kaltainen ”sopimus”, ei enempää oikeudellista sitovuutta/velvoittavuutta kuin poliittistakaan velvoittavuutta sisältävä valtion ja kuntien välinen tahdonilmaus. Tältä kannalta kuitenkin mielenkiintoinen on pyrkimys sen kehittämiseen. Hallituksen esityksen mukaan nimittäin peruspalveluohjelman ohjausvaikutusta parannettaisiin siten, että ”peruspalveluohjelman avulla voidaan aikaisempaa paremmin hallita kunnallisten palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa”. Ns. puitelain 11 §:n 1 momentin mukaan peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään

nykyistä tehokkaammiksi. Sitä, mitä tällaiset ohjauskeinot ovat, ei perusteluista ole luettavissa. Ehdotuksesta ei selviä, voidaanko niillä syrjäyttää vaatimus kunnan lakiperusteisesta asemasta. Myöskään peruspalveluohjelman valmistelu – mikäli siihen sisältyy kuntia velvoittavaa sitovaa ainesta – ei kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaperiaatteen kannalta katsottuna ole ongelmaton (Suomen Kuntaliiton puutteellisen legitimaation johdosta). Valtioneuvosto voi luonnollisesti sitoutua toimikaudekseen erilaisiin tavoiteohjelmiin. Ne eivät kuitenkaan voi sitoa eduskunnan käsiä. Peruspalveluohjelman linjaukset eivät ole oikeudellisesti sitovia sopimuksia.[344] Ongelmaton menettely ei siksi ole myöskään eduskunnan vallankäytön kannalta, jos peruspalveluohjelmaa aletaan tulkita aiempien järjestelyasiakirjojen mukaisesti poliittista toimenpideohjelmaa velvoittavampana.[345]

Peruspalveluohjelmamenettelyn tosiasiallista merkitystä voidaan arvioida vasta sen soveltamisesta saatavien kokemusten perusteella. Se on todennäköisesti merkittävä askel kuntien näkökohtien huomioonottamiseksi lainsäädännön ja valtion toimenpiteiden valmistelussa. Mutta edellä esille nostettujen ongelmien ohella sen vajeena on puuttuva suora yhteys kuntatasolle. Menettelyn ei siksi voi katsoa olevan täysin paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 6. kappaleen vaatimusta vastaavan. Onko sitten muita sitä täydentäviä tapoja kuntien näkemysten esilletuomiseen? Tätä on tarpeen tarkastella seuraavaksi.

Keskustelua kansanedustajien kunnallispoliittisen roolin ongelmallisuudesta on käyty jo vuosikymmenten ajan. Määrällisesti katsottuna kysymys ei ole vähäisestä seikasta. Valtaosa kansanedustajista on aina ollut myös kotikuntiensa johtavissa virka- tai luottamustehtävissä.[346] Tehtävien yhteensovittamisen ongelmat on eri aikoina tyrmätty varsin kevyin perustein. Yllättävää on, että kansanedustajat itse eivät koe kaksoisrooliaan mitenkään pulmalliseksi. Arkitodellisuutta sivusta tarkkaillen asia ei nimittäin vaikuta aivan ongelmattomalta. Kansanedustajan tulee työssään antaa koko kansakunnan kokonaisuutta koskevia yleisiä sääntöjä, siis tehdä maan kokonaisuuden kannalta tarpeellisia päätöksiä. Ne voivat usein olla maan eri osia epäoikeudenmukaisesti kohtelevia. Miten tämä on mahdollista, jos

344 Hannus – Hallberg – Niemi 2009, 113.

345 Vrt. järjestelyasiakirjamenettelystä esitettyyn kritiikkiin: Saraviita 1976, 158–159.

346 Esimerkiksi vuonna 1980 82 % kansanedustajista toimi myös kunnallisena luottamushenkilönä. Ks. Väänänen 1980, 412. – Kysymystä on oikeudelliselta kannalta tarkasteltu siitä näkökulmasta, onko eduskuntaan valituilla kunnallisilla viranhaltijoilla ja työntekijöillä oikeus palkkaukseen kunnalta. Suomen Kaupunkiliiton jäsenkunnilleen 1960-luvulla antamissa lausunnoissa on yleensä omaksuttu sellainen kanta, että kansanedustajana toimivalle viranhaltijalle ei olisi maksettava osaakaan palkasta, mikäli viranhaltija joutuu esimerkiksi matkojen etäisyyden vuoksi olemaan poissa virastaan koko eduskunnan istuntoajan. Käytäntö oli kuitenkin kirjava. V. Merikoski katsoi, että kunnilla on oltava mahdollisuus vapauttaa virasta virkamies, joka eduskunnan jäsenyyden vuoksi on estynyt virkatehtäviensä täysimääräisestä hoitamisesta. Mutta kunnalla on toiselta puolen oltava oikeus pitää palveluksessaan tällainen virkamies ja maksaa hänelle sopivaksi katsomansa palkka. Ks. Merikoski 1968, 137.

samalla tulisi edustaa omaa kotikuntaa ja sen usein poikkeavia intressejä? Jo sanomalehtiä lukemalla muodostuu kuva siitä, että valtion keskushallinnon ja kuntien intressien ristiriita on jokapäiväinen ilmiö. Peruskysymys on: kenen intressejä kansanedustaja ajaa, valtion, kaikkien suomalaisten vai vain oman vaalipiirinsä, vai jopa vain oman kuntansa?

Tämän kysymyksen tarkastelussa joudutaan aivan demokratian ytimeen. Vastuun poliittisesta kehityksestä, toimivallan siitä päättämiseen ja vastuullisuuden kansalaisten suuntaan tulee yhdistyä. Tässä on yksi demokraattisen prosessin toiminnan perusedellytys.[347] Kansalaisilla on oikeus tietää se, ketkä ovat mistäkin vastuullisia: eduskunta, valtion keskushallinto, aluehallinto vai kunnat. Päällekkäiset roolit peittävät tämän vastuullisuuden.

Olemattomalle keskustelulle on jäänyt myös tämän ilmiön vaikutus kunnallispolitiikkaan. Jo kolme vuosikymmentä sitten katsottiin, että kunnallispolitiikassa poliittinen kriisi, puolueiden byrokratisoituminen, poliitikkojen teknokratisoituminen ja joukkojen etääntyminen ilmeni tehtävien kasautumisena eli demokratian kaventumisena.[348]

Eduskunnan asema vahvistui olennaisesti nyt voimassa olevan, vuoden 1999 perustuslain myötä. Muutos oli nimenomaisena pyrkimyksenä. Samaan suuntaan näyttää etenevän vireille saatettu perustuslain tarkistushanke. Kysymys aluevaltuuston toteutumisesta lainsäädäntöorgaanissa ei ole noussut esille eikä näytä tekevän sitä nytkään. Kysymys on siitä, miten maan eri osien näkemykset voidaan avoimesti tuoda lainsäädäntöorgaanissa käsittelyyn. Nykymuotoinen kansanedustajien ”kahden tuolin” politiikka ei tätä avoimesti toteuta.

On huomattava, että tilanne on aivan toinen kuin vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen aikoihin. Nykyinen perustuslakihan nojaa keskeisiltä osin tuolloiseen ajatusrakennelmaan. Tänä päivänä valtio-organisaatiosta tietynasteisen riippumattomuuden omaavalla kunnallisella itsehallinnolla on aivan toisenlainen tehtävävastuu ja yhteiskunnallinen rooli kuin itsenäisyyden alkuaikoina. Suunta, jota kansainvälinen kehitys ja demokratian vahvistusvaatimus tukevat, on alueiden ja kuntien aseman ja riippumattomuuden vahvistaminen edelleen.

Eurooppalaiseen hyvän hallinnon mukaiseen ajatteluun kuuluu, että sillä taholla, jota tehtävät päätökset koskevat, on oltava mahdollisuus vaikuttaa päätösten sisältöön.[349] Tämä näkemys on voittanut alaa niin Euroopan unionin kuin Euroopan neuvostonkin piirissä. Komission julkaisemassa valkoisessa kirjassa[350]

347 Näin myös Hrbek – Eppler 2003, 90.

348 Väänänen 1980, 411 – 412.

349 Näin myös UN Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities (2007), kappaleen 2 kohta 13: “The participation of local authorities in decision-making processes at the regional and national levels should be promoted. Mechanisms for combining bottom up and top down approaches in the provision of national and local services should be established.” (Hoffschulte 2008, 57). – Samoin Hrbek – Eppler 2003, 90.

350 KOM (2001) 428 lopullinen.

ilmaistiin pyrkimys käynnistää intensiivinen dialogi alueellisten ja paikallisten tasojen toimijoiden kanssa, valkoisen kirjan governance-konseptin mukaisella tavalla. Peruste tälle on ymmärrettävä: kyseiset toimijat ovat komission keskeisiä yhteistyötahoja ja kaiken lisäksi avoimen koordinaatiometodin harjoittamisessa toimivaltuuksien omaajia. Politiikan valmistelua koskevan yhteistyön suhteen komissio on ilmaissut pyrkimyksensä keskusteluun paikallistasoa edustavien keskusjärjestöjen kanssa, ei kuitenkaan yksittäisten kaupunkien tai kuntien kanssa.[351]

Valtiolle osoitettu kuntia koskeva kuulemisvelvoite niitä koskevia ratkaisuja tehtäessä on ankkuroitu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklaan. Velvoite on tosin – kuten muutkin peruskirjan artiklat – suhteellisen yleisluonteisesti muotoiltu: ”Paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoranaisesti liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksen teossa.” (4 artiklan 6-kappale). Peruskirjan 9 artiklan 6-kappaleen mukaan kuntia tulee kuulla soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille. Euroopan neuvosto on pitänyt asiaa niin tärkeänä, että sitä koski 6. peruskirjan seuranta.[352] Sen perusteella annetussa kongressin suosituksessa[353] pidettiin kuntien kuulemista keskeisen tärkeänä eurooppalaisen kansanvaltaisen oikeuskäytännön periaatteena, joka edistää hyvää hallitsemistapaa. Näin kuntien toivomukset tulevat riittävän ajoissa tietoon ja voidaan ottaa huomioon keskus- ja aluehallinnon päätöksenteoissa.

Huomionarvoista on se, että käytännössä valtio määrittää sen, voivatko kunnat lausua käsityksensä vireillä olevista hankkeista. Peruskirjan periaate voidaan kuitenkin ymmärtää takuuna sille, että näin myös todellisuudessa tapahtuu. Kuulemisen tulee tapahtua niin aikaisessa vaiheessa, että tosiasiallinen vaikuttaminen on vielä mahdollista.

Kuntalain 8.3 §:n tulkinta lainsäätäjän tarkoituksen ja paikallisen itsehallinnon peruskirjan perusteella edellyttää laajaa käsitystä. Kuulemis- ja neuvottelumenettelyn piiriin kuuluvat kaikki sellaiset asiat, joita valmistellaan ministeriöissä ja jotka koskevat kuntia suoranaisesti.[354] Tästä syystä on vaikea ymmärtää, miksi kuntien kuulemisoikeudelle ei ole annettu perustuslain tasoista suojaa.[355]

Toisen esimerkin kuulemisoikeudesta tarjoaa Euroopan unioniin perustettu alueiden komitea, jonka kautta alueet ja kunnat voivat sanoa sanansa yhteisösäännöstöä valmisteltaessa (uuden perustuslaillisen sopimuksen, ns. Lissabonin sopi-

---

351 Commission working paper: Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations (http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/permanent-dialogue_en.pdf).

352 6th General Report on implementation of the European Charter of Local Self-Government (Articles 4.6, 5, 9.6 and 10) ”Consultation of Local Authorities”, 2005.

353 Recommendation 171 (2005) on”Consultation of Local Authorities” Implementation of the European Charter of Local Self-Government Articles 4.6, 5, 9.6 and 10. – Ks. myös Ryynänen – Telakivi 2006, 115–123.

354 Tetri 1999, 106.

355 Molander – Stigmark 2005, 80.

muksen myötä sille tulisi myös subsidiariteettiperiaatteen noudattamisen suhteen oikeuksia). Sama toteutuu erityisesti liittovaltiorakenteisissa maissa myös maan sisällä.[356] Tätä kutsutaan myötävaikuttamisfederalismiksi. Euroopan neuvoston jäsenmaista 17:lla on kaksikamarijärjestelmä ja sitä kohtaan tunnetaan kasvavaa kiinnostusta. Aluekamarien aseman vahvistaminen vaikuttaa yleiseurooppalaiselta pyrkimykseltä (mistä yksi esimerkki on Ranskan senaatin ja Euroopan neuvoston 21.2.2008 järjestämä konferenssi ja sen perusteella työstetty monikielinen laaja julkaisu).

Alueiden komitea pitää alue- ja paikallistason nykyistä vahvempaa osallistumista kansalliseen ja eurooppalaiseen päätöksentekoon niin tärkeänä, että se on antanut asiasta kesäkuussa 2009 erityisen suosituksen, jonka perusteella on myös käynnistetty laaja kuulemismenettely.[357] Sen suhteellisen laaja-alainen suosituskokonaisuus on tiivistettävissä seuraavaan osuuteen:

> ”Nykyisin Euroopan unionin lähes 95 000 alue- ja paikallisyhteisöllä on suuri toimivalta keskeisillä aloilla, kuten koulutuksessa, ympäristöalalla, talouskehityksessä, aluesuunnittelussa, liikenteessä, julkisissa palveluissa ja sosiaalipolitiikassa, ja ne vaikuttavat osaltaan demokratian ja unionin kansalaisuuden toteutumiseen.
>
> Sekä kansalaisläheisyys että alue- ja paikallishallinnon monimuotoisuus ovat unionille merkittäviä valtteja. Vaikka niiden roolin tunnustaminen unionin prosessissa on viime vuosina edistynyt huomattavasti, on vielä paljon tehtävää sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla. Kehitys on asteittaista, mutta nyt on pyrittävä tarmokkaasti pääsemään eroon sellaisista hallintokulttuureista, jotka ovat meneillään olevien hallinnonhajauttamisprosessien esteenä.”

Valkoisessa kirjassa korostetaan erikseen painotetusti hallinnon hajauttamisen ja erilaisuuden sallimisen tarpeellisuutta:

> ”Eurooppalaisen mallin varmistamiseksi ja kehittämiseksi on välttämätöntä poistaa kaksi globalisaation keskeistä uhkaa:
> yhteiskuntien yhdenmukaistamisen vaara: on edistettävä monimuotoisuutta

356 Suomessa Ahvenanmaa muodostaa tällaisen erityistapauksen. Ahvenanmaan itsehallintolaissa on säännökset maakunnan oikeudesta osallistua EU-asioiden valmisteluun ja Suomen hallituksen velvollisuudesta pyynnöstä välittää maakunnan kannanotot Euroopan unionin toimielimille. Järjestelmän tehostamiseksi on valtioneuvosto tehnyt 23.3.2009 periaatepäätöksen, jolla vahvistetaan Ahvenanmaan mahdollisuuksia vaikuttaa EU-asioiden valmisteluun riittävän varhaisessa vaiheessa ja yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

357 Alueiden komitean oma-aloitteinen lausunto aiheesta Alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta (17.–18.6.2009, CdR 89/2009 fin).

vaara eriarvoisuuden lisääntymisestä jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioiden välillä: on puolustettava solidaarisuutta."

Konkreettisena suosituksena alueiden komitea pyytää Euroopan komissiota helpottamaan alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista komitologiamenettelyyn sekä lainsäädännön parantamista koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta vastaaviin asiantuntijaryhmiin. Jäsenvaltioille kohdistetaan toivomus perustaa alue- ja paikallisviranomaisten kuulemisjärjestelmä, jotta voidaan helpottaa yhteisön lainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Valkoisessa kirjassa korostetaan sitä, että monitasoista hallintoa koskevan eurooppalaisen poliittisen kulttuurin kehittäminen on jatkuva haaste. Komitea aikookin arvioida säännöllisesti valkoisen kirjan täytäntöönpanossa saavutettua edistystä ja esittää kolmen vuoden välein kertomuksen monitasoisen hallinnon tilanteesta Euroopan unionissa.

Jäsenvaltioille osoitettu vaatimus on merkittävä. Alemmilla hallinnontasoilla on oltava riittävä mahdollisuus lainsäädäntöön vaikuttamisessa. Vaatimusta kohtaan voi tietysti esittää epäilyjä. Eikö esimerkiksi kuntien rooli alueyhteisöinä edellytä niiden toiminnan kohdistumista vain omien alueellisten rajojensa sisäpuoliseen toimipiiriin? Mutta mitä seuraisi, jos tämänkaltaista toiminnan rajaamista ”paikallisiin asioihin” edellytettäisiin tiukasti ja tämä käsite kattaisi vain sellaiset tehtävät, joilla ei olisi minkäänlaisia vaikutuksia paikallisyhteisöä laajemmalle alueelle? Seurauksena olisi käytännössä se, että kunnat siirrettäisiin nykyajan julkisen hallinnon marginaaliin.[358] Tähän suuntaan vievä kehitys on tuskin minkään tahon intressissä, ei siis myöskään Euroopan unionin, kuten tarkasteltu alueiden komitean valkoinen kirja osoittaa. Kyseisessä asiakirjassa tarkoitetaan ensi sijassa yhteisösäännöstöön vaikuttamista. Kansallisella tasolla eron tekeminen yhteisösäännöstön ja kansallisen lainsäädännön kesken ei kuitenkaan ole mielekästä siinä suhteessa, että alue- ja paikallistason myötävaikuttaminen olisi perusteltua vain toisen suhteen.

358 Galette 1983, 1094.

17 Kuntakamari suomalaiseksi vaihtoehdoksi

Suomessakin on takavuosina ajoittain nostettu esille kysymys erityisen kuntavaliokunnan asettamisesta eduskuntaan. Tämän keskustelun taustana ovat ongelmat, joita yhtenäisen käsittelyn puute on aiheuttanut jopa suoranaisina virheellisyyksinä.[359] Esimerkiksi vuonna 1983 mietintönsä jättänyt kuntien itsehallintokomitea ehdotti eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan muuttamista kunnallislainsäädäntöä käsitteleväksi kunnallisvaliokunnaksi.[360] Ehdotukset eivät kuitenkaan ole johtaneet mihinkään.

Kuntien itsehallintokomiteankin ehdotukseen oli liitetty useita varaumia ja nostettu esille mahdollisia ongelmia:

> ”Tällainen järjestely varmistaisi nykyistä paremmin kunnallishallinnon ja -talouden näkökulmien huomioon ottamisen eduskuntakäsittelyssä sekä saattaisi siten yleisesti vahvistaa kunnallishallinnon asemaa ja edistää kunnallistalouden edellytysten turvaamista, vaikka otetaankin huomioon, etteivät valtion- ja kunnallistaloudelliset ratkaisut aina muodostu eduskunnassa valiokuntien kannanottojen mukaisiksi. Tosin järjestely merkitsisi valiokuntakäsittelyn osittaista kaksinkertaistumista ja saattaisi siten myös hidastaa käsittelyä, kun lukuisat asiat, jotka nyt käsitellään vain yhdessä valiokunnassa pyytämättä lausuntoa toiselta, jouduttaisiin käsittelemään kahdessa.”

Kuvattua ongelmaa voisi komitean mielestä lieventää se, ”että tärkeistä kunnallishallintoa ja -taloutta koskevista asioista, jotka vielä jäisivät muiden valiokuntien käsiteltäviksi, olisi pyydettävä tämän kunnallisvaliokunnan lausunto ainakin milloin jommassakummassa valiokunnassa tätä kannattaisi tietyn suuruinen osa jäsenten luvusta.”[361]

Viimeksi ongelman nosti esille sisäasiainministeriön asettama kuntien itsehallintohanke vuonna 2000. Sen raportissa asia kuitenkin tyydyttiin ainoastaan ilmaisemaan ongelmana, ilman ratkaisuehdotuksia: ”Ongelmallinen on myös kysymys

359 Ks. esim. Holopainen 1969, 381–382 ja Harisalo 2005, 121.
360 KM 1983:3, 108.
361 KM 1983:3, 109.

siitä, millä tavoin kunnat voivat vaikuttaa sellaisen lainsäädännön valmisteluun, jolla kuntia koskevia velvoitteita annetaan."[362]

On syytä lyhyesti tarkastella myös kuntia koskevan lainsäädännön valmistelua valtioneuvoston tasolla. Eduskunnan ohella keskeinen taho on "kuntaministeriö", aiemmin sisäasiainministeriö ja vuodesta 2008 valtiovarainministeriö. Itsenäisyyden alkuvaiheessa kunnallishallintoa koskevan lainsäädännön valmistelu sai poikkeuksellisen erityishuomion myös organisoinnin muodossa. Tärkeimpien kunnallishallintoa koskevien erityiskysymysten valmistelua varten asetettiin pysyvä erikoisosasto lainvalmistelukuntaan. Sen työhön osallistuivat myös eräät Kunnallisen Keskustoimiston palveluksessa olevat lakimiehet. Tämän kautta vallitsi eräänlainen "personaaliunioni" Keskustoimiston ja lainvalmistelukunnan sanotun osaston välillä vaikuttaen positiivisesti lainsäädäntötyön sisältöön.[363]

Tällainen "personaaliunioni" vallitsee rajallisesti edelleen Kuntaliiton ja kuntaasioista vastaavan ministeriön kesken siinä muodossa, että virkamiesten liikkuminen kummankin toimipaikan välillä on tavanomaista. Tämän seikan merkitystä ei voi vähätellä, sillä edellytykset kunta- ja valtio-osapuolen näkemysten tuntemukseen paranevat tätä kautta.

Tätä pidemmälle menevä edellytys on valtio- ja kuntaosapuolen tasavertaisuutta koskeva. Risto Harisalo on ilmaissut vaatimuksen seuraavasti: "Kun federalismia sovelletaan Suomen kaltaiseen yhtenäisvaltioon, se tarkoittaa, että valtio ja kunnat pitävät toisiaan sopimuskumppaneina huolimatta erilaisesta asemastaan julkisessa hierarkiassa. Se tarkoittaa myös, että valtio ja kunnat suostuvat sopimaan tehtävien, velvollisuuksien ja niiden vaatimien kustannusten jaosta tasa-arvoisina eikä niin, että valtio katsoo itsellään olevan oikeuden määrätä kunnat toimimaan tahtonsa mukaan. Tällä hetkellä nämä kaksi vaatimusta jäävät toteutumatta valtio–kunta-suhteessa."[364]

Meillä on jo peruskouluvaiheessa opetettu yhteiskuntaopin tunneilla, että Suomessa on yksikamarinen eduskunta. Harvalle tuon termin merkitys lienee avautunut aikuisiälläkään. Taustaltaan muutos tietysti oli aikanaan edistysaskel: säätyvaltiopäivien hylkääminen. Erimielisyyksittä muutosta ei kuitenkaan toteutettu. Kaksikamarisuuden puolesta puhui aikanaan muun muassa se seikka, että puhtaasti yksikamarinen järjestelmä oli siihen mennessä jokseenkin tuntematon Euroopan maissa. Vielä kesällä 1905, jolloin enemmän tai vähemmän radikaalisen uudistuksen tuntua oli jo ilmassa, esimerkiksi R. A. Wrede julkaisi kaksikamariaatteeseen perustuvan uudistusehdotuksen. Keskustelut "järjestelmästä" eivät kuitenkaan voineet olla kokonaan vaikuttamatta siihen tapaan, jolla se toteutettiin. Yksikamarijärjestelmän puitteissa, määräenemmistöstä annettujen säännösten avulla suotiin vähemmistöillekin mahdollisuus jossain määrin ehkäistä tai vai-

362 Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 159.
363 Harvia 1938, 81.
364 Harisalo 2005, 118.

keuttaa lainsäädäntöä, jota ne eivät hyväksyneet, ja estää uuden tai lisätyn suostunnan myöntäminen. Ns. suuren valiokunnan toivottiin antavan takeita asiain monipuolisesta ja taitavasta käsittelystä, kuten eduskunnan uudistuskomitea mietinnössään lausui.[365]

Tämän päivän maailmassa kaksikamarisuus ei kuitenkaan enää ole mikään kummajainen. Säätyjen edustajien asemesta toisen kamarin muodostavat alueiden, siis osavaltioiden ja maakuntien edustajat. Heillä ei ole suomalaisen kansanedustajan kaltaista kahteen suuntaan repivää edustamisvaatimusta: he ovat selkeästi alueidensa edunvalvojia lainsäädäntöä annettaessa.

Suomalaisesta yhtenäisvaltiollisesta ajattelusta lähtevästi on ajatus kaksikamarisuudesta helppo torjua meille vieraana. Eihän meillä ole vahvoja alueita. Aikana, jolloin kautta Euroopan – myös yhtenäisvaltioissa – alueellisuus, regionalismi nostaa päätään, ei pitäisi heti yksioikoisesti torjua asian selvittämistä. Meillä on vahvat kunnat, joiden asemaa valtionkin taholla vireillä olevalla kunta- ja palvelurakenneuudistuksella on ilmoitettu vahvistettavan. Jos tavoite on aito, on oltava valmiuksia myös sen mukaisiin johtopäätöksiin.

Ensimmäinen askel voisi olla eduskuntaan perustettava kuntavaliokunta, jonka hyväksyntä edellytettäisiin kaikista kuntia koskevista laeista. Sen jäsenille olisi perusteltua sallia toiminta myös keskeisissä kuntien luottamustoimissa. Muut kansanedustajat puolestaan voisivat keskittyä kokonaisvaltiollisten intressien ajamiseen.

Vaikka Suomessa kuntakamari-ajatusta ei viime vuosina ole nostettu keskusteluun, ei ajatus kuitenkaan ole vieras tänäkään päivänä. Ensiksi on paikallaan viitata Ruotsin ajankohtaiskeskusteluun. Ruotsissa käydyssä perustuslain uudistuskeskustelussa ja sitä pohjanneessa valmistelutyössä kuntakamari-idea on ollut mukana. Asiantuntijaryhmän raportissa tätä perusteltiin muun ohella seuraavasti: ”Toinen tapa osoittaa kunnallisen itsehallinnon merkitystä valtiopäivätyössä olisi erityisen kuntavaliokunnan perustaminen. Sen pääasiallisena tehtävänä olisi kuntia koskevien asioiden valmistelu.”[366] Asiantuntijaryhmä ei kuitenkaan päädy ehdottamaan kyseisen valiokunnan perustamista, viitaten erityisesti siihen, että monet kuntia koskevat lainsäädäntökysymykset ovat sellaisia, jotka tulee käsitellä asianomaisissa erityisvaliokunnissa. Sen sijaan perustuslain uudistamismietinnössä kysymys saa selkeämmän ratkaisuehdotuksen. Sen mukaan hallitusmuotoon tulisi ottaa määräys siitä, että säännönmukaisesti arvioitaisiin lainsäädäntöprosessissa myös itsehallintoa koskeva ulottuvuus.[367]

Raportin liitteenä on erityisselvitys asiasta. Siinä puolestaan esitetään runsaasti valiokunnan perustamista puoltavia tekijöitä. Valiokunnan perustaminen osoittaisi vahvasti sitä, että itsehallinnon erityinen funktio valtiorakenteessa on poliitti-

365 Brotherus 1968, 76–77.
366 Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd 2007, 95.
367 SOU 2008:125, 539.

sen ja taloudellisen kokonaisvastuun aikaansaaminen. Kuntavaliokunta voitaisiin nähdä perustuslaillisena vastineena perustuslakivaliokunnalle, jonka tehtävänä on huolehtiminen valtiorakenteen toisesta perusfunktiosta, parlamentarismista. Kuntavaliokunnan parlamentaarinen tehtävä käsittää sen, että vastakkainasettelu yhdenvertaisuussuuntautuneen kansallisen päämääränasettelun ja erilaisuuteen suuntautuneen itsehallinnon kesken hyväksytään väistämättömänä poliittisena tavoitekonfliktina. Yhtä lailla siitä seuraa sen myöntäminen, että erilaiset näkökohdat itsehallinnon suhteen ovat luonnollista ruotsalaisen politiikan sisältöä. Komitean perustaminen voisi edelleen demonstroida tahdonilmauksia kunnallista itsehallintoa koskevista kysymyksistä ja niistä tulee sellaisia yleisen poliittisen keskustelun ja pohdinnan kohteita mitä ne edellyttävät.[368]

Saksassa kuntakamariajatus on ollut viimeisten parin vuosikymmen kuluessa esillä niin tieteellisessä keskustelussa, puolueiden ohjelmatyössä, liittopäiväaloitteissa kuin kuntien edustajien toivomuksissa. Kuntakamarilla tarkoitetaan liittopäivien toisen kamarin, liittoneuvoston mukaista toimielintä, jonka kautta kunnilla olisi todellinen mahdollisuus neuvotteluihin lainsäädäntöprosessissa. Sen tulisi sisältää viime kädessä myös veto-oikeus.[369] Viime vuosina ajatus on noussut esille entistä painokkaammin erityisesti kuntiin ulottuneiden valtion toteuttamien säästötoimenpiteiden johdosta.

Liittovaltiorakenteisessa maassa kysymys on luonnollisesti komplisoidumpi. Osavaltiot nimittäin edustavat kuntia liittovaltion suuntaan, eikä Saksassa toteutetun perustuslain uudistuksen jälkeen liittovaltiolla ole enää oikeutta kuntia koskevaan sääntelyyn. Saksan kaupunkiliiton pitkäaikainen puheenjohtaja Manfred Rommel oli aiemmin kuntakamarijärjestelmän puolestapuhuja. Sittemmin hän luopui ajatuksesta muun ohella sen johdosta, ettei demokratian toimintaa pitäisi tehdä entistä monimutkaisemmaksi. Ennemminkin tarpeen olisi ”raamisuunnitelma” liittovaltion, osavaltioiden ja kuntien kokonaistalouden hoitoa varten, jotta niiden taloussuhteet tulisivat läpinäkyviksi.[370]

Rheinland-Pfalzin osavaltiossa perustettiin vuonna 1996 kuntaneuvosto (Der Kommunale Rat), joka neuvoo osavaltion hallitusta kaikissa kuntia ja kuntayhtymiä koskevissa asioissa. Se voi näissä kysymyksissä antaa suosituksia osavaltion hallitukselle ja osavaltion parlamentille. Sen asema osavaltion hallituksen sivuelimenä (Beirat) ilmenee erityisesti siten, että sisäministeri on lain perusteella toimielimen puheenjohtaja. Kuntien keskusjärjestöjen kannalta toimielimen perustaminen ei suinkaan ollut ongelmaton asia. Oli pelättävissä, että niiden asema voisi heikentyä. Ongelmaa lievensi se, että keskusjärjestöjen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat kuuluvat viran puolesta toimielimeen. Sen lisäksi jäsenet nimetään keskusjärjestö-

368 Strandberg 2007, 148–149.

369 Ks. Esim. Schwarting 2005.

370 Esim. haastattelu Focus Nr. 43/1996 (”Ziegenbock in den Tempel. Stuttgarts Oberbürgermeister Manfred Rommel (CDU) pocht auf mehr Mitspracherecht der Städte und Gemeinden in Bonn”).

jen ehdotusten perusteella. Toimielin ei ole varsinainen kuntakamari, eikä se juuri ole onnistunut muuttamaan merkittäviä poliittisia ratkaisuja.[371]

Varsinaisen kuntakamarin perustamiseen pyrittiin Niedersachsenin osavaltiossa vuonna 1995. Yritys kuitenkin epäonnistui ja tulokseksi jäi pelkkä keskusjärjestöjen muodollinen kuuleminen. Kuntakamarijärjestelmää pidetään edelleen tavoittelemisen arvoisena, mutta vain heikkoja toteuttamismahdollisuuksia omaavana.[372]

Jossain määrin on syytä ihmetellä, ettei Suomen kuntien etujärjestö ole mitenkään pitänyt ajatusta esillä. Selitys lienee pelossa sen suhteen, että kuntakamari heikentäisi Kuntaliiton nykymuotoista edunvalvontaa. Nykymuotoiselle edunvalvonnalle ovat leimaa antavaa puoluepolitiikan vahva ote, kulloisenkin hallituspolitiikan tietty vaikutus ja tehtävien yhteenkietoutuminen siten, että samat henkilöt toimivat käytännössä usein neuvottelupöytien kummallakin puolella.

Eduskunnan valiokuntaorganisaatio on varsin vakiintunut, mutta ei silti täysin muuttumattomana pysynyt. Esimerkiksi laki- ja talousvaliokunnan tilalle perustettiin vuonna 1991 hallintovaliokunta. Aivan uutena valiokuntana on viimeksi perustettu tulevaisuusvaliokunta. Kuntakamarin (tai -valiokunnan) perustaminen ei näin ollen olisi mikään ennakkotapaus.

On myös toinen mahdollisuus, valiokuntalaitoksen täydentäminen määräaikaisilla tiettyihin, vaikkakin laaja-alaisiin asiakokonaisuuksiin keskittyvillä elimillä. Esimerkiksi Saksan liittopäivät on asettanut tämäntyyppisiä erikoisorgaaneja (kuten 1990-luvulla ns. laihan valtion selvityshankkeen ja 2000-luvun alussa vapaaehtoistyön kehittämiseen erikoistuneen selvityshankkeen). Suomessa tällaiseen voisi antaa aiheen esimerkiksi itsehallinnon asema, keskushallinnon tehtävien uusasemointi ja näin syntyvät vaikutukset kansanvallan vahvistamisen kannalta.

371 Mann – Püttner 2007, 994.
372 Mann – Püttner 2007, 1011.

18 Yhtenäisyyden ja paikallisuuden vastakkainasettelu lainsäädännössä – Ruotsin ajankohtaiskeskustelu

Peruskysymys, johon perustuslakia säädettäessä joudutaan vastaamaan, kuuluu: kuinka suurta yhtenäisyyttä valtio tarvitsee? Vastaus kysymykseen riippuu valtion tarkoitusta koskevista käsityksistä. Yhtenäisyysvaatimukselle rajoja asettavat myös vapausoikeudet. Totaalinen yhtenäisyys alistaa kansalaiset ja ylikuormittaa valtiota. Kysymys on sen vuoksi esitettävissä myös toisin: kuinka paljon yhtenäisyyttä valtio sietää?[373]

Ruotsissa itsehallinnosta käyty keskustelu tarjoaa hyödyllisen vertailukohdan oman maamme vastaaviin kysymyksiin. Hyvinvointivaltiollisella kehityksellä on ollut hyvin samanlaisia piirteitä valtion ja kunnallisen itsehallinnon välisiin suhteisiin. Traditionaalinen maan eri osien ja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisen perusteluin edennyt keskusvaltiokeskeinen kehitys on nyt törmännyt eurooppalaiseen periaatteeseen: subsidiariteettiin. Molemmat valtiot, Ruotsi ja Suomi ovat kansainvälisoikeudellisesti sitoutuneet tämän periaatteen noudattamiseen ja edistämiseen muun muassa Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan liittyessään. Periaate merkitsee tiiviisti todettuna sitä, että päätökset tulee tehdä alimmalla mahdollisella tasolla, lähinnä kansalaista (ks. paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 3. kappale). Periaate tuo selkeästi muutoksen siihen kehitykseen, jolla on pyritty integroimaan valtiollista ja kunnallista toimintaa keskenään ja saattamaan se valtiollisen sääntelyn kautta yhdenmukaiseksi.[374]

Ruotsissa on viimeisten puolen vuosikymmenen kuluessa selvitetty julkisen sektorin toimintajärjestelmää ja työnjakoa kunnioitettavan perusteellisesti. Merkittävimmän perustyön asiassa on tehnyt Ansvarskommittén lukuisine selvityksineen (loppumietintö valmistui vuonna 2007: SOU 2007:10). Tehtävää täydensi perustuslain uudistamishanke (Grundlagsutredningen, joka antoi loppumietintönsä vuotta myöhemmin: SOU 2008:125). Niiden työssä näkyy selkeästi jännite valtakunnallisen yhdenmukaisuuden toteutumisen ja alueellisen erilaisuuden sallimisen välillä. Kuntien yhteiskunnallisen vastuun ollessa Ruotsissa erittäin suuren on luonnollisesti kansallisessa intressissä huolehtia kuntien toiminnan onnistumisesta. Tärkeät kansalliset arvot, kuten demokratia, yhteiskuntataloudellinen stabi-

373 Isensee – Kirchhof 2004, 46 – 47.
374 Marcusson 1992, 34.

liteetti ja oikeusvarmuus toteutuvat merkittävässä määrin kunnallisen toiminnan kautta.[375]

Monissa liittovaltiomuotoisissa valtioissa käyty keskustelu asymmetrisesta valtio-organisaatiosta on tuttua myös Ruotsissa. Asymmetrisessa järjestelmässä julkisten tehtävien kokonaisuus voi vaihdella maan eri osissa, eri maakunnissa ja kunnissa. Asymmetrisen yhteiskuntaorganisaation ideana on ensi sijassa kyetä sovittamaan erilaisten maakuntien ja kuntien edellytykset tarpeisiin. Asymmetrinen yhteiskuntaorganisaatio ei kuitenkaan ole niin dramaattinen kuin miltä se vaikuttaa ensi kuulemalta. Kuntien ja maakuntien toimintaedellytyksissä ja tehtäväkentässä on aina ollut eroja, osin toiminnallisten edellytysten ja osin lainsäädännönkin perusteella. Asymmetria voidaan nähdä mahdollisuutena pienempien kuntien säilyttämiseksi siirtämällä sellainen osa niiden tehtävistä, joista ne eivät kykene vastaamaan, suuremmille kunnille.[376] Hyvinvointivaltio-ajattelun perusajatus on tarjota samanlainen julkisten palvelujen minimitaso koko maan alueella. Periaate yleisellä tasolla on ongelmaton, yksityiskohtiin mentäessä sen sijaan ei enää. Ei ole esimerkiksi toiminnan tuloksellisuuden kannalta tarkoituksenmukaista edellyttää, että maan eri osien erilaisiin ongelmiin voitaisiin soveltaa pelkästään samoja ratkaisumalleja.[377]

Mutta keskustelu itsehallinnon asemasta julkisen hallinnon kokonaisuudessa ei ole jäänyt pelkästään virallisselvitysten varaan. Myös erilaiset tutkimusta rahoittaneet tahot (kuten Ruotsin valtionpankin säätiö) ovat pitäneet keskustelua yllä.[378] Suomalaisesta, suhteellisen samankaltaisista olosuhteista tarkasteltuna mielenkiintoisin yksityiskohta tässä keskustelussa on subsidiariteettiperiaatetta koskeva kysymys: mitä merkitystä EU:n piirissä käydyllä subsidiariteettikeskustelulla ja asiaa koskevalla sääntelyllä voi olla ruotsalaiselle keskustelulle kunnallisesta itsehallinnosta. Lähtemättä tässä yhteydessä laajemmin kuvaamaan periaatetta[379] on

375 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft 2007, 90.

376 Sveriges Kommuner och Landsting: Asymmetri i samhällsorganisationen. PM 2005-09-28.

377 Ks. keskustelua Molander – Stigmark 2005, erit. 11–23.

378 Myös Skånen ja Länsi-Göötanmaan maakunnat ovat julkaisseet useita alueellista ja kunnallista itsehallintoa tarkastelevaa tutkimusraporttia, esim. Tallberg 2005. Ks. myös Molander 2003, 201, jossa esille nostettujen muutosten ilmaistaan antavan Ruotsille suuremmassa määrin federalistisen rakenteen. Jo varhempaa keskustelua edustaa Ruotsin kunnallisliiton julkaisema Lokal demokrati – möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen, 1995 (ks. erit. s. 32–33).

379 Ks. periaatteen merkityksestä kunnallisen itsehallinnon kannalta esim. Ryynänen 2008, 80–104. – Euroopan alueiden liitto (Assembly of European Regions, AER) on lähettänyt 19.5.2008 päivätyn avoimen kirjeen, jossa eri kielille käännetyin tekstein kiinnitetään huomiota sanaan läheisyysperiaate (engl. subsidiarity) ja todetaan, että sanaa ei valitettavasti esiinny sanakirjoissa. Kirjeessä todetaan muun muassa: ”Erityisesti olemme huolissamme siitä, että Euroopan unionin, sen jäsenvaltioiden ja muiden maiden odotetaan kunnioittavan periaatetta, joka kuitenkin perustuu niin monelle sanakirjalle – ja kansalaiselle – täysin tuntemattomaan sanaan.” Kirjeessä

syytä kuitenkin todeta, että periaate ei suinkaan ole pelkästään desentralisaatioperiaate eikä edes sellaisena yksiselitteinen. Subsidiariteettiperiaate syntyi EU:ssa täydentämään legaliteettiperiaatetta. Selkeästi määriteltyä lagaliteettiperiaatetta voidaan pitää edellytyksenä mielekkäälle subsidiariteettikontrollille. Tästä syystä toimivaltaluettelon sisällyttäminen EU:n perustuslailliseen sopimukseen on välttämätöntä. Ruotsin perustuslaissa legaliteettiperiaate on ilmaistu säätämällä, että kaiken julkisen toiminnan harjoittaminen on alisteista lainsäädännölle (RF 1:1, 3 kappale). Ruotsin valtiorakenne nojaa kansansuvereniteettiperiaatteeseen, toisin sanoen sille, että kaiken vallan lähtökohtana on kansa (valtiopäivät). Puhtaaksiviljelty kansansuvereniteetin periaate voitti alaa ennen muuta toisen maailmansodan jälkeisessä perustuslakikeskustelussa. Se sai ilmauksensa vaalijärjestelmän muotoutumisessa, kuninkaan asemassa ja vapausoikeuksissa myöhemmissä perustuslakiuudistuksissa. Vahva kansansuvereniteetin painotus on johtanut siihen, että legaliteettiperiaate on muuttunut suhteellisen ontoksi. Lakien kontrollioikeus (RF 11:14) on eurooppalaisittain hyvin rajattu. Oikeudellinen kontrolli sen suhteen että valtiopäivät ja hallitus noudattavat perustuslakia on sen vuoksi silmiinpistävän heikko. Näistä syistä ruotsalainen hallintojärjestys eroaa yleisistä kehityssuunnista EU:ssa, jossa jäsenmaiden enemmistö soveltaa vallanjaon periaatetta. Tätä kontrastia on syytä alleviivata, sillä subsidiariteettikontrolli EU:ssa ja Ruotsissa eroavat näin ollen toisistaan. Tämän ongelman poistamiseksi Ruotsin valtionpankin säätiön kustantamassa julkaisussa tuodaan esille tarve luopua puhtaaksiviljellystä kansansuvereniteettiajattelusta ja hyväksyä vahvemmin vallanjakoajattelu perustuslaissa ja yhteiskuntarakenteessa. Tähän kehitykseen kuuluu luonnollisesti osana se, että ylimmille tuomioistuimille osoitetaan välttämättömät toimivaltuudet perustuslaissa taatun valtion, maakuntien ja kuntien välisen toimivallanjaon kunnioittamisen kontrollointiin.[380] Vain näin voidaan myös kunnallinen itsehallinto ottaa vakavasti (Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?).[381]

Ruotsin kunnallinen itsehallinto sai odottamattoman vahvaa kritiikkiä Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin vuonna 2005 toteuttamassa maa-arvioinnissa. Erityisesti kritiikki kohdistui lainsäätäjään. Arviointiraportti ja sen perusteella annettu kongressin suositus[382] ovat mielenkiintoisia suomalaisestakin näkökulmasta katsottuna. Niissä pidetään valitettavana tendenssiä, jonka

---

todetaan, että sana voidaan määrittää seuraavasti: ”periaate siitä, että päätös tulee tehdä mahdollisimman lähellä kansalaista”.

380 Molander – Stigmark 2005, 83–84.

381 Kuntien ja maakuntien etujärjestö on eri yhteyksissä tuonut esille sanotun vaatimuksen. Esim. periaatekannanotossa Statens styrning av kommuner, landsting och regioner (2006, 7) todettiin, että valtio ei ole ottanut tyydyttävällä tavalla huomioon niitä arvoja, joita toteutetaan kunnallisen itsehallinnon kautta.

382 Ruotsin kunta- ja aluedemokratiaa koskeva kongressin suositus Recommendation 163 (2005), 12. täysistunto 2005. Kuntien ja maakuntien etujärjestö Sveriges Kommuner och Landsting julkaisi aihepiiristä koostejulkaisun Om lokal och regional demokrati i Sverige (2005).

mukaisesti annetaan yhä enemmän yksityiskohtaista valtiollista sääntelyä kunnallisasioissa. Tätä pidetään valtion sekaantumisena kunnallisiin asioihin. Vieläkin selkeämmin tämä tuomitaan lainsäädännön lisääntymisen osalta. ”Oikeuksia” luovan lainsäädännön lisääminen ei toteuta oikeaa tasapainoa kansalaisten oikeuksien ja kuntien velvoitteiden välille, jotta palvelut voitaisiin tarjota paikallisyhteisön tarvekokonaisuus huomioon ottaen. Perustuslain 8-luvun sääntely tarjoaa lainsäätäjälle mahdollisuuden sekaantua kuntien ja maakuntien (landstingien) asioihin varsin yksityiskohtaisesti. Tätä pidetään raportissa saman hallitusmuodon säänteleman itsehallintoperiaatteen vastaisena. Ulospääsyksi tilanteesta suositellaan niin valtiosta kuin kunnista riippumattoman komission asettamista, joka arvioisi tällaisten ”oikeuksia” luovien palvelunormien todelliset kustannukset. Tätä kautta palattaisiin tilanteeseen, jossa kunnilla itsellään säilyisi kontrolli omasta politiikastaan hallintotuomioistuinten asemesta. Ja jotta tässä ei jo olisi tarpeeksi, katsotaan kuntien tarvitsevan vahvemman aseman parlamentin suuntaan. Se tarkoittaisi valiokunnan asettamista parlamenttiin kunnallisen itsehallinnon kysymyksiä varten. Vaihtoehtoisesti tuodaan esille perustuslakituomioistuimen asettamisen tarve.

Ruotsin kuntia ja maakuntia edustava Sveriges Kommuner och Landsting piti Euroopan neuvoston suositusta tervetulleena panoksena demokratian vahvistamiseen: ”Euroopan neuvoston tarkastelu ja suositukset pitää ottaa vakavasti. Tämä raportti on merkittävä ja eteenpäin suuntaava panos keskustelussa miten paikallista ja alueellista demokratiaa Ruotsissa pitää vahvistaa.”[383] Raportin ja suosituksen vaikutus ei kuitenkaan rajoittunut pelkästään keskusteluun.

Suositus ja sen perustana oleva maaraportti osuivat hyvään ajankohtaan, sillä Ruotsissa istui tuolloin perustuslain uudistamista valmisteleva komitea. Sen työn yhteydessä jouduttiin ottamaan huomioon tämä Euroopan neuvoston suunnasta annettu kritiikki ja ehdotukset.[384] Tämä näkyy selkeästi komitean lopullisissa ehdotuksissa.

Ruotsin perustuslain uudistamista esittäneen komitean mietintöön (SOU 2008:125) on kirjattu periaate kunnallisen itsehallinnon huomioonottamisen vahventamisesta lainsäädäntöprosessissa. Ehdotuksen mukaan hallitusmuotoon otettaisiin säännös siitä, että kunnallisten itsehallintointressien säännönmukainen tarkistaminen on toteutettava lainsäädäntöprosessissa. Ehdotetun säännöksen mukaan kunnalliseen itsehallintoon tehtävä rajoitus ei milloinkaan saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä suhteessa haluttuihin tavoitteisiin. Lakivaliokunnan (lagrådet) tätä tarkoittava tarkistus ulottuu kaikkeen lainsäädäntöön, jolla voi olla merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle. Ei suinkaan ole harvinaista, että kunnallinen itsehallinto lainsäädäntötyössä asetetaan vastakkain muiden intressien kanssa.

383 Om lokal och regional demokrati i Sverige 2005, 3.

384 Komitean asettamispäätös Dir. 2004:96: En samlad översyn av regeringsformen (1.7.2004). Komitean tehtäväpiiriin kuuluivat myös kunnalliset kysymykset samoin kuin mahdollisen perustuslakituomioistuimen asettamisen tarve.

Vastakkain ovat kuntien vaatimukset paikalliseen tai alueelliseen määräysvaltaan ja toisaalta kansalliset vaatimukset yhtenäisestä sääntelystä. Tällaisissa tilanteissa on tärkeää, että vaikutukset kunnalliselle itsehallinnolle tulevat perusteellisen arvioinnin kohteeksi.[385]

Komitea toteaa, että sen käsityksen mukaan hallitusmuotoon otettava säännös kaikessa lainsäädäntötyössä huomioon otettavista kunnallisen itsehallinnon asemaan vaikuttavista seikoista täyttää tehtävän kunnallisen itsehallinnon vahvempana suojana. Riittävää ei kuitenkaan ole pelkästään tämä arviointiprosessi, vaan edellytyksenä on pidettävä myös sitä, että valtiopäiville annetaan nykyistä parempi asian arviointia palveleva aineisto.

Komitea nimittää esityksensä mukaista vaatimusta suhteellisuusperiaatteeksi (*proportionalitetsprincip*): jos on käytettävissä erilaisia mahdollisuuksia tavoitteen saavuttamiseksi, on valtiopäivien valittava sellainen vaihtoehto, joka sitoo vähiten kuntien itsemääräämisoikeutta.

Jos ruotsalainen keskustelu ja ehdotukset aikanaan etenevät lainsäädännön tasalle, on muutos merkittävä. Sen seurauksena valtion – lainsäätäjän – on otettava aiempaa suuremmassa määrin huomioon myös kuntatason näkemykset ja tarpeet. Ne voivat olla hyvinkin erilaisia ratkaisuja vaativia, yhtenäisistä ratkaisumalleista siirtymistä kohti suurempaa diversiteettiä. Lainsäädäntöä ja sen tulevia vaikutuksia voidaan joutua arvioimaan jopa yksittäisen kunnan kannalta. Tämä on traditionaalisesti ollut kuntien keskusjärjestöjen tehtävä, sikäli kuin ne ovat kyenneet jäsenkuntansa erilaisuuksia edunvalvonnassaan ottamaan huomioon. Edunvalvonnassa joudutaan – kuten Itävallan esimerkki viitoittaa – menemään aina kansalaisen tasolle:

> ”Itävallan kunnallisliiton ja Itävallan kaupunkiliiton tulevaisuudennäkymät nousevat pienten ja suurten kuntien kansalaisten tarpeista käsin. Kuntien edunvalvonnan tarkoituksena on kansalaisläheisen tehtävienhoidon turvaaminen jokaisessa yksittäisessä kunnassa. Itävallan kunnallisliitolle ja Itävallan kaupunkiliitolle nousee perustuslailla turvatusta edunvalvontatehtävästä suuri vastuu elävästä paikallisesta yhteisöstä kunnassa, erityisesti silloin, kun Itävallan kunnallisliiton ja Itävallan kaupunkiliiton myötävaikutuksella, esimerkiksi konsultaatiomekanismin ja Itävallan vakaussopimuksen johdosta yksittäisillä toimenpiteillä on välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia kunnalle.”[386]

385 SOU 2008: 125, 538.
386 Neuhofer 2003, 84.

19 Kokoavia näkökohtia

Suomessa on nähtävissä erityisen voimakkaana alueellisten intressien erilaistuminen. Erilaistumiskehitys puolestaan edellyttää kohdennetumpia julkisen vallan toimia, joiden onnistuminen riippuu riittävästä desentralisaatiosta ja poliittisesta asymmetriasta, erilaisuuden hyväksymisestä.[387]

Tällaisesta erilaisuuden hyväksymisestä ei esimerkiksi vireillä olevassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa voi havaita merkkejä. Sen toteuttamisen lainsäädännöllisenä ohjaajana olevasta väljästä puitelaista (joka itse asiassa on poliittisen ohjelmajulistuksen luonteinen) huolimatta tavoitteet uudistuksella ovat kaavamaisen yhdenmukaista kuntajärjestelmää tavoittelevia. Tämä on sitäkin merkillisempää, kun otetaan huomioon alueellisen erilaistumiskehityksen vaikutukset. Talouden globalisoituminen yhdessä kuntiin kohdistuneiden palveluvaatimusten ja taloudellisten voimavarojen välisen epäsuhteen kasvun kanssa ovat johtaneet alueellisen tason merkityksen kasvuun. Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan kuntien yhteistyöjärjestelmien avulla. Tällainen toimintajärjestelmä osoittautui kuitenkin monimutkaiseksi, vaivalloisesti toimivaksi ja epädemokraattiseksi. Tai ainakin se koettiin sellaiseksi. Niinpä ei ollut vaikeuksia saada kannatusta ajatukselle kuntarakenteen muuttamisesta. Tämän kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukaisen strategian ongelma on kuitenkin mittakaavavirhe: voiko suomalaisissa olosuhteissa laajojen ja epähomogeenisten kuntien yhteenliittämisen tulosta pitää enää kuntana? Ainakaan sellaisessa ei ole kysymys enää kunnasta sellaisena kuin kunta traditionaalisesti on nähty, eli paikallisena yhteisönä.

Ruotsissa vireillä olevista aluehallintoprosesseista on lainattavissa osuva toimintaperiaate: Alueita (ja kuntia) voidaan vahvistaa ja kehittää edelleen niiden asemaa ja legitimiteettiä aktiivisen politiikan avulla.[388] Kuka tai mitkä tahot sitten Suomessa harjoittaisivat sellaista aktiivista politiikkaa, jolla kuntien ja maakuntien poliittista, itsehallinnollista ja toimintaedellytyksellistä asemaa vahvistettaisiin ja kehitettäisiin? Onko meillä sellaisia poliitikkoja, jotka profiloituisivat puolueissaan ja poliittisesti vaikuttavina maakuntien ja kuntien aseman puolustajina, eivätkä olisi tällaista roolia saavutettuaan siirtymässä ensisijaisesti parempia taloudellisia etuja tarjoavan valtiollisen politiikan piiriin? Tuloksia arvioitaessa – jos kritee-

387 Palermo – Zwilling – Kössler 2009, 223.
388 Sandberg 2008, 211.

reiksi otetaan edellä kuvattuja itsehallinnon tunnusmerkkejä – heitä ei tarpeeksi ole ollut.[389] Mihin heitä sitten tarvittaisiin?

Edellä olevat tarkastelut lienevät osoittaneet, että yhä yksilökeskeisempään yhteiskuntaan ja ajatusmaailmaan siirtyminen on viemässä pohjaa perinteiseltä valtio- ja virkamiesjohtoiselta kunnallis"hallinnolta". Se mitä nyt tarvitaan, on yhteinen idea ja malli eurooppalaisesta paikallisautonomiasta.[390] Tämä vaatimus ei ole pelkästään teoreettinen tai tutkijoiden mielipide. Euroopan parlamentin päätöslauselmassa alue- ja paikallisviranomaisten roolista Euroopan yhdentymisessä (2002/2141(INI)) kysymyksen tärkeys ilmaistaan selkeästi:

> "Euroopan parlamentti, joka - - -
> on tietoinen, että demokratian, läheisyyden ja vallan hajauttamisen periaatteille perustuvaan Euroopan rakentamiseen myötävaikuttamiseksi on tärkeää suojata ja vahvistaa alue- ja paikallisyhteisöjen autonomiaa Euroopan eri maissa,".

Vastaavankaltainen ajattelu on kirjattu YK:n tuoreisiin suuntaviivoihin hallinnon hajauttamisesta ja kuntien vahvistamisesta (A. 1. 1. artikla):

> "Poliittisen vallan hajauttaminen paikallishallinnon tasolle on tärkeä osa demokratisoitumista, hyvää hallintoa ja kansalaistoimintaa; siinä tulisi yhdistyä tarkoituksenmukaisella tavalla edustuksellinen ja osallistuva demokratia."[391]

Mutta monet tahot ovat sitä mieltä, että autonomisen kunta- ja maakuntapolitiikan valtion keskushallinnosta riippumattomia rakentajia ei tarvitakaan. Jos esimerkiksi maakuntien, kaupunkien ja kuntien edunvalvontaa suorittavaan elimeen (Kuntaliiton hallitukseen) valitaan keskeisten hallitus- ja oppositiopuolueiden puoluesihteereitä, eduskuntaryhmien puheenjohtajia ja kansanedustajia, eikö tämä ole merkki siitä, että asioiden maakunta- ja kuntatasolla halutaankin jatkuvan valtion keskushallinnon näkökulman otteessa? Se voi tietysti tarjota runsaasti etuja asioiden hoidossa, mutta jättääkö tämänkaltainen poliittinen kulttuuri jalkoihinsa kansalaisten itsehallinnon, maakuntien ja kuntien autonomian ja demokratian

389 Ks. Mennola 1990, 311: "tutkijan ehdotukset on helppo leimata epärealistisiksi". – Suomalainen kuntien johtamismalli ei myöskään luo edellytyksiä sille, että niillä olisi asemaltaan riittävän vahvoja edunvalvojia. Kansainväliset esimerkit osoittavat suoraan vaaliin asemansa nojaavalla pormestarilla olevan kuntansa poliittiseen edustamiseen valtionkin suuntaan hyvät edellytykset. Ks. von Arnim 2009, 279.

390 Mennola 2008, 666.

391 UN Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorieties; Hoffschulte 2008.

vahvistamisen kehittämisen sellaiseen suuntaan kuin eurooppalaiset ja jopa yleismaailmalliset linjaukset viitoittavat?

Väärää kehityssuuntaa eurooppalaisessakin vertailussa edustaa kehitys, jossa kuntien vastuita kasvatetaan, mutta samalla niiden riippuvuutta valtion keskushallinnosta tiukennetaan. Pitäisi toimia johdonmukaisesti! Tehtävien kunnallistaminen ei voi merkitä kuntien valtiollistamista.[392] Yksinkertaisesti muotoiltuna: Joka sanoo ”A”, joutuu sanomaan myös ”B” – tai sitten luopumaan myös ”A:sta”.

Valtion, maakunnallisten toimijoiden ja kuntien vaikea velvollisuus tulevina vuosikymmeninä on sellaisten päätösten tekeminen, jotka edellyttävät priorisointeja ja edellyttävät niin johtajuutta kuin kykyä toimia yhteistyössä yhteiskuntaorganisaation eri osien kanssa.[393] Jotta kyettäisiin tasapainottamaan käytettävissä olevat resurssit lukemattomien toiveiden kanssa ja ohjaamaan julkisia toimintoja, on asetettava erityisesti korkeat vaatimukset johtajuudelle valtion, maakunnallisten toimijoiden ja kuntien taholla. Jos erityisesti valtion ja kuntien taholla ei demokraattisessa tehtävässä onnistuta, riskeerataan tulevaisuus kansalaisten tyytymättömyyden ja luottamushenkilöiden kyllästymisen muodossa yhdistyneenä tyydyttämättömiin tarpeisiin, heikentyneeseen kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja puuttuvaan tehokkuuteen. Demokratian haaste on sen vuoksi otettava vakavasti.

Mutta on toinenkin syy, joka vaikuttaa ennen muuta valtakunnan tasolla. Kansainvälisessä tutkimuksessa on selkeästi osoitettu, että järjestöt ja eturyhmät ovat kielteisiä suorien vaikuttamiskeinojen laajentamiseen. Ne uskovat voivansa lobbaamistoimin vaikuttaa paremmin suoraan parlamenteissa ja edustuslaitoksissa. Näin ne saavat omat intressinsä ujutetuiksi lainsäädäntöön ja myös hallinnon eri tason päätöksiin. Vain suorien vaikuttamiskeinojen vahvistamisella voitaisiin tälle toiminnalle asettaa kansanvallan vaatimusten mukaiset rajat.[394] Tästä johtopäätöksenä voisi siten olla se, että kuntien (ja myös maakuntien) tulisi voida myös suoraan vaikuttaa niitä koskeviin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja taloudellisiin valtakunnallisiin ratkaisuihin. Tälle vaikuttamiselle tulisi voida antaa oikeudelliset puitteet. Mutta onko tämä liikaa vaadittu?

– – – – –

Edellä olevien tarkastelujen keskeisenä ”punaisena lankana” on ollut ajatus vaikuttamistasojen lisäämisestä ja riittävien toimivaltuuksien osoittamisesta niille: maakunnille, kaupunkiseuduille ja kunnille. Kantavana ajatuksena on ollut subsidiariteettiperiaatteen mukainen päätöksenteon tuominen keskushallinnosta lähemmäs kansalaisia. Tätä kautta voisi myös demokratia saada tarpeellisen vahvistuksen. Kun subsidiariteettiperiaatteella tavoitellaan toimivaltuuksien parasta mahdollista

392 Burgi 2009, 176.
393 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft 2007, 76.
394 von Hippel 2007, s. 120.

jakamista (parasta mahdollista desentralisaatiota), vastaa vertikaalin vallanjaon periaate puolestaan johtoajatuksellaan ”checks and balances” rajoituksettoman toimivaltuuksien jaon toteuttamisesta (suurin mahdollinen desentralisaatio).[395] Myös maan eri osien erilaistumiskehitys tukee vaatimusta erilaisuuden sallimisesta, keskushallintojohtoisen yhdenmukaisuuden muotin väljentämisestä. Mutta onko tämänsuuntaiselle poliittiselle ja oikeudelliselle kehitykselle sitten realistisia edellytyksiä? Ja mitkä tahot tätä ajaisivat?

Kuka tai ketkä kykenisivät sellaiseen kansalaisten asennekasvatukseen, joka tuottaisi tulokseksi avaramman, eurooppalaisen demokratiaymmärryksen? Siinä riittäväksi ei enää katsottaisi pelkästään keskusvaltiollisten elinten valintaan osallistumismahdollisuuksia. Itsehallinto muuttuisi todellista sisältöään vastaavaksi kansalaisten oikeudeksi päättää lähiyhteisöjensä asioista siinä merkityksessä kuin eurooppalaisten demokratiaperiaatteiden mukaan itsehallinto on ymmärrettävä. Vaikka itsehallinnolle maassamme saataisiinkin raivattua olennaisesti laajemmat oikeudelliset toimivaltuudet, on realistisesti todettava sama mitä esimerkiksi Remmert äskettäin on kirjoittanut: Prognoosin antaminen kunnallisen itsehallinnon tulevaisuudesta Saksassa on vaikeaa. Günther Püttner on äskettäin katsonut olevan hyviä toiveita suotuisasta tulevaisuudesta. Kunnallista itsehallintoa voidaan pitää tulevaisuuden olosuhteisiin sopeutuvana järjestelmänä. Mutta taloudellisten voimavarojen niukkuus ja ikääntymiskehitys, joiden vaikutukset mitä suurimmassa määrin kohdistuvat paikallistasolle ja kaiken lisäksi vaikeuttavat kunnalliselle itsehallinnolle välttämättömien luottamushenkilöiden rekrytoimista kunnan tehtäviin, pitävät huolen siitä, ettei kunnallisella itsehallinnolla ole mitään yksinkertaisia aikoja edessään.[396] Juuri kuntien kansanvaltais-poliittisen funktion hoitaminen muuttuvissa olosuhteissa on vaikea tulevaisuuden haaste.[397]

Demokratiasta on kirjoitettu lukemattomia määrittelyjä. Yksi onnistuneimmista voisi toimia edellä sanotun tavoitteen toteuttamista palvelevana suuntaviittana:

> ”Kansalaisten on päästävä osallistumaan päättäjien valintaan, pystyttävä asianomaisilla mekanismeilla vaikuttamaan paikallis- ja aluetason päätöksentekoon myös vaalien välisinä aikoina ja tunnettava itsensä osaksi rakenteita, joitta demokraattinen yhteisö itseään toteuttaa.”[398]

Mutta ihmiset eivät välttämättä – nykyistä äänestyskiinnostusta ja asenneilmastoa peilaten – arvosta ideaalisen kansanvallan merkitystä. Kunnan asukkaat, joita itsehallinnon tulisi hyödyntää, ovatkin kiinnostuneita ensisijaisesti kuntansa suo-

395 Möller 2009, 51.
396 Remmert 2009, 172.
397 Bull 2008, 14.
398 Euroopan unionin alueiden komitean kesäkuussa 2001 järjestämän kongressin loppujulistus, ns. Salamancan julistus.

rituskyvystä ja itsekkäästi kunnallispolitiikan heitä palvelevasta toiminnasta. Itsehallinnolla paikallisena vapautena hoitaa paikallisia yhteisiä asioita ei tänä päivänä monelle ole enää itseisarvoa. Tätä voi tietysti valittaa kansalaisten ”vapauden pelkona”, mutta vapauden rakkauden houkutus tarjoaa usein vain pelkkää retoriikkaa. Vaadittaessa muilta ponnisteluja pyritään usein vain puolustamaan vapaudessa omia asemia. Mutta onko vaihtoehtoa – tuskin? Sillä juuri kuntatasolla – ihmisten suorassa toistensa kohtaamisissa – on välittömimmin koettavissa, että sosiaalinen oikeudenmukaisuus ei ole pelkkä abstrakti yhteiskunnallinen hyvä, vaan samalla yksilön toimintaan kohdistuva elävä normi. Tänä päivänä tämä perustavaa laatua oleva kunnan integraatiotehtävä on tunnistamattomien haasteiden edessä. Yhteiskunnallinen yhteenkuuluvuus on vaarantunut monien sosiaalisen, taloudellisen ja kulttuurisen muutoksen prosessien seurauksena. Samanaikaisesti ovat kunnallisen toiminnan ja vaikuttamisen reunaehdot heikentyneet. Tällaisessa tilanteessa ei kannata työntää kunnallisen integraation hallintaa vain yksittäisten instanssien varaan. Kunta on yhteisö. Kaikki toimijat – kuntalaiset samoin kuin politiikka, hallinto, talouselämä ja järjestöt – muodostavat kunnallisen vastuuyhteisön. Kunnallisella tasolla on yhteiskunnallisessa integraatiossa tärkeämpi merkitys kuin milloinkaan. Tässä tehtävässä sen perinteeseen nojaten on edistettävä ja toteutettava aktiivista kansalaisyhteiskuntaa, elävää demokratiaa, kestävää kunnallista kehitystä ja kilpailukykyisiä rakenteita.[399] Mutta tämän onnistumiseksi sille tulee luoda välttämättömät edellytykset.

> ”We repeat: our democracies in Europe can be reformed.”
> The future of democracy in Europe, Council of Europe 2004.

399 Ks. ja vrt. myös Bertelsmann Stiftungin tulevaisuuslinjaukset 2008.

LÄHDELUETTELO

Alanen, Jussi-Pekka: Kunta, itsehallinto ja hyvinvointi. Kirjassa: Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla. Juhlakirja Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta. Helsinki 1998.

Alanen, Jussi-Pekka: Yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Kuntaliitto (2000).

Almquist, Torsten: Itsenäisyys liittovaltiossa. Kirjassa: EU vaakalaudalla. Kirjoituksia Suomen ja Euroopan tulevaisuudesta s. 268–286. Toim. Thomas Wallgren. Keuruu 2002.

Almquist, Torsten: Välitön äänioikeus kaikille. Esitelmä Suomen Itsenäisyysseuran seminaarissa EU – isäntä vai renki? 21.4.2009 Helsingissä (moniste).

Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Euroopan unioni. Alueiden komitea. Bryssel 1999.

Anckar, Dag: Valtion ja järjestöjen yhteistyö. Kanava 3/1982 s. 150–154.

Andrén, Mats: Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden. Gidlunds förlag. Halmstad 2007.

Arnim, Hans Herbert von: Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre. Die Öffentliche Verwaltung 14/2002 s. 585–592.

Arnim, Hans Herbert von: Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik. C. Bertelsmann Verlag, München 2009.

Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe. Council of European Municipalities & Regions 2009.

Bauer, Hartmut – Huber, Peter M. – Sommermann, Karl-Peter: Demokratie in Europa. Verfassungsentwicklung in Europa 1. Mohr Siebeck. Tübingen 2005.

Benoit-Rohmer, Florence – Klebes, Heinrich: Council of Europe law. Towards a pan-European legal area. Council of Europe. Strasbourg 2005.

Benz, Arthur: Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie. Politische Vierteljahresschrift 1/2009 s. 3–22.

Bertelsmann Stiftung: Kommunen schaffen Zukunft. Grundsätze und Strategien für eine zeitgemäße Kommunalpolitik. Gütersloh 2008.

Blanke, Hermann-Josef: Der Ausschuss der Regionen. Normative Ausgestaltung, politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur. Occasional Papers Nr. 25. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Tübingen 2002.

Breuer, Rüdiger: Zur Lage der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft. Die Verwaltung 3/2003 s. 271–291.

Brocke, Hartmut – Karsten, Andreas: Zu einer gemeinsamen Kultur der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und kommunaler Politik und Verwaltung. Centre Francais de Berlin. Berlin 2007.

Brotherus, K. R.: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Porvoo 1968.

Bull, Hans Peter: Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit – Zugleich eine Anmerkung zur juristischen Methodenlehre. Das Deutsche Verwaltungsblatt 1/2008 s. 1–11.

Bull, Hans Peter: Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre. Die Verwaltung 1/2009.

Bull, Hans Peter: Der deutsche Bundesstaat als Gegenstand des Staatsrechts. Recht und Politik 2/2009 s. 102–110.

Burgi, Martin: Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung. Die Verwaltung 2/2009 s. 155–177.
Consultation procedures within European states. An assessment of the systems for consultation between central governments and the national associations of local and regional government. CEMR, Council of European Municipalities and Regions 2007.
Council of Europe: The European Charter of Local Self-government – 20th anniversary. Strasbourg 2006.
Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report 2008. United Cities and Local Governments.
Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapporter nr IX. Stockholm 2007.
Diemert, Dörte: Steuerung im kommunalen Spitzenverband – Eine Betrachtung nichtnormativer Steuerungsprozesse im Verband am Beispiel des Landkreistages Nordrhein-Westfalen – . Verwaltungs-Archiv 3/2005 s. 399–420.
Dolderer, Christine: Wie viel Parlament ist der Gemeinderat? – Zugleich ein Beitrag zum Status von Politikern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene - . Die Öffentliche Verwaltung 4/2009 s. 146–154.
Dollery, Brian – Marshall, Neil – Worthington, Andrew: Reshaping Australian local government: finance, governance and reform. Sydney 2003.
Ekström, Bo-Erik – Pohjonen, Mika – Haavisto, Ilkka: Kunnat ja markkinat. EVA analyysi No. 2/2007.
Ellwein, Thomas: Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere. Kirjassa: Staat und Demokratie in Europa (toim. Beate Kohler-Koch) s. 73–82. Leske + Budrich, Opladen 1992.
Engi, Lorenz: Governance – Umrisse und Problematik eines staatstheoretischen Leitbildes. Der Staat 2008 s. 573–587.
Eskelinen, Heikki: Paikallisen kansanvallan puolesta. Helsinki 1974.
Frank, Götz – Langrehr, Heinrich-Wilhelm (toim.): Die Gemeinde. Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber. Mohr Siebeck 2007.
Freiburghaus, Dieter (toim.): Auf den Spuren des Föderalismus … in der Schweiz und in Europa. Haupt 2002.
Galette, Alfons: Europäische Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung. Kirjassa: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft s. 1077–1104. Toim. Albert von Mutius. Heidelberg 1983.
Gamper, Anna: Legislative and Executive Governance in Austria. Insitut für Föderalismus. Wien 2004.
Gasser, Adolf – Menz, Ulrich: Gemeindefreiheit in Europa. Der steinige Weg zu mehr kommunaler Selbstverwaltung in Europa. Baden-Baden 2004.
Gebhardt, Ihno: Das kommunale Selbsverwaltungsrecht. Nomos Universitätsschriften, Recht, Band 518. Baden-Baden 2007.
Grande, Edgar: Entscheidet Europa alles Wesentliche? Der Regulierungsstaat im europäischen Mehrebenensystem. Kirjassa. Die Zukunft des öffentlichen Sektors (toim. Hermann Hill) s. 81–90. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006.
Gren, Jörgen: Den perfekta regionen? En nyregionalism i Europa och samspelet mellan staten, regionen och den europeiska integrationen. Studentlitteratur. Lund 2002.

Göler, Daniel: Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung. Politische Vierteljahresschrift 2009 s. 75–79.
Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.: Kuntalaki. 4., uudistettu painos. WSOYpro, Juva 2009.
Harisalo, Risto: Federalismia kunnallishallintoon. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005 s. 116–125.
Harju, Aaro: Kansanvallasta siirryttävä kansan valtaan. Helsingin Sanomat. Mielipide. 2.1.2009.
Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Talentum. Jyväskylä 2007.
Harvia, Yrjö: Suomen Kaupunkiliitto 1912–1937. Helsinki 1938.
Hautamäki, Antti (toim.): Muutoksen Suomi. Ihmiset muutoksen tekijöinä, instituutiot ihmisten tukijoina. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Helsinki 2008.
Heiskanen, Ilkka: Eduskunnan ja hallintokoneiston suhteet. Hallinto 3/1977.
Helander, Voitto: Etujärjestöt ja komitealaitos. Åbo Akademi 1979.
Hengstler, Andrea: Lobbyismus. Wie bezahlte Dunkelmänner unsere Politik bestimmen. raum&zeit – Die neue Dimension der Wissenschaft Nr. 158/2009 s. 43–47.
Henneke, Hans-Günter: Zum Binnenleben der kommunalen Spitzenverbände. Der Landkreis 12/2005 s. 701–707.
Hentilä, Kalevi: Suomen Kaupunkiliitto 1912–1962. Helsinki 1962.
Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita. Helsinki 2006.
Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita. Helsinki 2008.
Hidén, Mikael: Kunnat ja valtiosääntö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001 s. 152–166.
Hill, Hermann: Die managerialistische Verwaltung aus Sicht der Rechtswissenschaft – ein Kommentar. Kirjassa: Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur s. 187–196. Toim.: Klaus König – Christoph Reichard. Speyerer Forschungsberichte 254. Speyer 2007.
Hippel, Eike von: Die fünfte Gewalt. Recht und Politik 2/2007 s. 119–120.
Hoffmann-Riem, Wolfgang – Schmidt-Assmann, Eberhard – Vosskuhle, Andreas: Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I. München 2006.
Hoffschulte, Heinrich: Die UNO-Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen. The UN Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities. Konrad-Adenauer-Stiftung 88/2008. Köln 2008.
Hollo, Erkki J.: Ympäristö oikeudellisessa ympäristössä. Lakimies 1/2008.
Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
Holopainen, Toivo: Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa. Kirjassa: Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975 s. 47–53. Helsinki 1975.
Holopainen, Toivo: Lausunto Matti Niemivuon väitöskirjasta Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Lakimies 1977 s. 278–291.
Hrbek, Rudolf (toim.): Political Parties and Federalism. An International Comparison. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2004.
Hrbek, Rudolf: Föderalismus und demokratische Legitimität. Kirjassa: Dritte Internationale Föderalismuskonferenz, Europäisches Parlament, Brüssel 3.–5.3.2005. Tielt 2005.

Hrbek, Rudolf – Eppler, Annegret (toim.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Occasional Papers Nr. 28. Stuttgart 2003.
Husa, Jaakko: NON LIQUET? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Vammala 2004.
Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Tampere 2008.
Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Statens offentliga utredningar SOU 2007:10. Stockholm 2007.
Isensee, Josef – Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts in Deutschland. Regensburg 2004.
Jansson, Jan-Magnus: Från Regeringsformen till Grundlagen. Helsingfors 2000.
Jyränki, Antero: Perustuslakivaliokunta lakien perustuslainmukaisuuden valvojana. Oikeus 4/1984 s. 293–297.
Jyränki, Antero: Otetaan perustuslaki vakavasti. Oikeus 4/2000 s. 534–537.
Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Vammala 1977.
Kaukovalta, K. V.: Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Helsinki 1940.
Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita. Helsinki 2008.
Kirkinen, Heikki: Maakuntien Eurooppa ja Suomi. Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu 1991.
Klug, Friedrich – Fellmann, Ilan (toim.): Schwarzbuch Neoliberalismus und Globalisierung. IKW Kommunale Forschung in Österreich Schriftenreihe, Nr. 115. Linz 2006.
Klug, Friedrich – Oberndorfer, Peter – Wolny, Erich (toim.): Das österreichische Gemeinderecht. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung Wien 2008.
Knemeyer, Franz-Ludwig – Jahndel, Katrin: Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung. Kommunalwissenschaftliches Forschungszentrum Würzburg 1991.
Koivisto, Risto: Maakuntataso huomioon. Kirjassa Paras tuoreeltaan tulkittuna s. 104–108. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala 2006.
Koivukoski, Eero: Kuntien itsehallinnon uhanalainen asema. Suomen Kunnat 1976 s. 1475–1477.
Koivukoski, Eero: Kuntien itsehallinnon puolesta. Suomen Kunnallisliitto 1971–1991. Suomen Kunnallisliitto. Helsinki 1991.
Korpela, Juhani – Mäkitalo, Raili: Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita. Helsinki 2008.
Kunnalliskomitean mietintö KM 1993:33. Helsinki 1993.
Kuntien itsehallintokomitean mietintö KM 1983:3. Helsinki 1983.
Kuuskoski, Reino – Hannus, Arno: Kunnallislaki. Viides, uudistettu painos. Porvoo 1965.
Küpper, Herbert: Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn. Berlin 2002.
König, Thomas – Mäder, Lars: Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. Politische Vierteljahresschrift 3/2008 s. 438–463.

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Taustamateriaalia. Helsinki 1998.
Ladeur, Karl-Heinz: Der Staat gegen die Gesellschaft. Neue Staatswissenschaften 2. Mohr Siebeck. Tübingen 2006.
Laitinen, Ahti: Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja kontrolli globalisoituvassa maailmassa. Kirjassa: Oikeus – kulttuuria ja teoriaa s. 71–86. Toim. Jyrki Tala ja Kauko Wikström. Turun yliopisto 2005.
Lange, Klaus: Orientierungsverluste im Kommunalrecht: Wer verantwortet was? Die Öffentliche Verwaltung 19/2007 s. 820–826.
Laux, Eberhard: Kommunale Selbstverwaltung als politisches Prinzip. Wege der Diskussion. Kirjassa: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft (toim. Albert von Mutius) s. 51–78. Heidelberg 1983.
Leibfried, Stephan: Rückkehr des Staates? Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2008 s. 79–85.
Leif, Thomas – Speth, Rudolf (toim.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn 2006.
Leisner-Egensperger, Anna: Direktive Beratung von Gemeinden durch die Aufsicht: Gefahren für Autonomie und Rechtsschutz? Die Öffentliche Verwaltung 18/2005 s. 761–770.
Lindman, Sven: Paikallinen itsehallinto. Kirjassa: Yhteiskuntatieteiden käsikirja s. 444–446. Keuruu 1963.
Local Government in France. Institut International d'Administration Publique. Paris 2001.
Lokal demokrati – möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen. Svenska Kommunförbundet. Falköping 1995.
Losch, Bernhard – Schimansky, Christian: Entwicklungsprobleme des Kommunalrechts in Deutschland, Recht und Politik 3/2007 s. 159–167.
Mann, Thomas – Püttner, Günter (toim.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte Auflage. Springer 2007.
Mannermaa, Mika: Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen uudessa viitekehyksessä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 2006.
Marcusson, Lena: Mot en ny kommunalrätt. Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet. Göteborg 1992.
Mennola, Erkki: Maakunnan vapaus. Tampereen yliopisto. Tampere 1990.
Mennola, Erkki: Idea maakunnasta. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala 1999.
Mennola, Erkki: Tuhotaanko kunnallinen itsehallinto kuntaliitoksilla? Kanava 8/2008 s. 663–666.
Mennola, Erkki: Käsitteet selväksi kansanäänestyksestä. Kirja-arvio. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2009 s. 204–205.
Merikoski, V.: Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968.
Merikoski, V.: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Suomen hallitusmuoto 1919 – 19/7 – 1969. Porvoo 1969.
Molander, Per (toim.): Staten och kommunerna. Angered 2003.
Molander, Per – Stigmark Kerstin (toim.): Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn. Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag. Södertälje 2005.

Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Vammala 1981.
Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka – Oulasvirta, Lasse (toim.): Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä. Tampere 2000.
Möller, Maik: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung. Kommunalrecht – Kommunalverwaltung Band 53. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009.
Nergelius, Joakim: Några synpunkter på den svenska regionaliseringsprocessen ur ett europeiskt perspektiv. Julkaisussa: Så skapas en svensk region. Dokumentation från seminariet Så kan en region skapas i Växjö den 14 oktober 2008. Region Skåne. Kristianstad 2009.
Neuhofer, Hans: Zukunftsperspektiven der kommunalen Interessenvertretung. Kirjassa: 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung s. 55–84. Wien 2003.
Niemivuo, Matti: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Vammala 1976.
Niemivuo, Matti: Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki 1991.
Noll, Peter: Gesetzgebungslehre. Reinbek bei Hamburg 1973.
Nummela, Juhani: Vapaakuntakokeilun ajankohtaiset kysymykset ja uudet painotukset. Kirjassa: Vapaakuntakokeilu – kokeilu vai uudistamisprosessi. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin julkaisu 2/1991. Helsinki 1991.
Nummela, Juhani: Valtio–kunta-suhteen kiikkulauta: muistumia 90-luvulta ja näkyjä tulevasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2001 s. 53–58.
Nummela, Juhani: Kuntatalous murroksessa – miten käy kuntien palvelutuotannon? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003 s. 34–41.
Oettinger, Günther H.: Soziale Marktwirtschaft und die Rolle des Staates. Auf die Bürger kommt es an. Die Politische Meinung, Juni 2008 s. 50–53.
Offe, Claus (toim.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Campus Verlag, Frankfurt/Main 2003.
Om lokal och regional demokrati i Sverige. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm 2005.
Ott, Yvonne: Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung. Baden-Baden 1994.
Palermo, Francesco – Hrbek, Rudolf – Zwilling, Carolin – Alber, Elisabeth: Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? Europäische Akademie EURAC research Bolzano. Baden-Baden 2007.
Palermo, Francesco – Zwilling, Carolin – Kössler, Karl: Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional systems. EURAC research, Bolzano 2009.
Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009. Helsinki 2009.
Pernthaler, Peter: Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union – 25 Grundsätze. Institut für Föderalismus. Wien 2000.
Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8.
Petersson, Olof: Kommunalpolitik. Publica, Helsingborg 1992.
Petersson, Olof: Vad är lokal och regional självstyrelse? Kirjassa: Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna. Utgiven av Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Hässleholm 2005.
Pramböck, Erich (toim.): 90 Jahre kommunale Interessenvertretung. Österreichischer Städtebund 1915–2005. Böhlau Verlag, Horn 2005.

Puukka, Ilkka: Kuntauudistus – mutta millä ehdoilla? Hallinto 1/2006.
Puumalainen, Ahti: Kuntaliiton hallitus on paljon vartija: Vastuuta hyvinvoinnista takaisin valtion harteille. Kuntalehti 11/2005 s. 39–40.
Remmert, Barbara: 60 Jahre Grundgesetz: Kommunale Selbstverwaltung. Kirjassa: Jahrbuch des Föderalismus 2009 s. 161–172. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009.
Riederle, Manfred: Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren. Ihre rechtliche Stellung am Beispiel des Freistaats Bayern. Heidelberg 1995.
Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala 1973.
Rinken, Alfred: Alternativen zur Privatisierung. Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Band 73. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008.
Roslin, Bertil: Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006. Edita 2006.
Rytkölä, Olavi: Kunnallisen itsehallinnon periaate ja sen soveltaminen Pohjoismaissa. Maalaiskunta 15/1968 s. 968–975.
Ryynänen, Aimo: Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistämisen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Vammala 1986.
Ryynänen, Aimo: Kuntien etujärjestöt vaikuttajina. Suomen Kuntaliiton ACTA-sarjan julkaisu nro 113. Helsinki 1999.
Ryynänen, Aimo: Virallisen vastaväittäjän lausunto Kaija Majoisen tutkimuksesta Mitä virkaa valtuustolla? Lakimies 2/2002 s. 302–317.
Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita. Helsinki 2004.
Ryynänen, Aimo: Kansallisvaltiosta kansalaisvaltioon. Kansallinen sivistysliitto. Yliopistopaino, Helsinki 2007.
Ryynänen, Aimo: Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere University Press. Tampere 2008.
Ryynänen, Aimo – Rehula, Juha: Valtio ja kunnat yhteistyöosapuolina. Lainsäädännön uudistamisen kehityslinjat vapaakuntakokeilun ensimmäisen vaiheen perusteella. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1992. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1992.
Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki: Eurooppalainen mallikunta. Edita. Helsinki 2006.
Ryynänen, Aimo – Vesikkala, Ari: Vapaat kunnat – Vapaakuntakokeilu sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin näkökulmasta. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin julkaisu 2/1993. Helsinki 1994.
Röhrich, Wilfried: Im Umgang mit der Macht: Das Prinzip der Repräsentation. Kirjassa: Gemeinwohl und Verantwortung. Toim. Stefan Brink ja Heinrich Amadeus Wolff s. 639–651. Berlin 2004.
Rönkkö, Pentti: Kunta- ja palvelurakenneuudistus – kuntien rahoitusongelman ratkaisu vai uusi ongelma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005.
Saint-Ouen, Francois: Denis de Rougemont & L'Europe des Régions. Geneve 1998.
Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampere 2007.
Salminen, Ari – Ikola-Norrbacka, Rinna: Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Vaasa 209.
Sandberg, Siv: En svensk region? Kirjassa: Regioner i Europa s. 206–216. Hässleholm 2008.

Saraviita, Ilkka: Järjestely vaihtotaseen tasapainottamiseksi – talouspolitiikkaa vaiko parlamentarismia? Lakimies 2/1976 s. 152–170.
Saukkonen, Pasi: Etujärjestöt. Verkkojulkaisu Suomen poliittinen järjestelmä. http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/etujarjestot/
Sauri, Pekka: Suomen demokratisoiminen. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala 2003.
Schaffarzik, Bert: Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 14. Boorberg 2002.
Schambeck, Herbert: Kommunale Interessenvertretung in Bund und Ländern. Kirjassa: 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung s. 85–107. Wien 2003.
Schmidt, Thorsten Ingo: Kommunale Kooperation. Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts. Jus Publicum 137. Mohr Siebeck, Tübingen 2005.
Schmidt-Assmann, Eberhard – Hoffmann-Riem, Wolfgang (toim.): Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft. Baden-Baden 2004.
Schmitter, Philippe C. – Trechsel, Alexander H. (toim.): The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms. Council of Europe Publishing. November 2004.
Schrader, Christian: Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbsverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung. Baden-Baden 2004.
Schuppert, Gunnar Folke: Staatswissenschaft. Baden-Baden 2003.
Schuppert, Gunnar Folke: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit? Der Staat 2008 s. 325–358.
Schwarting, Gunnar: Der Deutsche Städtetag wird 100. Die organisierte Interessenvertretung der Kommunen im 20. Jahrhundert. Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 58/2005 s. 458–465.
Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Kuntien itsehallintohankkeen raportti. Sisäasiainministeriön Kuntaosaston julkaisu 3/2000. Helsinki 2000.
Siehr, Angelika: „Entdeckung" der Raumdimension in der Europapolitik: Neue Formen territorialer Governance in der Europäischen Union. Der Staat 1/2009 s. 75–106.
Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövalta. Kirjassa: Suomen kansanedustuslaitoksen historia IX. Helsinki 1977.
Sipponen, Kauko: Perustuslaki 2000 – uudistus eteen- vai taaksepäin. Alakerta. Aamulehti 17.2.1997.
Sipponen, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki. Vantaa 2000.
Snellman, J. V.: Kootut teokset VI. Porvoo 1929.
SOU 2008:125. En reformerad grundlag. Grundlagsutredningens betänkande. Stockholm 2008 (Del 1, Del 2, En presentation).
Statens styrning av kommuner, landsting och regioner. Positionsdokument. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm 2006.
Strandberg, Urban: Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket. Kirjassa: Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, SOU 2007:93 s. 135–149. Stockholm 2007.
Strassner, Alexander: Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte 15–16/2006 s. 10–17.

Strengthening regional and local democracy in the European Union. Volume I. European Union, Committee of the Regions. Brussels 2004.
Suomen kansanedustuslaitoksen historia. Toinen osa. Helsinki 1981.
Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki 2001.
Tallberg, Pontus (toim.): Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna. Hässleholm 2005.
Temmes, Markku: Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat. Hallinnon tutkimus 3/2008 s. 69–79.
Tetri, Eija: Kuntien ja valtion välinen neuvottelumenettely. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1998. Tampere 1998.
Tetri, Eija: Kuntien ja valtion välinen neuvottelumenettely. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1999 s. 103–120.
Tiihonen, Paula: Miksei valtiosääntöuudistus tunne kansalaisyhteiskuntaa? Kanava 1/1997 s. 21–24.
Tiihonen, Seppo: Kymmenen haastetta valtiolle. Kuinka julkisen vallan tulisi vastata globaalistumiseen. Kanava 1/2001 s. 20–24.
Tiitinen, Seppo: Eduskuntatyön uudistuminen. Kirjassa: Suomen ja kansanvallan haasteet s. 58–81. Edita. Helsinki 2008.
Torngren, Håkan: Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv. Förvaltningsrättslig tidskrift 1/2004.
Tuori, Kaarlo: Asiantuntijalausunto Suomen Kuntaliitolle valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa. Helsinki 5.12.2001.
Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7–8/2005 s. 1021–1049.
Turkka, Tapani: Valtiosääntöuudistus ja parlamentarismi. Kirjassa: Demokratia ja poliittinen osallistuminen (toim. Jyrki Käkönen ja Jukka Paastela) s. 180–199. Tampereen yliopisto, Politiikan tutkimuksen laitos. Tampere 2006.
Uotila, Jaakko: Valtiovalta ja kansalaistottelemattomuus. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala s. 293–299. Helsinki 1982.
Viljanen, Veli-Pekka: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7–8/2005 s. 1050–1064.
Viren, Matti: Mikä on tutkijoiden oikea strateginen näkemys valtionhallinnossa? Tieteessä tapahtuu 1/2007.
Väänänen, Pekka: Kansanedustajan kunnallispoliittinen profiili. Kanava 7/1980 s. 411–416.
Wahl, Rainer: Der Konstitutionalismus als Bewegungsgeschichte. Der Staat 4/2005 s. 571–594.
Wetterberg, Gunnar: Kommunerna. Borgå 1997.
Wiberg, Matti: Miten paljon EU vaikuttaa Suomen normituotantoon? http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2995.pdf
Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wüstenrot Stiftung. Wiesbaden 2008.
Wrede, R. A.: Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1945.
Österreichischer Städtebund: 75 Jahre Österreichischer Städtebund. Linz 1990.

Paula Tiihonen, hallintotieteiden tohtori, dosentti

Keskustelua:

Demokratian suuntia

Tämä tutkijapuheenvuoro sai alkunsa kolmesta kirjasta ja kahdesta yhteiskuntakehitystä kuvaavasta raportista. Ensinnäkin tietysti professori Aimo Ryynäsen nyt julkaistavasta tutkimuksesta kunnallisen ja valtiollisen demokratian suhteesta, josta on syytä jatkaa hieman tuoreeltaan saman Tampereen yliopiston koulutuksen saaneena. Varsinkin kun 25 vuotta sitten kirjoitin väitöskirjan kuntaa laajemman alueen kansalaisten itsehallinnosta eli maakunta-itsehallinnosta. Kohteena oli satavuotisen valtiosääntömme toteutumatta jäänyt pykälä. Vie vielä aikansa, toivottavasti ei kuitenkaan toiset sata vuotta, kun savolaisten, karjalaisten, hämäläisten, pohjalaisten ja muiden maakuntien kansalaisten itsehallinto aidosti laajenee.

Samaan aikaan luvussa oli norjalaisen professorin Stein Ringenin kirja What Democracy is for (2007). Kolmas tärkeä kirja oli professori Markku Kuisman Suomen poliittinen taloushistoria 1000-2000 (2009). Neljäs virike tuli 7 brittiläisen think-tankin (The Institute for Public Policy Research, Fabian Society, Centre Forum, Progress, Policy Exchange, Reform ja Demos) yhdessä julkaisemasta raportista A Future for Politics (2009). Se on politiikan ajatusammattilaisten vastaus Englannin parlamenttia ja koko maan poliittista järjestelmää ravistelleeseen ns. kulukorvausskandaaliin. Kirjanen oli esillä Suomen suurlähetystön ja Suomen Lontoon instituutin järjestämässä demokratian tilaa käsitelleessä pienoisseminaarissa 4.11.2009. Demokratian tuloksista puolestaan kertoo paljon OECD:n tulonjako- ja köyhyysraportit kuten Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries (OECD 2008).

Kirjojen ja raporttien sanomat liikkuvat demokratiassa varsin eri tasoilla. Demokratia-kirjoissa on yhteistä näkemys nykyisen edustuksellisen demokratian rakenteellisista vajeista, luottamuspulasta ja jossain määrin pelottavalta näyttävästä politiikan vastaisuudesta. Niistä käy ilmi myös demokratian vaikeus täyttää kansalaisten odotuksia, toimia tulevaisuuden ongelmien ratkaisijana yhteiseksi ja yleiseksi hyväksi. Kaikissa niissä heijastuu tarve nykyistä suorempaan alhaalta ylös lähtevään kansanvaltaan. Niistä nousee esille myös pitkän aikavälin kysymys poliittisen demokratian uskottavuuden kytkennästä taloudelliseen valtaan. Näyttää siltä, että poliittiset instituutiot ovat melko voimattomina joutuneet myöntämään, että politiikan vastuulle on asetettu yhä vaikeampia ongelmia, mutta ratkaisun avaimet ovat siirtyneet muualle – yksinkertaistaen pois kansallisvaltioilta ja politiikalta taloudelle. OECD:n tulonjakoraportti kuvaa vääjäämättömästi demokratian erästä tulosta: kasvavia tuloeroja ja köyhyyden sitkeyttä hyvinvoinnissa. Olemmeko tajunneet, että 15 vuodessa myös Suomi on muuttanut linjaansa? Olemme siirtyneet nopeimmin tuloeroja kasvattaneiden maiden kärkijoukkoon.

Tulevaisuuden tutkijat korostavat, että tulevaisuuksia on monta. Sama koskee demokratioita. Jotenkin Suomessa on onnistuttu kaventamaan demokratian tulevaisuuskeskustelu koskemaan ylimpien valtioelinten suhteiden yksityiskohtia (EU-lautaset) taikka äänestystekniikkaa (nettiäänestys). 1970- ja 1980-luvuilla valtiosääntökeskustelua myöten demokratiasta puhuttiin monen tasoisena: globaalina, eurooppalaisena, maakunnallisena ja paikallisena. Demokratia koski laajasti instituutioita: valtiota, kuntia, hallintoa, järjestöjä, yrityksiä, virastoja, kouluja, yliopistoja, laitoksia, taloyhtiöitä ja perheitä. Sisällöltään demokratia ymmärrettiin poliittisena, sosiaalisena ja taloudellisena. Demokratia nähtiin välillisenä ja suorana (Monen monta demokratiaa TuV 3/2007).

Oma näkemykseni lukuharjoitusten jälkeen on: demokraattisen järjestelmän uskottavuuden takia on alettava taas puhumaan myös taloudellisesta vallasta, ja puhuttava demokratiasta ja taloudesta samaan aikaan ja samoilla foorumeilla. Se ei ole helppo tehtävä.

1. Kunnallisen demokratian myytti

Professori Ryynäsen käsittelemästä kunnallisesta demokratiasta nostan esille olennaisimman: valtion valta ja kuntien velvollisuudet. Olemme ajautuneet sikäli epäselvään tilaan, että voidaan sanoa demokratian instituutioiden olevan teknisesti loistokunnossa, mutta niin kansalaiset kuin demokratian toimijat kokevat tyhjäkäyntiä, demokratian rattaissa ei pyöri tarpeeksi sisältöä ja merkitystä. Tässä tilanteessa englantilaisten think-tankkien ajattelussa ladataan paljon odotuksia paikalliseen demokratiaan vaikka sen rahoitusja muut ongelmat tunnistetaan. Monet demokratian tutkijat muistuttavat itsehallinnon myytistä. Oikeudet ja velvollisuudet eivät kohtaa ja kukaan ei ole vastuussa. Stein Ringen pelkistää: ”Keskushallinnolla on valta ilman velvollisuuksia ja paikallishallinnolla on velvollisuudet ilman valtaa” (Ringen 2007, 261).

Ringen norjalaistaustaisena Oxfordin yliopiston sosiologian ja sosiaalipolitiikan professorina tuntee demokratian, myös kunnallisen itsehallinnon, hyvin. Vaikka hän kirjoittaa norjalaisen kuntademokratian ahdingosta, sanoma käynee myös Suomelle. Kuitenkin ottaen huomioon, että Norjalla on vauraana öljymaana ylivertaiset mahdollisuudet laman aikoinakin huolehtia hyvinvointipalveluista. Miten Norjassa on käynyt? Norjassa on siis samoin kuin Suomessa vahva pienten kuntien varaan rakentuva demokratian rakenne. Kuntia on yli 400 ja keskimäärin niissä on vähemmän kuin 10 000 asukasta. Kunnilla on perinteisesti ollut laajat tehtävät infrastruktuurin ja sosiaalipalvelujen aloilla ja niillä on vahva verotusoikeus, suurin osa tuloveroista kerätään paikallisesti. Ringenin mukaan paikallispolitiikka on vähitellen muuttunut keskushallinnon tekemien päätösten hallinnoinniksi. Kuntien korkea verotustasokaan ei riitä menoihin, joita valtion ylhäältä määrittämät tehtävät nielevät. Autonomiset vahvat kunnat ovat alistuneet hattu kädessä kerjäämään valtiovarainministeriön oven taakse. Ringen tiivistää: ”Paikallishallinto on demoralisoitunut ja äänestäjät menettäneet kiinnostuksensa” (sama, 261).

2. Kansallisen lainsäädäntövallan vähentymisen syistä

Ringen näkee erityisesti lainsäätäjän vallan vähentyneen. Hän ei kuitenkaan hyväksy täysin sitä yleisesti esitettyä väitettä, että lainsäätäjä olisi menettänyt vallan markkinoille, medialle ja tuomioistuimille. Esimerkiksi median valta on kasvanut, mutta se ei ole pois lainsäätäjältä. Media määrittää ja ohjaa poliittista keskustelua ja tietoisuutta, mutta todelliset poliittiset päätökset tehdään edelleen lailla.

Ringen tuo esille seuraavat kaksi kaikissa demokratioissa kansallista lainsäädäntövaltaa vähentävää kehityspiirrettä: 1) Isot talouden toimijat ovat osana globalisaatiota saaneet uuden mahtavan vallan käytön välineen, mahdollisuuden siirtää pääomia, tuotantoa, työpaikkoja, pääkonttoreita, tutkimus- ja kehitystyötä pois. Tämä mahdollisuus on ollut aiemminkin, mutta nyt tämä veto-oikeus on todellinen ja uskottava. 2) Ylikansallinen lainsäädäntö ja normienanto (EU,YK,WTO, EN jne) on lisääntynyt.

3. Suora demokratia

Kuvaavaa sille, kuinka sitoutuneita olemme olleet yhteen ajattelutapaan, on suhtautuminen suoraan demokratiaan. Lähes 40 vuotta sitten Valtiosääntökomitea 1974:n enemmistö halusi perustuslakiin kirjattavaksi mahdollisuuden tähän. Porvarillisten puolueiden muodostama komitean enemmistö esitti jo mietinnön johdannossa linjauksen, että edustuksellisen kansanvallan ohella on pyrittävä kehittämään välitöntä kansanvaltaa ja erilaisia osallistumisjärjestelmiä alemmilla tasoilla (KM 1974:27).

Suomessa on jatkettu Euroopan historiasta ajattelua, että hallitsijat hallituspalatseistaan maiden pääkaupungeista hallitsevat ylhäältä alamaisia. Hallitsijan nimike on vaihtunut, mutta valta on keskitettyä. Komentoketju on suora: parlamentin kautta hallitukselle ja sen tiukassa ohjauksessa toimeenpanoon kunnille.

Kansalaisten suoraa valtaa ja vaikuttamista on tosiasiassa vain kerran itsenäisyyden aikana selvästi lisätty kun presidentin valinta annettiin kansalaisille. On näistä lähtökohdista ymmärrettävää, että kansalaisten enemmistö vastustaa presidentin valtaoikeuksien vähentämistä. Ylen tutkimuksessa 80 % vastaajista oli valmis säilyttämään presidentin nykyisen johtoaseman ulkopolitiikassa. Kansa ei ole halukas hiljan saamaansa uutta äänivaltaa itseltään poistamaan.

Varsin monessa läntisessä demokratiassa on käytössä kansanäänestyksiä, kansalaiskuulemista, kansalaisaloitteita, ennakkoäänestyksiä, esivaaleja jne. Sveitsi on alun alkaen turvautunut suoraan demokratiaan. Kysymys ei ole edustuksellisen mallin unohtamisesta. Jos runsas 100 vuotta sitten luku- ja kirjoitustaidottoman kansan arviointikykyyn luotettiin niin paljon, että siirryttiin kerralla ensimmäisenä maailmassa myös naiset paitsi äänestäjiksi myös ehdokkaiksi hyväksyvään vaalitapaan, eikö nyt hyvin koulutettu kansa olisi kyvykäs ottamaan kantaa hieman enemmän ja useammin? Teknologia on käytettävissä. Englantilaiset think-tankit ovat lähes yksimielisiä siitä, että kansalaisten valtaa on valtakunnallisten vaalien välillä lisättävä.

4. Myös taloudellisesta demokratiasta alettava puhua uudelleen ja uudella tavalla

1900-luku oli poliittisen demokratian voittokulun aikaa, jota sosiaalinen demokratia täydensi. Ringen muistuttaa samaan aikaan kaikkien taloudellisen demokratian ns. kollektiivisten yritysten epäonnistuneen. Ääritapaus nähtiin Neuvostoliitossa. Myös Jugoslavian työpaikka-demokratia epäonnistui. Kansallistamishankkeet, kuten Englannin yritys kansallistaa raskasta teollisuutta tai Ranskan pyrkimykset kansallistaa suuria pankkeja, eivät onnistuneet. Ruotsin palkansaajarahastotkin kuihtuivat. Ringenin mukaan nämä yritykset epäonnistuivat koska ne eivät olleet taloudellisesti tehokkaita. Vuosisadan loppuun mennessä tavoitteet taloudellisesta tasa-arvosta katosivat.

Ringen ei usko talouden demokratisoimismahdollisuuksiin perinteisessä merkityksessä. Ratkaisun avaimet ovat yksilöillä. Hänen teoreettinen ajattelunsa nojaa ihmisten vallankäytön – mukaan lukien taloudellisen – voimistamiseen.

Ringen ja monet muut demokratiatutkijat katsovat valtion luonteen ja aseman muuttuneen. Philip Bobbitin mukaan kansallisvaltiot ovat muuttuneet avoimessa kansainvälisessä taloudessa toimiviksi markkinavaltioiksi (Bobbit: The Shield of Achilles 2003).

Britanniassa valtion suhde talouteen on pankkikriisin tilanteessa asettanut poliitikot taas kerran vaikeaan asemaan, varsinkin vaalien lähetessä. Britannian hallitus pelasti verovaroin pankkeja ja vakuuksineen pelastuspaketista lankesi veronmaksajien kannettavaksi lähes 1000 miljardin euron riskit(lopullinen summa jäänee 100 miljardiin). Valtio otti omistukseensa (84 %) Royal Bank of Scotlandin (RBS), joka kuten investointipankit yleensä ovat osin valtion tukitoimien ja alhaisten korkojen avulla tehneet kovaa tulosta tänä vuonna. Nyt pankit maksavat taas miljoonien, jopa miljardien, bonuksia. Myös valtion omistama RSB, joka vielä viime vuonna teki 24 miljardin punnan tappion. Brittihallitus yritti ensin pankkien voittojen windfall-veroa, tuloksetta. Sen sijaan kertaluonteinen vero pankkiirien bonuspalkkioille on johtamassa tulokseen. Ranskan presidentti Sarkozy ilmoitti tekevänsä saman.

Suomessa valtion luonteesta ei ole paljoa keskustelua. Mielenkiintoisimmat avaukset tulevat tieteen tai politiikan ulkopuolelta. Suomen osallisuudesta Afganistanin sotaan ja metsäyhtiöiden (valtio omistajana) siirtymisestä verohelpotusten, halvan työvoiman ja maan takia latinalaiseen Amerikkaan kirjailija Antti Tuuri totesi taiteilijan terävyydellä: ”Suomi on sotaa käyvä siirtomaavalta” (HS 19.9.2009). Toinen tämän ajan tiivistys on valtion sijoitusyhtiö Solidiumin johtaja Kari Järvisen: ”Suomihan ei ole maa, vaan klubi” (Kauppalehti 7.12.2009).

Englantilaisten think-tankkien neuvot demokratian pelastamiseksi ovat varsin käytännönläheisiä ja nimenomaan brittiläiseen järjestelmään liittyviä. Uskotaan pienten askelten riittävyyteen. Olennaista on, että nämä ajatushautomot tunnistavat ainakin seuraavat lähtökohdat: 1) parlamentin kulukorvausskandaalissa oli kyse syvästä poliittisen järjestelmän uskottavuusongelmasta ja poliittisen kulttuurin rapautumisesta, mihin alettiin reagoida vaarallisesti yleisenä politiikan ja demokratian vastaisuutena, 2) politiikan avoimuus/läpinäkyvyys on heikkoa, 3) parlamentin asemaa on vahvistettava, 4) keskusjohtoisuutta on vähennettävä ja demokraattisesti valituille paikallisille elimille on annettava valtaa, 5) kansalaisten suoria ja uusia vaikuttamismuotoja on otettava käyttöön, 6) poliii-

tikkojen rekrytointitaustoja on lavennettava ja 7) ehdokkaiden asettelussa on käytettävä kansanvaltaisia esivaaleja.

Raportista käydyssä keskustelussa on löydettävissä myös ajatus siitä, että politiikan vaikeudet johtuvat kyvyttömyydestä – tarkemmin keinojen puutteesta – tehdä politiikkaa. Nähdään, että demokratiaa arvioidaan entistä selvemmin sen sisällön ja sen tulosten mukaan. Peruskysymyksiä tällöin on, mitä on saatu aikaan, kenen etua on ajettu, onko oltu oikeudenmukaisia ja tehokkaita. Suomessakin demokratian sisällön arvioinnin ytimessä on hyvinvointimallin toimivuus ja sen suhde talouteen.

Ringen erottaa viisi trendiä demokratian, politiikan ja talouden voimasuhteiden muutoksessa: 1) taloudellinen valta on kasvanut suunnattomasti talouden kasvun takia verrattuna politiikkaan, jossa kullakin äänestäjällä on edelleen vain yksi ääni, 2) taloudellinen valta on keskittynyt pienelle eliitille, 3) markkinoiden ja talouden liberalisoinnissa (ml. yksityistäminen, ulkoistaminen, kumppanuussopimukset) yksityinen" on tullut "julkisen" areenoille, 4) poliittinen valta on työnnetty pois talouden areenoilta; poliittisen toiminnan rahoitus on siirtynyt niille, joilla on kykyä, halua ja intressiä kustantaa poliittisia aktiviteettejä ja 5) pääomamarkkinat ovat globalisaation, deregulaation ja tietotekniikan myötä karanneet kansallisvaltioilta.

Taloudellinen demokratia oli myös Valtiosääntökomitea 1974 pohdinnoissa tärkeällä sijalla. Sittemmin se on jäänyt aivan kuten suora demokratia unohduksiin. Väläys talouden ja demokratian suhteesta on saatu puhuttaessa globaalidemokratiasta taikka Tobinin verosta. Edes viimeisen rahoitus- ja pankkikriisin aikaan demokratia ei ollut teema, vaikka tosiasiassa monessa maassa suoritettiin todella jyrkkiä kansanvaltaistamispäätöksiä kun kokonaisia isoja pankkeja kansallistettiin. Koko ilmiö on nähty tiukasti rajattuna "rahoitusmarkkinoihin" ja luonteeltaan "tilapäisenä"; ongelma korjaantuu markkinoiden virheiden oikaisuna. Voidaan sanoa aivan kuten valtion ja kunnan suhteesta, että toimijat ja vastuu eivät kohtaa. Markkinat toimivat tai eivät toimi, mutta politiikka kantaa aina viime kädessä vastuun.

Ringen jakaa taloudellisen vallan kahtia: 1) valta vapautena eli valta tehdä oman elämän suhteen omat valinnat ja 2) valta dominanssina eli valta muotoilla tai vaikuttaa toisten valintoja. Hän erittelee eri ihmisryhmien tai luokkien asemaa taloudellisessa vallankäytössä. Ratkaisevassa asemassa on keskiluokka. Hän luettelee seuraavanlaiset viisi taloudellisen demokratian ehtoa: 1) taloudellinen demokratia riippuu tavallisista ihmisistä, heidän antamista äänistä, mutta poliittinen valta riippuu siitä mitä keskiluokka haluaa tehdä ja mitä se katsoo voivansa tehdä; 2) jotta keskiluokka on kiinnostunut, taloudellisen demokratian tulee tuottaa sille luokkana ja yksilöinä selvää hyötyä; 3) keskiluokka on kiinnostunut vain, jos se voi luottaa siihen, ettei taloudellisen demokratian sovellutuksissa juurikaan tingitä taloudellisesta tehokkuudesta; 4) talouden tehokkuus ei kykene määrittelemään kaikkea, esimerkiksi keskiluokalla on intressi köyhien auttamiseen; 5) köyhien nostaminen taloudelliseen vapauteen riippuu siitä maagisesta asiasta kuin missä määrin keskiluokka on kiinnostunut tekemään köyhien puolesta enemmän kuin sen oma intressi vaatii.

Taloudellisen demokratian uudelleen löytö ei Ringenille näytä tarkoittavan jotain suurta teoriaa tai ajatuskehikkoa. Hän erittelee demokratian lisäämistä muun muassa ve-

rotuksen ja tulonjaon tasaamisen avulla, pohtii perusteellisesti keskiluokan ja köyhien voimistamisen ja vastaavasti rikkaiden aseman heikentämisen keinoja ja korostaa korkean koulutuksen merkitystä.

5. Onko Suomen demokratiassa irtauduttu Pohjoismaisesta linjasta?

Suomalaiset ovat pitkään katsoneet hyvinvointivaltion (hyvinvointiyhteiskunnan) olevan onnistuneen demokratiamme erinomainen tulos. Puolueet oikealta vasemmalle, työmarkkinaosapuolet ja erilaiset muut toimijat hyväksyivät 1960-luvulta alkaen konsensukseen ja yhteistoimintaan perustuvan mallin, jonka katsottiin olevan oikeudenmukainen ja takaavan parhaiten taloudellisen kasvun ja tehokkuuden. Lähes puoli vuosisataa mallia on yhteisesti kiitetty. Kun nyt epäusko on alkanut vähän kaikkialle levitä, on syytä katsoa taloudellisen demokratian näkökulmasta tilannetta.

Arvioinnin taustaksi on syytä huomata, että Suomessa markkinoiden liberalisointi ja säätelyn purku osui samaan aikaan kun demokratiassa siirrettiin presidentiltä valtaa hallitukselle ja pääministerille sekä siirryttiin vahvaan parlamentaariseen valvontaan. Tänä aikana politiikan välineet hallita ovat heikentyneet. Raha- ja finanssipolitiikan kansalliset ohjauskeinot poistuivat osin kokonaan. Ringenin ajattelua seuraten vientivetoisessa taloudessamme globaalitalouden ehdoilla toimivilla yrityksillä on ollut Exit-kortti käytössä. EU-tasolla politiikan teon välineitä on käytössä enemmän, mutta asetelma on silti sama. Kaikilla politiikan tasoilla taloudella on hallussaan voimakas väline: poistuminen ja sitäkin tärkeämpänä tietoisuus poistumisen mahdollisuudesta.

Parlamentaarisen demokratian vahvistamisen loppukauteen osuu puolestaan toinen olennainen talouden kehitysvaihe. Demokratian sisältö on tasa-arvona/eriarvoisuutena mitaten olennaisesti muuttunut. 1990-luvun alun laman jälkeen alkaneesta poikkeuksellisen pitkästä ja voimakkaasta talouden kasvusta huolimatta kansalaisten tuloerot ovat kasvaneet. OECD:n uusimmissa tulonjakovertailussa Suomi sijoittuu niiden maiden joukkoon, joissa tuloerot ovat kasvaneet eniten ja nopeimmin niin vuosina 1995-2005 kuin 2000-luvun aikana. Kaikkiaan 1980-luvun puolivälistä 2000-luvun puoliväliin 2/3 OECD-maista kuuluu ryhmään, jossa eriarvoisuus on lisääntynyt. Suomi mainitaan OECD-vertailussa usein ensimmäisenä pienten tuloerojen maista, jossa eriarvoisuuden nousu on ollut vahvinta.

Päätökset, joiden tuloksia OECD mittaa, on tehty edustuksellisen demokratian mukaisesti vahvistuneen parlamentarismin aikana. Kasvavan eriarvoisuuden ajanjakso on pitkä ja johdossa on ollut monenlaisia hallituksia. Onko Suomi tietoisesti ja pysyvästi irtautunut Norjan kanssa siitä Pohjoismaisesta pienten tuloerojen demokratian perinteestä, johon vielä Tanska ja Ruotsi OECD-raportin mukaan näyttävät kuuluvan? Joka tapauksessa Suomi on viimeisen erittäin vauraan 15 vuoden kauden aikana siirtynyt erilaisilla OECD-mittareilla läntisten teollisuusmaiden ryhmittelyissä alhaisimpien tuloerojen maaryhmästä seuraavaan ryhmään, sellaisten maiden kuin Luxemburg, Itävalta, Tsekki ja Slovakia joukkoon.

Kasvavia tuloeroja perustellaan kansainvälisen kilpailun ja taloudellisen tehokkuuden välttämättömänä edellytyksenä. Olisiko tämä linjamuutos ollut sellainen, josta koko kan-

san olisi tullut keskustella ja sen jälkeen ottaa siihen kantaa?

Myös meneillään olevan laman lopputulosta on tarkasteltava taloudellisen demokratian ja tasa-arvon mittareilla. Lomautukset, työttömyys, verojen korotukset ja hyvinvointipalvelujen kuihtuminen ovat osa demokratiaa, sitä, jonka kansalaiset kohtaavat ja jota he ainakin jälkikäteen arvioivat.

Kansalaiset olettavat parlamentaarisen demokratian nimenomaan huonoina aikoina käyttävän voimakkaasti valtaansa. Parlamentille ja sen luottamusta nauttivalle hallitukselle keskitetyn poliittisen vallan ja kansalaisten kasvaneiden odotusten välillä on aukko, joka aiheutuu politiikan ja talouden epäsuhdasta. Politiikka ja kansan edustajat on pantu kantamaan kohtuutonta vastuuta politiikan todellisiin keinoihin nähden.

Mahdollisen kritiikin noustessa demokratiassa ei kuitenkaan sovi unohtaa, että kansalaiset ovat valinneet edustajansa. Koko järjestelmä on oma valinta. Tämä ei poista todellisilta valtiomiehiltä ja – naisilta velvoitetta ratkaista pitkän aikavälin rakenteellista ongelmaa edustuksellisen demokratian ja talouden epäsuhdasta.

6. Läänitysvalta – voiko toistua?

Yksi alun kirjoista, Kuisman kuvaus tuhatvuotisesta suomalaisesta taloushistoriasta, on käsittelemättä. Mitä tekemistä sillä on demokratia-teeman kanssa? Kuisma kuvaa talouden kautta hallitsemisen pitkää linjaa tasolla. Hän tuo esille eri aikojen ulkomaisten ja kotimaisten läänitysherrojen, kansainvälisten pankkien ja muiden suuromistajien pitkän jatkumon.

Tulevaisuuden tutkijat laativat yleensä aina yhden huonon vaihtoehdon tulevaisuudelle. Sain vauhtia erään tällaisen tulevaisuuspolun hahmotukseen Kuisman taloushistorian 1000-vuotisesta historiasta.

Voiko olla niin, että olemme parisataa vuotta jatkuneen demokraattisen kansallisvaltion kauden jälkeen ajautumassa uudenlaiseen läänitysvaltasysteemiin?

Demokratian ongelmia käsittelevät kirjoitukset avittivat myös pohtimaan mitä etenevä globalisaatio erityisesti omistuksen ja vallan keskittymisenä kansainvälisille suurille rahoituslaitoksille ja yrityksille merkitsee ”hallintana” ja ”itsehallintona” pitkällä aikavälillä pienessä maassa.

Uutta globalisaation käännettä synkässä skenaariossa edustaa vuonna 2008 alkanut rahoitus- ja pankkikriisi ja sitä seurannut maailmanlaajuinen lama, jota on verrattu aina 1930-luvun maailmansotaan johtaneeseen murrokseen. Rahoitusjärjestelmän karatessa 2000-luvun myötä niin reaalitalouden kuin politiikan ulottumattomuuksiin, pankinjohtajia alettiin pitää kriisiin syyllisinä. Heitä on verrattu uusina vallanpitäjinä keskiajan kaikkivaltiaisiin läänitysherroihin. Monessa maassa on omistajuuden ja vaurauden uusjakojen kautta jouduttu kansainvälisten toimijoiden rahoitusliekaan. Kokonaisten kansantalouksien heilahtelut ovat olleet nopeita. Suomessa on seurattu pienten naapurimaiden, vauhdilla modernisoituneiden ja rikastuneiden Baltian maiden ja vakaan Pohjoismaan Islannin, päätymistä valtioina ja kansakuntina keinottelun kohteeksi ja ajautumista lähes vararikkoon. 2000-luvulle tultaessa köyhä Irlanti nousi ennennäkemättömään vaurauteen, mutta jo saman vuosikymmenen lopussa se ajautui taloudelliseen ahdinkoon.

Meidän aikamme globalisaatio on saanut uuden juonteen myös ilmastonmuutoksesta. Ilmastonmuutoksen monet skenaariot ennustavat maan arvon nousua kun ruuan, veden ja energian tarve kasvaa. Jo nyt ovat maailmalla liikkeellä isot ostajat, jotka haluavat turvata tulevaisuutensa pitkällä aikavälillä. Kiina ostaa Afrikasta maata ja valtaa luonnonvaroja, mutta myös pienet maat ovat ryhtyneet aivan vastaaviin varotoimiin. Näyttää siltä, että on alkanut mittava tulevan vaurauden uusjako.

Keskiajan läänitysjärjestelmä, jossa linnoja ja linnalääneiä maineen, luonnonvaroineen, ihmisineen ja erilaisine hallintaoikeuksineen voitiin läänittää, myydä, lahjoittaa, pantata tai käyttää erilaisen poliittis-taloudellisen kaupan välineinä, ei toimintamallina ole välttämättä kaukana siitä, mihin voidaan ajautua myös tulevaisuudessa. Ilman politiikan ja demokratian puuttumista asioiden kulkuun. Uuden läänitysvallan ulkoiset ilmenemismuodot ovat erilaiset, mistä syystä emme osaa ilmiötä ja sen historiallista jatkuvuutta nähdä. Jos oletetaan Suomen siirtyvän digi-yhteiskunnassa vientivetoiseksi palvelutaloudeksi, on syytä katsoa, ettei ns. hallintavalta katoa. Suomi tarvitsee kipeästi pääomia ja sijoituksia, mutta elintärkeiden perustoimintojen hallinnan ja määräysvallan menetyksellä on kaikkina aikoina suuret riskinsä. Erilaisia infrastruktuurin kantaverkkoja tai niiden tärkeitä osia, joille tulevaisuuden palvelut nojaavat, on siirtynyt julkisesta yksityiseen ja tätä kautta vähitellen osana vapaata kilpailua ulkomaiseen omistukseen ja määräysvaltaan. Tietoverkot on näistä yksi. Kun liikehuoneistot, kauppakeskukset ja toimitilat, joissa palveluja tuotetaan ja jaetaan, on myyty ulkomaille, saattaa olla edessä ankean kallis alivuokralaiskohtalo. Johtavat palveluyritykset siirtyvät parhaillaan nopeaan tahtiin ulkomaiseen omistukseen. Olemme jo pitkään tottuneet siihen, että työpaikkojemme ruokapalvelujen voitto menee ulkomaille. Samaan on tyytyminen työpaikkojemme terveyspalveluissa. Ylipäätään yksi suurimmista tulevaisuuden palvelualoista eli terveydenhoitoala on muutoksen alla. Jo nyt monet isot ”terveystalot/sairaalat kaikkine palveluineen” ovat vahvasti ulkomaisessa omistuksessa.

Jos ”huono läänitysskenaario” alkaa toteutua, Suomella on tästäkin asiasta jo kokemusta. Kuisman kirja kuvaa läänitysvaaran hetkiä jopa kaikkein varhaisimmilta globalisaation kausilta, aina 1300-luvulta asti. Näyttää siltä, että Suomi oli ajopuu silloisten ”eurooppalaista” taloudellista ja poliittista valtaapitävien taisteluissa. Huomattakoon, että Venäjän, erityisesti Pietarin, merkitys on tuolloinkin ollut Suomen selviytymistielle ratkaisevaa.

Kuisma kuvaa kirjassaan kuinka Ruotsin vallan aikaan 1360-luvulla koko Länsi-Suomi oli panttina Rostockissa pääkonttoriaan pitäneellä pankkiirilla erään palkkasoturin ja hänen saksalaisten isäntiensä monimutkaisen palkitsemis-, velka- ja vakuusketjun kautta. Turun keskuslinna oli osana ruotsalaisylimystön kapinaa ja vallanvaihtoa siirtynyt Norjan ja Ruotsin kuninkaalta saksalaisherttualle, joka palkitsi Turun linnalla maineen, ihmisineen ja kaikkine hallintaoikeuksineen saksalaisen kreivin, joka puolestaan maksoi velkoja saksalaiselle palkkasoturipäällikölleen, joka taas maksoi pankkiirilleen velkoja. 1380-luvulla taas samainen saksalaisherttua oli huonossa rahoitustilanteessa myymässä Viipurin linnalääniä ja Ahvenanmaata saksalaiselle ritarikunnalle. Kaupan esti Suomen laamanni, joka sen ajan suurpääomistajalta eli kirkolta lainaamillaan rahoilla ensin rahoitti herttuasta, sitten osti pääosan hänen luottojensa panteista itselleen ja näin nou-

si koko valtakunnan ylimmäksi vallankäyttäjäksi. Laamanni oli todellinen tulevaisuuden näkijä ja tekijä: tajusi hyvin ja ajoissa idän kansainvälisten kauppareittien kannalta tärkeän Viipurin arvon.

Korostan, tulevaisuuksia on monia ja tulevaisuudet tehdään. 1300-luvun globalisaatioaallon läänitysuhista huolimatta on nähtävä kuten tänäkin päivänä globalisaation positiiviset mahdollisuudet. Kuisman mukaan keskiajan kaupunkien ja kaupan eurooppalainen verkostoituminen vahvisti Suomen ja muun Euroopan välistä kulttuurista integraatiota ”Samoissa aluksissa kulki meren yli kauppatavarain lisäksi ihmisiä kirjoineen, muoteineen, vaatteineen ja aatteineen” (Kuisma 2009, 29). Kosmopoliittinen katolinen kirkko ja Suomen linnoihin levinnyt ritarikulttuuri olivat eurooppalaisuuden edistäjiä. Kuisman arvion mukaan Suomi näyttäytyi kansainvälisempänä kuin ehkä koskaan myöhemmin.

Globalisaatio ja kansainvälistyminen on kohdellut nykymuodossaankin tähän asti Suomea todella hyvin. Talouden kukoistus on johtanut kansalaisten hyvinvointiin. Demokratian tulevaisuus ja kansalaisten hyvinvointi on jatkossa kiinni siitä, kuinka demokratia ja talous toimivat yhdessä. Demokratian sisältö ratkaisee lopulta myös kansalaisten uskon demokratiaan.

7. Demokratian laatu – subjektiivinen kanta

Ringen on oikeassa siinä, että ihmisten mielestä demokratian viralliset muodot eivät ole niin tärkeitä kuin demokratian laatu – se, mitä sillä saadaan aikaan. Demokratian hyvyyttä ja tehokkuutta he arvioivat omin silmin ja nojautuen omaan elämänkokemukseensa.

Oletetaan, että politiikka ja talous pääsevät ohi meneillään olevista kriiseistään. Oletetaan, että demokratia on avoimella ja rehdillä tavalla valinnut muun muassa julkisen talouden tervehdyttämisen keinoista parhaan (velkaa/säästöt/verojen korotus tai muu valtion tulojen nosto/muu keino) säilyttäen järjestelmätasolla legitimiteettinsä. Ihmisille voi silti jäädä vahva tyytymättömyyden siemen, jos he tuntevat, että he eivät voi elää kuten haluaisivat, että he eivät enää ole ”oman elämänsä herroja” ja että heidän elämänsä ei ole turvattua.

Kirjojen pitkän tähtäimen sanoma minulle oli: Demokratia on hyvää kun ihmiset kokevat elämässään vapautta - poliittista, sosiaalista ja taloudellista – ja kun heillä on perusteltu syy luottaa siihen, että demokraattinen järjestelmä on kykenevä turvaamaan tämän vapauden myös tulevaisuudessa.