

Vapaakuntasäädösten periaatteita vakiinnutetaan kunnallislainsäädäntöön

Hannele Isola

Osassa maamme kunnista on vuoden 1988 alusta harjoitettu vapaakuntakokeilua (L vapaakuntakokeilusta 718/88, VKKL). Vapaakuntakokeilulain 1 §:n mukaisesti »Kokemusten saamiseksi siitä, miten voidaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa paikallisia olosuhteita paremmin vastaavaksi, käyttää kuntien voimavaroja nykyistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja, järjestetään vapaakuntakokeilua sen mukaan kuin siitä tässä laissa säädetään».

Vapaakuntakokeilua, jonka oli alunpitäen määrä päättyä vuoden 1992 lopussa, päätettiin jatkaa vuoden 1996 loppuun.¹ Vapaakuntasäädöksistä on kumottu sellaisia säännöksiä, jotka ovat kokeilun kuluessa käyneet tarpeettomiksi. Tämä on seurausta siitä, että kunnallislainsäädäntöön – kunnallislakiin ja muuhun erityislainsäädäntöön – on jo tehty eräitä kokeilulainsäädännön alaan kuuluvia muutoksia.

Tässä artikkelissa tarkastellaan vuosina 1988–1992 annettua vapaakuntakokeilusäännöstöä, sekä eräitä kokeilun alkamisen jälkeen tehtyjä kunnallislainsäädännön muutoksia, joihin on siirretty vapaakuntasäädösten periaatteita. Erityisesti, mitä periaatteita noudatetaan kunnan hallinnon organisaation rakenteen ja viranomaisten keskinäisten suhteiden säätelyssä? Miten vapaakuntasäädöksillä on sallittu järjestää uudelleen kunnan ja valtion viranomaisten toimivaltasuhteita²? Silmällä pidetään lisäksi vapaakuntakokeilulainsäädännön ja kunnallislain osauudistusten säätelyperiaatteiden yhteensopivuutta Suomea sitovan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (L 1180/91, SopS n:o 65/91) määräyksiin.

1. ERITYISTOIMIALAN ORGANISAATIESTA VAPAAKUNNISSA

Kokeilun käynnistämävaiheesta lähtien kuntien on sallittu poiketa voimassa olevasta kunnallislainsäädännöstä, aluksi erityistoimialan organi-

saatioon ja viranomaisten toimivaltasuhteisiin liittyvissä ratkaisuisissa. Vapaakuntakokeilulain 3.1 §:n nojalla »Vapaakunnan kunnanvaltuusto voi antaa yhdelle tai useammalle lautakunnalle tai muulle viranomaiselle kokonaan tai osaksi sellaisen hallinnon hoitamisen, joka lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaan kuuluu jollekin muulle lautakunnalle tai johtokunnalle...». Tämän väljän säännöksen tavoitteena on supistaa kunnan tarpeettomasti paisyntä ja haitallisesti eriytyntä lautakuntaorganisaatiota. Toiseksi, säännöksellä on pyritty sopeuttamaan kunnan erityistoimialan säätelyä yhdenmukaisemmaksi kunnallislain säännösten kanssa.

Mainitun lainkohdan nojalla vapaakunnat ovat voineet purkaa ja koota uudelleen erityistoimialan tehtäviä parhaaksi katsomallaan tavalla. Uudelleen järjestettyjä tehtäviä on voitu päättää osoittaa toimielimille, joiden ei ole sallittu hoitaa niitä muuten voimassa olevan erityislainsäädännön nojalla. Tiukka sidottisuus erityistoimialan tehtävien ja laissa tehtäviä hoitamaan osoitettujen viranomaisten välillä on ollut mahdollista poistaa.

Eryityisesti pienet kunnat olisivat jo aiemminkin voineet jättää lakisääteisiä toimielimiään asettamatta. Vasta vapaakuntakokeilun myötä ryhdyttiin laajemmalti lakkauttamaan lakisääteisiä ja myös vapaaehtoisia lautakuntia. Hallinnon uudelleenjärjestämisestä annettu nimenomainen säännös oli riittävä virike, joka sai kuntien valtuustot harkitsemaan uudelleen toimielintensä tehtäviä ja asetettujen toimielinten tarkoituksenmukaisuutta.

Vapaakunnissa on voitu päättää vapaammin myös erityistoimialalla noudatettavan päätöksenteon muodosta. Päätösvaltaa, eräin vähäisin rajoituksin, voi nyt käyttää yksittäinen viranhaltija sellaisessakin erityistoimialan asiassa, joka aiemmin voitiin ratkaista vain monijäsenisessä luottamushenkilöelimessä.

Vapaakuntakokeilulla (VKKL 3.1 §) on lisäksi pyritty alueellistamaan kunnan hallintoa. Lainkohdan mukaan jollekin tai joillekin kunnan osaluista on voitu asettaa erillinen johtokunta, lau-

takunta tai viranomaisen. Järjestelyllä arvioidaan voitavan paremmin ottaa huomioon kunnan alueellisia erityisongelmia, sekä tehostaa toimenpiteitä tai palveluiden saatavuutta tällä nimenomaisella alueella. Alueellistamista on sittemmin pyritty vakiinnuttamaan kaikkiin kuntiin kunnallislain muutoksella (KunL 71 §, 689/92).

Puheena olevan VKKL 3 §:n säännöksen tavoitteena on, että kunnat voisivat, entistä itsenäisemmin ja paikallisten olosuhteiden mukaisesti, määrätä kannaltaan tarkoituksenmukaisemmassa tavassa hallinnoida erityistoimialan tehtäviä. Puheena oleva vapaakuntakokeilulain säännös toimii tässä tehtävässä muutoksen instrumenttina. Se ei pakota kuntaa organisoimaan hallintoon jonkin tietyn, ennalta säännellyn mallin mukaisesti. Vapaakuntakokeilu on nimensä mukaisesti kokeilu, jolla luodaan pohjaa laajemmalle kunnallislainsäädännön uudistamiselle. Kunnallislain uudistamista valmistellut kunnalliskomitea on todennut, että koko erityistoimialan käsitteestä ja vastaavista erityissäännöksistä hallinnon järjestämiseksi, voitaisiin jatkossa suurimmalta osalta luopua³. Vapaakuntakokeilu on yksi varsin tehokas keino, jonka avulla voidaan selvittää erityistoimialan säätelyn tarvetta tai sen tarpeetomuutta.

Vapaampi hallinnon järjestäminen, ja nimenomaan erityislainsäädännön lautakuntien organisaation ja tehtävien vapaa uudelleenorganisointi, on osoittautunut hedelmällisimmäksi osaksi vapaakuntakokeilua Ruotsin vastaavanlaisessa jo pidemmälle edenneessä hankkeessa. Uudelleenjärjestelyjen johdosta hallinnon on arvioitu toimivan entistä tehokkaammin sekä kunnan organisaation että myös hallinnon asiakkaiden näkökulmasta.⁴

Vapaakuntakokeilun periaatteita, tosin rajoitusti, on voitu toteuttaa kaikissa kunnissa vuoden 1993 alusta. Erityislainsäädäntöä on muutettu mm. siten, että kansanterveyslain 6 §:n (746/92) mukaan »Kansanterveysyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin...», sosiaalihuoltolain 6 §:n (736/92) mukaan »Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin...». Mainituissa lainkohdissa ei puhuta enää lautakunnasta, vaan monijäsenisestä toimielimestä, jolla voidaan tarkoittaa lautakunnan ohella johtokuntaa, toimikuntaa tai kunnanhallitusta.

Lainsäädäntöteknisistä syistä muutokset tuli kirjoittaa erityislainsäädäntöön. Niitä ei olisi voitukaan kirjoittaa kunnallislakiin. Kunnallislaki on yleislaki, jota kunnan hallinnossa sovelletaan tois-

sijaisesti erityislakien ja myös erityislakien nojalla annettujen asetusten säännöksiin nähden. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleen kunnallislain osauudistuksen (979/92) johdosta voidaan kuitenkin ennen varsin itsenäisen erityistoimialan asemaa murtaa laajennetun päätösvallan siirtämis/pidättämisinstituution keinoin (KunL 63 §, 71a § (979/92)). Tästä tulee puhetta jäljempänä artikkelissa.

Vapaakuntakokeilulainsäädäntö, ja kokeilun johdosta toteutetut kunnallislainsäädännön uudistukset, tukevat Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6. artiklan 1. kohdan määräyksen noudattamista. Määräyksen mukaan »Ottaen huomioon lainsäädännön yleisemmät määräykset paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovitaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon». Kansalaisten itsehallinnon vahvistamistavoitetta kokeilu toteuttaa mm. siten, että valtuusto, kunnan ylimmän päätösvallan käyttäjänä, voi entistä laajemmin määrätä hallinnon järjestämistä koskevista ratkaisuista myös erityistoimialalla.

2. VALTION JA KUNTIEN VÄLINEN TEHTÄVÄJAKO

Vapaakuntakokeilulla on pyritty vaikuttamaan myös valtion ja kunnan väliseen tehtäväjakoon. Vapaakuntakokeilulainsäädännöllä on mahdollistettu toimivallan siirtoja valtion viranomaiselta kunnan viranomaiselle siten, että kunnan viranomaisten eräiden 1) päätösten alistamisvelvollisuudesta on luovuttu ja että 2) eräät aiemmin valtion päätösvaltaan kuuluneet tehtävät on voitu siirtää vapaakunnan päätettäväksi.

Kunnan viranomaisen päätöksen alistamisvelvollisuus merkitsee sitä, ettei päätös ilman lain osoittaman valtion viranomaisen vahvistusta ole täytäntöönpanokelpoinen. Päätöksellä ei ole tarkoitettuja oikeudellisia vaikutuksia, ellei alistusviranomaisen säädetyssä ajassa tutki päätöksen lainmukaisuutta ja sitä, ettei päätös ole epätarkoituksenmukainen sekä vahvasta päätöstä. Kunnan kannalta alistamisvelvollisuus merkitsee sitä, että muodollinen päätösvalta asiassa kuuluu valtion viranomaiselle.

Vapaakuntakokeilulla kunnan viranomaisten päätösten alistamisvelvollisuutta on pyritty vähentämään. Alistamisinstituutiota ei kuitenkaan ole katsottu voitavan poistaa kokonaan (VKKL 6 §). Kokeilun kuluessakin kirjoitettiin vapaakuntakokeilulainsäädäntöön alistamisvelvollisuutta koske-

va määräys. Sen mukaan alistaminen on toimitettava myös silloin, kun se on säädetty tuomioistuimen toimitettavaksi (VKKL 6.2 §, muut. 15/90)⁵. Lisäyksellä haluttiin tähdentää vapaakuntakokeilun tavoitteeksi asetetun oikeusturvavaatimuksen merkitystä (VKKL 1.2 §), sekä ehkäistä jatkossa tämän kaltaisissa asioissa mahdollisesti syntyviä tulkintahankaluuksia. Alistamisinstituutiota pidetään tärkeänä oikeusturvaa edistävänä tekijänä erityisesti yksilöä koskevissa päätöksissä mm. sosiaali-toimen alalla.

Valtion kuntiin harjoittaman hallinnollisen valvonnan, jollaista alistaminen luonteeltaan on, tulee Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8. artiklan mukaan olla ensisijassa laillisuuden valvontaa. Kun kyse on valtion kunnille siirtämien tehtävien valvonnasta, voi valvonta peruskirjan mukaan olla myös päätösten tarkoituksenmukaisuuden valvontaa. Lähtökohta on, että valvontaviranomaisen toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa siihen intressiin, jota suojellaan.⁶ Tätä intressiä tulee alistamista edellyttäviä säännöksiä annettaessa harkita erikseen. Alistamisvelvollisuus on lainmuutoksia tehtäessä usein jäänyt uudistettuunkin lainsäädäntöön ilman, että sen tarpeellisuutta olisi aina erikseen harkittu⁷.

Poikkeamisoikeuslailla (PoikkOikL 592/89 1 §, 2 §) laajennettiin kokeilua siten, että vapaakunnissa voitiin kokeilla toimivallan siirtoa valtion viranomaiselta kunnan viranomaiselle. Poikkeamisoikeuslain 2 §:n nojalla vapaakunnan valtuusto on voinut päättää siirtää eräitä poikkeamisoikeuslaissa nimenomaisesti mainittuja tehtäviä kunnan viranomaisen päätösvaltaan. Lainkohdassa mainitut asiat ovat lähinnä rakentamiseen tai ympäristöhallintoon liittyviä tehtäviä. Siirtämispäätöksen on voinut tehdä vapaakunnan valtuusto, ja kunnan on tullut ilmoittaa sanotunlaisesta valtuuston tekemästä päätöksestä PoikkOikL 11 §:n mukaisesti sille valtion viranomaiselle, jolta toimivalta on siirretty.

Sanotun lisäksi, vapaakunnat ovat voineet erityisellä hakemusmenettelyllä hakea valtioneuvostolta poikkeusta 1) lain tai sen nojalla annetun muun oikeusohjeen säännöksestä toimivaltakysymyksissä, 2) kunnan hallinnon tai sen toiminnan järjestämistavasta tai 3) menettelytapaa koskevista säännöksistä ja määräyksistä (PoikkOikL 6 §). Edelleen, ministeriö on voinut kunnan hakemuksesta myöntää oikeuden poiketa antamastaan määräyksestä (PoikkOikL 8 §).

Oikeusministeriön lausunnossa, joka on annettu hallituksen esitysluonnokseen vapaakuntakokeilun jatkamisesta ja laajentamisesta vuosina

1993–1996, kiinnitettiin huomiota esityksen laajoihin valtuuksiin, joiden nojalla kunnat saattaisivat poiketa lainsäädännöstä joko omalla päätöksellään, ministeriön päätöksellä taikka asetuksella. Oikeusministeriön lausunnossa todetaan: »Ehdotettuun, lähes rajoittamattomaan lainsäädäntövallan delegointiin tulee suhtautua äärimmäisen varovaisesti, vaikka esitys käsiteltäisiinkin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä». Lausunnon mukaan esitysluonnoksen hyväksyminen voisi merkitä myös mahdollisuutta poiketa Suomen ratifioimista kansainvälisistä sopimuksista, kuten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta tai ETA -sopimuksesta. Oikeusministeriön lausunnon mukaan tietyt ETA -sopimukseen perustuvat velvoitteet ovat varsin merkittäviä myös kunnallishallinnon osalta. Ajateltavissa ei olisi, että tarkoitetuista velvoitteista voitaisiin poiketa ministeriön päätöksellä tai asetuksella.⁸

Vapaakuntakokeilusäädöksistä on kumottu vapaakuntien poikkeamisoikeuksia koskeva hakemusmenettely. Tarkoituksena on, että kunnat edelleenkin voivat tehdä ministeriölle aloitteita kokeilujen järjestämisestä sekä muusta säännösten ja määräysten kehittämisestä, mutta ilman määrämuotoista käsittelymenettelyä. Vapaamuotoisen aloitetoiminnan avulla pyritään saamaan aineistoa mm. eri toimialojen rakenteiden uudistamiseksi. Hakemusmenettelyä korvaavaa vapaamuotoista aloitetoimintaa pidetään tärkeänä kokeilun kehittämisen välineenä⁹.

Vapaakunnat saattoivat ensimmäisen kokeilujakson aikana, PoikkOikL:n 3 §:n nojalla, päättää poiketa laissa säädetystä erityisestä menettelystä. Säännöksellä ei tarkoitettu voitavan poiketa esimerkiksi hallintomenettelylain säännöksistä tai erityislainsäädännön, mm. kuulemista edellyttävistä, menettelysäännöksistä. Säännösten noudattamatta jättäminen olisi kiistatta merkinnyt kuntalaisen oikeusturvan heikentämistä. Oikeudella poiketa erityislainsäädännön sisältämisestä menettelysäännöksistä tarkoitettiin sitä, että vapaakunnissa on voitu päättää keskittää erilaisen lupa-asioiden hoitamista erityislain säännösten sitä estämättä (L 1441/91 3.3 §). Osa säännöksistä, joilla on sallittu erityisen menettelyn noudattaminen vapaakunnissa, on kumottu rakennuslain muutosten ja yhdistetyn ympäristöluvan käyttöön tulon johdosta¹⁰.

Tehtävät, joita on voitu siirtää valtiolta kunnille, samoin kuin poikkeamisoikeudet, muodostavat asiallisesti varsin heterogeenisen ryhmän. Valtion ja kuntien tehtävien uudelleenjakoa, tai oikeammin päätösvalan siirtokokeilu, merkitsee

vapaakuntien päätösvallan asiallista laajentamista. Tästä seuraa, että vastuu päätöksistä siirtyy kunnille. Tältä osin kokeilulla edistetään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4. artiklan 3. kohdan periaatteen toteutumista. Sen mukaan »Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset».

Suomessa tehtäväjako valtion ja kuntien kesken ei ole ollut erityisen ongelmallista. Tehtävien siirrot, joista normaalisti tulee aina säätää erikseen, ovat olleet mahdollisia puolin ja toisin. Eri mielisyydet, mikäli niitä on ollut, eivät ole koskeneetkaan itse tehtäväjakoa vaan kustannustenjakoa.¹¹

3. HALLINNON JÄRJESTÄMISEN RAJOITUKSET VAPAAKUNNISSA

Vapaakuntakokeilulain 3.2 §:ssä edellytetään, että hallintotehtävien suorittamista varten kunnissa on tietty perusorganisaatio. Sen muodostavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tilintarkastajat, holhouslautakunta, keskusvaalilautakunta, vaalilautakunnat sekä vaalitoimikunnat. Lainkohdan mukaan kunnan opetus- ja sivistystoimintaa varten tulee olla yksi tai useampi monijäseninen toimielin. Kaikki muut erityistoimialan säännösten perusteella astettavaksi määrätyt toimielimet voidaan vapaakunnissa jättää asettamatta. Erityislainsäädännöllä säädettyä tehtävää voi, aiemmin tehtävää hoitaneen erityislautakunnan tai johtokunnan sijaan, hoitaa nyt kunnanhallitus, muu lautakunta, johtokunta, toimikunta tai yksittäinen viranhaltija tai luottamushenkilö (VKKL 4.1 §).

Sen lisäksi, että vapaakunnassa on oltava mainitunlainen perusorganisaatio, on hallintoa järjestettäessä otettava huomioon eräitä muita rajoituksia. Tilanteissa, joissa kunta on asianosainen, ts. käsillä oleva asia koskee kunnan etua, oikeutta tai velvollisuutta, päätösvaltaa ei säännösten mukaan voi käyttää kunnanhallitus. Kuntaa on ollut pidettävä tällaisena asianosaisena mm. rakennuskaavan suojelumääräyksestä poikkeamista koskevassa asiassa, koska kunta omisti rakennuskaavalla suojellun rakennuksen maa-alueen (KHO 1991 A 47). Vapaakuntasäädöksellä on pyritty estämään tilanne, jossa kunnanhallitus, esimerkiksi kunnalle rakennuslupaa hakiesaan, voisi olla samanaikaisesti asianosaisena eli luvan hakijana sekä luvan myöntäjänä. Kunnan-

hallituksen tehtäviin kuuluu, KunL 58 §:n mukaan, valvoa kunnan etua ja käyttää puhevaltaa kunnan puolesta. Rakennusluvan myöntämistehtäviinkin voidaan tosin määrätä kunnanhallitukselle edellytyksellä, että sanotunlaisessa asianosais-tilanteessa päätöksentekijäksi on mahdollista osoittaa jokin muu viranomainen.

Edeelleen, rajoituksia on asetettu sellaisen hallintotehtävän hoitamiselle, johon sisältyy hallintopakon käyttöä. Hallinnollisia pakkokeinoja päätösten täytäntöönpanon tehosteina sallitaan käyttää mm. ympäristöä ja rakentamista tai esimerkiksi terveystoimintaa säätelevien erityislakien nojalla. Vapaakuntakokeilulain 4.2 §:n mukaisesti, hallintopakkoa voisi käyttää vain kunnan monijäseninen toimielin, ei siis yksittäinen viranhaltija tai luottamushenkilö. Rajoituksella pyritään toteuttamaan hallintopakon käyttöön liittyvää oikeusturvavaatimusta, jollaista on pyritty tehostamaan myös vuonna 1990 säädetyllä Uhkasakkolailla (1113/90).

Neljäntenä rajoittavana seikkana on otettava huomioon viranomaisen kokoonpanoa koskeva erityismääräys. Vapaakuntakokeilulain 4.3 §:n mukaan tulee rakennustoimintaa valvovan elimen jäsenen täyttää RakL 10.2 §:ssä määrätyt kelpoisuusehdot (KHO 1990-A-45). Muita toimielimen kokoonpanoon tai jäsenten kelpoisuuteen liittyviä määräyksiä ei vapaakuntasäädöksissä ole asetettu.

Vapaakunnan valtuusto on voinut poiketa, esimerkiksi kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain 3.2 §:stä asiassa joka koski vapaa-ajan lautakunnan jäsenten vaalia, siinäkin tapauksessa, että lautakunnan jäsenet käyttivät päätösvaltaa kulttuuritoimintaan kuuluvissa asioissa (Uudenmaan LO 5.10.1989). Lautakunnan kokoonpanossa ei ollut tarpeen ottaa huomioon mainitun lain säännöksen määräystä siitä, että kulttuurilautakunnassa tuli ainakin kahden jäsenen ja heidän varajäsentensä edustaa kunnan kielellistä vähemmistöä. Se, otettiin vähemmistön edustajat vaalissa huomioon vai ei, on jäänyt vapaakunnan valtuuston harkittavaksi itsehallintoperiaatteen mukaisesti.

Vapaakunnissa ei ole voitu poiketa, puheena olevan VKKL 4.3 §:n nojalla, voimassa olevan kunnallislain säännöksistä. Sanottu säännös on oikeuttanut poikkeamaan vain erityislakien tai niiden nojalla annetun muun määräyksen säännöksistä. Vapaakunnan valtuusto on voinut, esimerkiksi koululautakunnan jäsenten vaalissa, poiketa kunnan kouluhallinnosta annetun lain 5.2 §:stä. Sen mukaan koululautakunnan kahden jäsenen ja heidän henkilökohtaisten varajäsen-

tensä on oltava opettajia (erityinen kelpoisuus). Valtuusto ei sen sijaan ole voinut poiketa kunnallislain vaalikelpoisuutta koskevasta säännöksestä. Koululautakuntaan ei ole voitu valita useampaa kuin kahta opettajajäsentä, koska opettajan virassa olevat henkilöt eivät ole kunnallislain 139.2 §:n tarkoittamalla tavalla tehtävään vaalikelpoisia (yleinen kelpoisuus).

4. VAPAAKUNTASÄÄDÖKSET KUNNAN VIRANOMAISTEN TOIMIVALTA-SUHTEIDEN MUOTOAJANA

Kokeilun kuluessa, vuonna 1991, saatettiin voimaan eräitä kokeilun kannalta olennaisia lainmuutoksia. Kuntien sallittiin nyt poiketa myös eräistä kunnallislain säännöksistä, joilla kunnan viranomaisten keskinäisiä toimivaltasuhteita järjestetään.

a) päätösvallan delegoinnin mahdollisuus laajenee

Lailla vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä (muutos 1441/91 3a §) sallittiin vapaakunnan valtuuston, kunnallislain säännösten estämättä, siirtää toimivaltaansa kunnan muulle viranomaiselle asiassa, jonka taloudellinen tai muu merkitys ei ole sellainen, että sen käsittelemistä kunnanvaltuustossa olisi pidettävä tarpeellisena.

Valtuuston tuli tehdä siirtämispäätös KunL 50 §:n määränemmistönsäännöksiä noudattaen, mikäli siirrossa oli kyse silloin vielä voimassa olleen KunL 11.2 §:n 2. kohdan tarkoittamasta, määränemmistönsäännöin päätettävästä asiasta (PoikkOikL 3a2 § 1441/91).

Vapaakuntien valtuustot voivat siirtää ja delegoida päätösvaltaansa varsin vapaasti. Mikään vapaakuntasäädösten lainkohdista ei varsinaisesti rajoita päätösvallan siirtoja. Valtuusto on voinut siirtää päätösvaltaansa harkintansa mukaisesti asioissa, joiden taloudellinen tai muu merkitys ei ole sellainen, että valtuuston itsensä olisi päätettävä niistä. Vapaakunnan valtuusto on voinut erotella vähemmän tärkeät asiat ja tärkeät asiat toisistaan. Hallintoa on voitu harkinnan keinoin kehittää (3a §, 1016/92) siten, että kukin asia kussakin kunnassa on voitu saattaa sen merkityksen ja tärkeyden mukaan tarkoituksenmukaisimmalle päätöksentekotasolle. Tavoitteena on, että valtuustot kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävinä eliminä edelleenkin päättäisivät kunnan kannalta tärkeimmistä asioista¹².

Vapaakunnan valtuutetun ja valtuuston mahdollisuutta kontrolloida päätöksiä niissä asioissa, joita on siirretty muun viranomaisen ratkaistavaksi, on tehostettu erityisellä siirtämis-/pidättämissäännöksellä. Vapaakunnan yksittäinen valtuutettu voi, muulle viranomaiselle siirrettyssä ja muussa viranomaisessa ratkaistussa asiassa, esittää asian ottamista esille ja mahdollisesti uudelleen päätettäväksi valtuustossa (PoikkOikL:n (1441/91) 3a.2 §). Vapaakunnan valtuusto voi, valtuuston päätösvallan siirtämistä koskevasta pääsäännöstä poiketen, käyttää asiassa päätösvaltaa kunnan muun viranomaisen ohella, mutta vain valtuutetun esityksestä. Aloitteioikeutta sanotunlaisessa siirtämistoimessa ei voi lainkohdan mukaan käyttää se viranomainen, jolle valtuuston päätösvaltaa siirrettiin.

Vapaakunnissa voitiin ryhtyä kokeilemaan myös uutta päätösvallan siirtämisen muotoa, subdelegointia. Subdelegointia ei ole pidetty sallittuna kunnallishallinnossa, koska kunnallislaki ei ole sisältänyt siihen valtuuttavaa säännöstä (näin KHO Taltio 6376 31.12.1981). Muu viranomainen, esimerkiksi kunnanhallitus, jolle vapaakunnan valtuusto on päätösvaltaansa delegoinut, voi PoikkOikL 3b §:n (1441/91) nojalla subdelegoida eli siirtää päätösvaltaansa edelleen kunnan muulle viranomaiselle omalla päätöksellään. Tämä tarkoittaa sitä, ettei yksittäisestä subdelegointitoimesta ole tarpeen päättää valtuustossa kunnallisella säännöllä tai valtuuston päätöksellä, vaan viranomainen tässä kunnanhallitus, voi valtuuston sille asettamien rajojen puitteissa itsenäisesti päättää toimivallan edelleen siirtämisestä.

Siitä huolimatta, ettei vapaakunnista oltu vielä saatu kokemuksia sanotun säännöksen soveltamisesta, saatettiin kunnallislain osauudistuksella (979/92) voimaan vastaavanlainen, aiempaa joustavampi päätösvallan siirtämismekanismi. Vuoden 1993 alusta on kaikissa kunnissa voitu noudattaa tähän asti vain vapaakuntasäännöksissä tunnettuja periaatteita. Valtuuston oikeus siirtää vapaammin päätösvaltaansa muille viranomaisille vakiinnutettiin kunnallislain säännöksiin, tosin organisatorisesti että myös asiallisesti rajoitetumpana kuin vapaakuntalainsäädännössä. Kunnanvaltuusto voi, KunL 11 §:n (979/92) nojalla, kunnallisella säännöllä siirtää päätösvaltaansa alemmalle viranomaiselle: kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai johtokunnalle taikka kunnan osavaltuustolle. Lainkohdan mukaan, valtuusto voi siirtää päätösvaltaansa kuitenkin vain monijäsenisille toimielimille. Valtuusto ei siis voi siirtää päätösvaltaansa suoraan yksittäiselle viran-

haltijalle, minkä seikan vapaakuntasäädösten vastaava lainkohta, PoikkOikL 3a.1 §:n (1441/91) säännös, sallii.

Asiallisista rajoituksista on säädetty KunL 11.2 §:ssä (979/92). Lainkohdan mukaan kunnanvaltuusto ei voi siirtää päätösvaltaansa asioissa 1) joista valtuuston laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä, 2) jotka koskevat takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamista toisen velasta, ja 3) kiinteän omaisuuden luovuttamista, rakennustonttia ja rakennuslainsäädännöllä järjestettyä asiaa lukuun ottamatta. Vapaakuntien valtuuston voivat sen sijaan edelleenkin kokeilla poikkeamia ilman, että edellä mainitut rajoitukset olisivat esteenä.

Myös subdelegointi sallittiin kunnallislain osauudistuksen myötä. Kunnallislain 11.3 §:n nojalla »Kunnanvaltuuston päätöksellä voidaan 1 momentissa mainitulle viranomaiselle antaa valta siirtää sille säännön tai taksan mukaan kuuluvia asioita edelleen alaisensa viranomaisen ratkaistavaksi.» Mikäli valtuusto on delegoinut päätösvaltaa esimerkiksi kunnanhallitukselle, voi kunnanhallitus itsenäisesti päätöksellään delegoida sille siirrettyä päätösvaltaa edelleen alaiselleen viranomaiselle, esimerkiksi lautakunnalle tai yksittäiselle viranhaltijalle. Subdelegointi on mahdollista vain, jos valtuusto on antanut siihen KunL 11.3 §:ssä (979/92) mainitun valtuutuksen.

Kunnallislain 61 §:ssä (979/92) säädetään kunnanhallituksen päätösvallan siirtämisestä ja KunL 71 a §:ssä (979/92) vastaavasti lautakunnan päätösvallan siirtämisestä. Pääsääntö on, että päätösvallan siirroista päättää aina valtuusto. Valtuusto voi, KunL 71 a §:n nojalla, päättää siirtää lautakunnan päätösvaltaa, esimerkiksi viranhaltijalle. Siirtämispäätöksessä, joka on muodoltaan useimmiten johtosääntömuutos, valtuusto voi antaa viranhaltijalle valtuuden, jolla tämä voi edelleen siirtää päätösvaltaansa esimerkiksi alaiselleen viranhaltijalle.

Kunnallislain uusittujen säännösten periaate on yhtäläinen vapaakuntasäädösten kanssa. Valtuusto ylimmän päätösvallan käyttäjänä, itsehallintoperiaatteen mukaisesti, päättää toimivallan siirroista ja myös asettaa rajat viranomaisten päätösvallan edelleen siirroille. Toimivallan siirroissa on aina kyse siitä, että niillä saatetaan joitakin asioita tai asiaryhmiä jonkin viranomaisen ratkaistavaksi ja myös vastuulle. Tehdyillä uudistuksilla pyritään mm. siihen, että valtuusto voisi osoittaa viranomaisille, esimerkiksi lautakunnille, laajoja tehtäväkokonaisuuksia. Lautakuntien asiana olisi sitten päättää siitä, mitä asioita ne ratkaisevat itse, ja mitä asioita voidaan osoittaa

lautakunnan alaisten viranhaltijoiden päätettäväksi.

Päätösvallan siirtämistä ja edelleensiirtämistä koskevia säännöksiä ei ole kumottu vapaakuntakokeilusäädöksistä vaikka kunnallislakiin on kirjoitettu lähes samansisältöiset säännökset. Tämä johtuu siitä, ettei edellä käsiteltyjä kunnallislain säännöksiä voida soveltaa erityislaissa yksilöityyn toimivaltaan.¹³

b) siirtämis-/pidättämistoimen ulottuvuus laajenee

Vapaakuntakokeilulain 5 §:n mukaisesti »Vapaakunnan kunnanhallitus tai sen puheenjohtaja taikka kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja voi siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi lautakunnan tai johtokunnan päättämän asian.» Siirtämisestä seuraa, että kunnanhallitus voi tutkia, esimerkiksi johtokunnan päättämän asian uudelleen ja myös ratkaista asian uudelleen haluamallaan tavalla. Vapaakuntakokeilulain 5 §:n säännöstä tulkittiin aluksi ahtaasti siten, ettei vapaakunnan kunnanhallitus voisi pidättää itselleen, esimerkiksi yksittäisen viranhaltijan tai luottamushenkilön erityislainsäädännön nojalla päättämää asiaa. Lain tarkoituksena kuitenkin oli kokeilla mahdollisimman laajaa pidättämisinstituutiota, sellaista, joka koskisi mahdollisimman laajasti erityistoimialan tehtäviä. Lakiin säädettiin tarkennus, jonka mukaisesti kunnanhallitus on voinut pidättää ratkaistavakseen jaoston, luottamushenkilön, sekä myös yksittäisen viranhaltijan erityislainsäädännön nojalla päättämän asian (VKKL 1442/91, muut.).

Lainkohdan tarkoittamalla siirtämisinstituutiolla on pyritty tehostamaan kunnanhallituksen asemaa kunnan hallinnon johtajana niin yleis- kuin erityistoimialallakin. Merkityksellisin ero aiempaan, nyt jo kunnallislain osauudistuksella muutettuun sääntelyyn nähden on se, että kunnanhallituksen pidättämisoikeudella voidaan murtaa erityistoimialan itsenäisyyttä.

Kunnanhallitus ei kuitenkaan voi, VKKL:n 5.1 §:n nojalla, siirtää ja ratkaista uudelleen asiaa, jossa se on asianosainen tai asiaa, joka on rakennuslaissa säädetty rakennuslautakunnan ratkaistavaksi. Kunnanhallituksen pidättämisoikeus ei ole jäljellekään jäävissä asioissa rajaton. Puheena olevaan säännökseen on vuonna 1991 lisätty uusi 3. momentti. »Kunnanhallitus voi etukäteen päättää, minkälaisia asioita ei tulla siirtämään» (1442/91). Periaatteena on, ettei kunnanhallituksen tulisi puuttua mm. sosiaalitoimen päätöksiin, jotka koskevat yksilöä.

Vapaakunnan siirtämisinstituutiota on sittemmin laajennettu. Valtuusto on voinut PoikkOikL:n 3c §:n nojalla päättää, että »kunnanhallituksen jaostolla tai lautakunnalla taikka sen puheenjohtajalla on oikeus siirtää sen alaisen viranomaisen päättämä asia jaoston tai lautakunnan käsiteltäväksi kunnanhallituksen asemesta». Siirtämisessä noudatetaan samoja periaatteita kuin vastaavassa kunnanhallituksen siirtämismenettelyssä.

Vapaakunnissa kokeiltu, laajennettu siirtämisinstituutio, on siirretty kunnallislain 63 §:ään (979/92). Kunnallislain 63.1 §:n mukaisesti »Kunnanhallitus tai sen puheenjohtaja taikka kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja voi siirtää lautakunnan tai kunnanhallituksen alaisen johtokunnan päättämän asian kunnanhallituksen käsiteltäväksi.» Kunnanhallitus voi säännöksen mukaan siirtää käsiteltäväkseen alaistensa johtokuntien ja lautakuntien ratkaisemat asiat. Siirtää ei saa kuitenkaan päätöksiä, jotka on ratkaissut johtokunta, joka on välittömästi lautakunnan alainen. Siirto-oikeutta voi tällöin käyttää yksinomaan asianomainen lautakunta¹⁴. Kunnallislain osauudistuksen myötä lautakunta tai sen puheenjohtaja voi siirtää lautakunnan alaisen viranomaisen, esimerkiksi juuri alaisensa johtokunnan, päättämän asian lautakunnan käsiteltäväksi (KunL 71b § 979/92).

Olenainen muutos aiempaan on, että KunL 63 §:n tarkoittama siirtämisoikeus ulottuu myös lakisääteisiin tehtäviin, tosin eräin laissa mainituin rajoituksin. Kunnallislain 63.2 §:n mukaan »Siirtää ei saa: 1) asiaa, joka laissa tai sen nojalla asetuksessa on säädetty keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan tai vaalitoimikunnan taikka holhouslautakunnan tehtäväksi; 2) lain tai asetuksen mukaisessa lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyssä tehtyjä päätöksiä; eikä 3) yksilöön kohdistuvia terveydenhuollon tai sosiaalitoimen päätöksiä.» Kunnallislain 63.2 §:n siirtämisoikeuden rajoitukset ovat yksilöidympiä kuin vastaavat vapaakuntakokeilulainsäädännön tuntemat rajoitukset.

5. HALLINNON JÄRJESTÄMISEN MERKITYKSESTÄ KUNNISSA

Vapaakuntakokeilu on yksi osa laajemmasta julkisen hallinnon rakennetta ja toimintaa uudistamaan pyrkivistä toimenpiteistä. Uudistamisen virikkeet muodostavat varsin monisäikeisen ja vaikeasti hahmotettavan asioiden kokonaisuuden. Muutospaineita ovat aiheuttaneet niin val-

tion sisäiset kuin ulkoisetkin tekijät. Valtion sisäistä tekijöistä olennaisin muutosvoima lienee lähtöisin resurssien niukkuutta ja resurssien nykyisen käytön uudelleenarviointia koskevasta keskustelusta. Esimerkiksi kuntien valtionosuus-uudistus ja hallinnon rakenteen ja toimintojen uudelleen arviointi eivät ole toisistaan erillisiä vaan pikemminkin toisiaan tukevia seikkoja. Ongelmallisinta valtion ja kuntien suhteessa on ollut valtion ja kuntien epätarkoituksenmukainen työnjako, sekä valtion kuntiin kohdistama tiukka toiminnan ja myös valtionosuuksien käytön ohjaus ja valvonta. Sanotulla on, käsitykseni mukaan, heikennetty kuntien kykyä arvioida itseään palveluja ja hallintopäätöksiä tuottavana toiminnallisena kokonaisuutena.

Ulkoisista muutostekijöistä merkittävin lienee muiden Pohjoismaiden esimerkki. Suomen vapaakuntakokeilun sisältö sai virikkeensä ensisijassa Ruotsista. Toiseksi, Suomen on ollut tarpeen tarkistaa valtion ja kunnan keskinäistä suhdetta, kuten koko julkisen hallinnon rakennetta ja toimivuutta Euroopan talousalueen jäsenyyttä silmällä pitäen.

Hallinnon rakenteen ja päätöksentekomekanismin säätely ei ole itsetarkoitus. Säätelyllä voidaan ohjata esimerkiksi sitä, mitkä nimenomaiset organit kunnan hallinnossa harjoittavat merkityksellistä ja tosiasiallista päätöksentekoa. Tapahuuto päätöksenteko viranhaltijaorganisaation vai monijäsenisen luottamushenkilöelimen toimesta? Onko päätöksenteko julkista vai ei? Voivatko kuntalaiset, itsehallintoperiaatetta ajatellen, seurata ja sitä kautta kontrolloida päätöksentekoa?

Edelleen, säätelyllä voidaan, lähinnä monijäsenisten toimielinten kokoonpanoa ja viranhaltijan ammattipätevyyttä ajatellen, ohjata tiettyjen intressien tai painotusten esiin tuomista päätöksenteossa. Esimerkiksi ympäristö- tai sosiaalilainsäädännön soveltaminen saattaa edellyttää tiettyjen, erityisten näkökohtien huomioinnottomista. Asian luonteesta riippuu tarvitaanko ensisijassa ammatillista erityisasiantuntemusta, paikallisten olosuhteiden tuntemusta tai eri intressiryhmien edustusta?

Valtiollinen säätely, jolla on määrätty tietty toimielin perustettavaksi kuntaan tai säädetty toimielimen erityisestä kokoonpanosta, on suurimmalta osalta purettu. Myös päätöksenteon muodon valinta kussakin asiassa, etenkin vapaakunnissa, on pitkälti valtuuston harkittavissa. Rajoitukset, joista edellä on jo ollut puhetta, ovat etenkin vapaakunnissa vähäisiä.

Hallitusmuodon 51.2 §:n säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaisesti »Kuntain hallinnon

tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin- kuin erityisissä laeissa siitä säädetään.» Edelleen, kunnallislain 1 §:ssä korostetaan itsehallinnon periaatetta: »Suomi jakautuu kuntiin, joilla on itsehallinto». Kansalaisten ja kuntalaisten itsehallinnon oikeutta korostetaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 1 kohdassa. Siinä paikallisen itsehallinnon käsite määritellään siten, että »Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.» Peruskirjan 3. artiklan 2 kohdan nojalla »Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla...»

Vapaakuntakokeilulla ja vuoden 1993 alusta voimaan tulleella kunnallislain osauudistuksella on kunnan hallinnossa pyritty joustavoittamaan mekanisme, jolla päätösvaltaa voidaan entistä laajemmin siirtää valtuustolta kunnan muulle viranomaiselle ja monijäsenisiltä toimielimiltä esimerkiksi kunnan viranhaltijoille. Valtuusto voi liittää valtuuttaa, harkintansa mukaan, muun viranomaisen delegoimaan toimivaltaa edelleen alemmalle viranomaiselle. Järjestely, ja etenkin se, että siitä päättää kunnan valtuusto, vastaa hyvin edellä esitettyjä itsehallintoperiaatetta tähdentäviä määräyksiä. Yleensä niissä asioissa, joissa valtiollista säätelyä on purettu, päätöksiä uusista toimenpiteistä, mitä ne ovat milloinkin koskeneet, ovat tehneet valtuutetut.

Laajennetun siirtämisen/pidättämisen instituution avulla luottamushenkilöhallinto voi tehokkaasti kontrolloida kunnan viranhaltijakunnan päätösvalan käyttöä. Tosiasiallisesti kyseessä ei ole pelkkä kontrolloinnin mahdollisuus, vaan luottamushenkilöelimet voivat siirtää alemman viranomaisen päätöksen itselleen uudelleen ratkaistavaksi. Merkittävä uudistus on vapaakuntien, ja nyt myös muille kunnille sallittu siirtämisoikeus, joka voi koskea myös erityistoimialan piiriin kuuluvia asioita. Vapaakuntakokeilulla, kuten muillakin kunnallislainsäädännön uudistuksilla, pyritään vahvistamaan kunnan kokonaisvastuun periaatetta: tavoitteena nähdäkseni on, että kunta viimekädessä vastaisi ja ottaisi sekä toiminnallisen että taloudellisen kokonaisvastuun, kuntalaisten kanalta tärkeimmistä hyvinvointivaltiollisista palvelutehtävistä.

Vapaakuntakokeilun ensimmäinen vaihe on ollut varsin merkittävä väline, jolla kunnan hallintoa on laajemminkin uudistettu. Vapaakuntakokeilun avulla kunnat ovat voineet, mikä tärkein-

tä, itse osallistua ja vaikuttaa kunnallislainsäädännön uudistamiseen ja tulevaan kehittämiseen. Kokeilulla on pyritty tässä mielessä toteuttamaan uudenlaista, kuntien ja lainvalmistelijoiden vuoropuhelua mahdollistavaa, ja sitä edellyttävää sääntelytapaa.

6. HALLINNON UUDISTAMINEN JA KANSALAISTEN OIKEUSTURVA

Seuraako hallinnon uudelleenjärjestelyistä ja joustavista toimivallan siirroista oikeusturvaongelmia? Miten kuntalainen hallinnon asiakkaana voi saada tiedon mahdollisista uusista järjestelyistä? Minkä viranomaisen päätöksestä muutosta kulloinkin haetaan? Mille viranomaiselle muutoksenhaku osoitetaan?

Vapaakunnissa muutoksenhakuasioihin sovelletaan PoikkOikL 10 §:n ja VKKL 13 §:n säännöksiä. Viimeksi mainitun säännöksen 1. momentin nojalla »Viranomaiseen, jonka hoidettavaksi on tämän lain nojalla annettu tehtäviä, sovelletaan, mitä näitä tehtäviä muutoin hoitavasta viranomaisesta ja muutoksenhausta sen päätöksiin on säädetty». Poikkeamisoikeuslain 10.1 §:n mukaan »Valtion viranomaisen päätösvaltaasta vapaakunnan viranomaisen päätösvaltaan siirretyssä asiassa haetaan muutosta mainitulta valtion viranomaiselta noudattaen muutoin, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty.»

Niissä asioissa, joissa päätösvaltaa on siirretty valtion viranomaiselta kunnan viranomaiselle tai kunnan viranomaiselta toiselle kunnan viranomaiselle, muutoksenhaku on entisellään. Sama koskee asioita, jotka vapaakunnan kunnanhallitus voi laajennetun siirtämisen instituution kautta pidättää itselleen (VKKL 5 §, 13.2 §).

Asioissa, joiden alistamisvelvollisuudesta vapaakunta voi VKKL 6 §:n poiketa, muutoksenhaku tehdään sille viranomaiselle, jonka muutoin olisi tullut vahvistaa päätös.¹⁵ Muutoksenhakua ei siten ohjata ensisijassa hallintotuomioistuimeen vaan viranomaiseen, jonka aiemmin lain säännöksen nojalla tuli vahvistaa asianomainen päätös.

Kunnallislain 141 §:ää (979/92), jolla muutoksenhakuviranomaisesta säädetään, on uudistettu kunnallislain osauudistuksen yhteydessä. Lainkohdan mukaan valitusviranomaisen on läänioikeus, ei kuitenkaan silloin, kun kyse on muutoksenhausta, joka on tehty kunnanhallituksen alaisen toimielimen tai viranhaltijan antamasta päätöksestä. Tällöin muutoksenhakuviranomaisen on yleensä kunnanhallitus.

Kunnanhallituksen alaisten viranomaisten tekemistä päätöksistä poikkeuksen kuitenkin muodostavat ratkaisut, jotka on annettu asioissa, joita kunnanhallitus ei KunL 63.2 §:n nojalla voi pidättää itselleen (kts. edellä). Näissä asioissa muutoksenhakuviranomainen on lääninoikeus. Toisin sanoen, lain 141 §:n 2. momentin mukaan, niissä asioissa, jotka on rajattu KunL 63.2 §:n (979/92) nojalla kunnanhallituksen pidättämis-oikeuden ulkopuolelle, valitusviranomainen on lääninoikeus.

Edelleen, KunL 141.3 §:ssä (979/92) todetaan »Mitä muualla laissa on erikseen säädetty muutoksenhausta kunnan viranomaisen päätökseen, sovelletaan myös, kun kunnanhallitus KunL 63 §:n nojalla taikka lautakunta tai johtokunta KunL 71b §:n nojalla on siirtänyt asian käsiteltäväkseen». Säännöksen mukaisesti, muutoksenhausta noudatetaan ensisijassa erityislainsäädäntöön kirjoitettuja säännöksiä silloinkin, kun kyseessä on asia, jonka kunnanhallitus tai lautakunta voi siirtää käsiteltäväksi itselleen.

Muutoksenhaku on yksi keino jolla kansalaisen oikeusturvaa jälkikäteisesti voidaan edistää. Hallinnon järjestämisellä voidaan sen sijaan vaikuttaa mm. kansalaisen oikeusturvan ennakkolliseen toteutumiseen, mutta myös kuntalaisen mahdollisuuteen saada tietoa asioista, joilla on kuntalaisen kannalta laajempaa ja periaatteellista merkitystä.

Vapaakuntalainsäädännön sallimat ratkaisut voivat esimerkiksi joko laajentaa tai supistaa päätöksenteon julkisuutta. Käsitelyjulkisuudella voi olla merkitystä kuntalaisten oikeuksien edistäjänä, mutta käsitelyjulkisuudella kiistatta vahvistetaan erityisesti kansalaisten itsehallintoperiaatteita.

Ne asiat, jotka valtuusto voi vapaakuntalainsäädännön tai uuden kunnallislain mukaisesti delegoida alemmalle viranomaiselle, käsitellään muussa viranomaisessa, esimerkiksi kunnanhallituksessa tai lautakunnissa, pääsääntöisesti käsitelyjulkisuuden ulottamattomissa. Valtuuston kokoukset ovat KunL 30 §:n mukaisesti julkisia. Kunnanhallituksen ja lautakuntien kokoukset eivät ole julkisia, ellei toimitella päätä jonkin asian osalta pitää kokoustaan sellaisena. Yksittäisen viranhaltijan harjoittama päätöksenteko ei sen sijaan kuulu käsitelyjulkisuuden piiriin. Lakien sallimat uudelleenjärjestelyt, päätösvallan siirrot ja edelleen siirrot, jotka tosin aina ovat valtuuston harkinnassa, saattavat joissakin tapauksissa heikentää kuntalaisten mahdollisuuksia seurata mahdollisesti aiemmin julkista kunnan viranomaisen päätöksentekoa.

Toimivallan siirroista aiheutuvat muutokset saattavat aiheuttaa sekaannusta tai ongelmia viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta. Delegointi- ja subdelegointiratkaisut tuleekin saattaa kuntalaisten ja muiden viranomaisten viranomaisten tietoon. Kunnallislain 12 §:n (953/76) säännös velvoittaa kuntia saattamaan kunnalliset säännöt ja niihin tehdyt muutokset kuntalaisten tietoon. Lisäksi kunnan tulee pitää sääntöjä kuntalaisten nähtävinä ja myös saatavilla. Vapaa-kuntia sanottuun velvoittaa PoikkOikL 11.2 §:n säännös, jonka mukaan vapaakunnan on tiedotettava kuntalaisille myös päätöksistä, jotka koskevat säännöksistä tai määräyksistä poikkeamista.

7. HYVINVOINTIPALVELUORGANISAATION PURKAMINEN JA VAPAIEN KUNTIEN VALVONTA

Alunpitäen hyvinvointivaltiollinen erityislautakunta- ja viranhaltijaorganisaatio asetettiin kuntaan siksi, että sen kautta arveltiin voitavan toteuttaa hyvinvointivaltiollisen materiaalisien lain-säädännön tavoitteita kaikissa kunnissa yhdenmukaisesti. Lakisääteistämisen keinoin on kaikkialla maassa pyritty toteuttamaan yhdenmukainen palvelutuotantjärjestelmä. Lakisääteistämällä on toteutettu myös kansalaisten tasa-arvon periaatetta. Kaikille kansalaisille, riippumatta siitä missä he asuvat, on pyritty tarjoamaan ja takaamaan yhtäläiset hyvinvointivaltiolliset etuudet ja palvelut.

Kuntien keskinäistä yhdenvertaisuutta, niiden tosiasiallista mahdollisuutta toteuttaa hyvinvointivaltiolliset tehtävänsä, tuetaan valtionosuusjärjestelmällä. Tavoitteiden toteuttamiseksi säädetyn yksityiskohtaisen erityislainsäädännön, valtionosuusjärjestelmän sekä näihin kytketyn valtion ohjaus- ja valvontajärjestelmän, on katsottu kuitenkin olevan ristiriidassa kunnallisen itsehallintoperiaatteen kanssa. Suurin ongelma lienee siinä, ettei kuntalaisten valitsema valtuusto ole voinut tehdä yksittäisiäkään poikkemia erityistoimialalla – ei organisaatiossa tai toiminnoissa – silloinkaan, kun paikalliset olosuhteet olisivat puoltaneet sellaista.

Kunnallinen itsehallintoperiaate sekä kuntien ja kansalaisten yhdenvertaisuusperiaate tasapainottelevat tai jopa kilpailevat keskenään. Olennaista lienee havaita sekin, että entiseen tiukasti säädeltyyn järjestelmään ei tultane palaamaan. Merkitseekö enenevä itsehallintoperiaatteen vahvistaminen – kuntien omavastuisuuden korosta-

minen – kuntien keskinäisen yhdenvertaisuuden ja kansalaisten tasa-arvon heikentämistä?

Vapaakuntakokeilussa kyse ei ole siitä, että esimerkiksi erityistoimialan palveluita voitaisiin jättää tuottamatta tai etuuksia myöntämättä. Tätä seikkaa on korostettu esimerkiksi VKKL 1.2 §:ssä »Kokeilu ei saa vaarantaa kuntalaisten oikeusturvaa eikä yhteiskunnallisten palveluiden saata- vuutta».

Vapaakuntasäädösten ensisijaisena tavoitteen ei ole kuntien toiminnan sisällön muuttaminen, vaan palveluita ja etuuksia tuottavan organisaatiotietorakenteen keventäminen ja sopeuttaminen muuhun kunnan hallintoon. Hallinnon hoitamista, palveluiden tuottamista ja etuuksien myöntämistä kokeillaan, ei välttämättä voimassa olevan erityislainsäädännön osoittamalla rakenteella, vaan pienemmällä, ehkä tehokkaammalla ja edullisemmalla organisaatiolla. Tehokkuudesta mahdollisesti syntyvä säästö voidaan siirtää toiminnan sisällön hyväksi.

Erytistoimialan toiminnan sisällön ja palveluiden kattavuuden varsinainen uudelleenarviointi tapahtuu valtiosuusuuudistuksen myötä. Hallinnon uudelleenjärjestely ja toiminnan sisällön uudelleenarviointi eivät silti ole toisistaan irrallisia kysymyksiä. Kevyempi ja kunnan keskushallinnon toimintojen näkökulmasta koordinoitumpi päätöksentekomekanismi auttaa kuntia tarkastelemaan toimintojaan kokonaisuutena, jolloin mm. päällekkäisiä ja tarpeettomia toimintoja voidaan yhdistää tai karsia.

Valtiosuusuuudistuksella ilmeisesti pyritään siihen, että yksittäiset kunnat priorisoisivat ja karsisivat joitakin palveluitaan. Todennäköistä on, että kuntien taloudelliset resurssit tullevat jatkossa olemaan entistä niukempia. Tämä tarkoittaa sitä, että ainakin jostakin on luovuttava. Mistä ja minkä viranomaisen päätöksellä? Tällä hetkellä periaatteena kuitenkin on, että lailla säädetyt tehtävät on edelleenkin, tavalla tai toisella, hoidettava kunnissa.

Perusoikeuskomitean mietinnössä vuodelta 1992 (KM 1992:3) on pohdittu mm. subjektiivisten oikeuksien sisältöä eli sitä, mitä palveluita tai etuuksia julkisen hyvinvointipalveluorganisaation tulisi vähintäänkin tuottaa. Voitaisiko esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut saattaa nimenomaisesti kansalaisten perusoikeuksiksi? Komitean ehdotuksessa esitetään kokonaan uusiksi oikeuksiksi mm. oikeutta toimeentulon perusturvaan, asuntoon, ympäristöön jne.. Osa komitean ehdotamista säännöksistä tulisi laatia yksilön oikeuksiksi eli subjektiivisiksi oikeuksiksi, osassa sen sijaan asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus

pyrkä turvaamaan yksilön oikeutta tai edistää sen toteutumista.¹⁶

Kuntien valtiosuuslainsäädäntöön (Kuntien valtiosuusL 3.8.1992/688) on kirjoitettu säännöksiä, joilla on tarkoitus pyrkiä turvaamaan kansalaisten oikeuksia palveluihin. Lain 27 §:ssä todetaan seuraavasti: »Jos kunta tai kuntainliitto on valtiosuusustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyt tai määrätyn velvoitteen, voi lääninhallitus sakon uhalla määrätä asianomaisen noudattamaan velvoitetta». Valtiosuuslainsäädäntöön sisällytetyllä säännöksellä on ilmeisesti haluttu tehostaa erityislakien noudattamisen valvontaa (vrt KunL 145 §). Valvontaa harjoitetaan niiden tietojen perusteella, joita kunnan tulee kuntien valtiosuuslain 28 §:n nojalla toimittaa lääninhallitukselle. Yksittäinen kuntalainen voi luonnollisesti, esimerkiksi kantelulla, saattaa havaitsemansa epäkohdat lääninhallituksen tietoon.

Uuden sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuusuuudesta (733/92) annetun lain 35 §:n mukaan myös sosiaali- ja terveysministeriö valvoo kuntien peruspalveluiden tuottamista. Lain 35.1 §:n mukaisesti »Jos kunta ei ole järjestänyt asukkailleen erityislaeissa tarkoitettuja palveluja siten, että välttämättömät peruspalvelut vastaavat maassa yleisesti hyväksyttyä tasoa, voi sosiaali- ja terveysministeriö saattaa palvelujärjestelmän asianmukaisuuden perusturvalautakunnan tutkittavaksi».

Perusturvalautakunta toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Lautakunnassa on seitsemän valtioneuvoston nimeämää jäsentä, ja se asetetaan kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Kolme jäsentä nimitetään kuntien keskusjärjestöjen esityksestä. Lisäksi yhden jäsenen tulee olla henkilö, jonka ei voida katsoa edustavan valtion tai kuntien keskusjärjestöjen etua (36 §). Lain 35.2 §:n mukaan mukaan »Perusturvalautakunnan on selvitettävä kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuus. Jos lautakunta toteaa, että palvelujärjestelmässä on kunnasta johtuvasta syystä vakavia puutteita, voi lautakunta antaa kunnalle suosituksen siitä, miten ja missä ajassa palvelujärjestelmässä olevat puutteet tulee korjata».

LÄHDEVIITTEET

- 1 HE 97/1992 vp. vapaakuntakokeilun jatkamisesta ja kokeilua koskevien lakien muuttamisesta, L vapaakuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta 1015/92 ja L vapaakunnan oikeudesta poiketa

- eräistä säännöksistä ja määräyksistä annetun lain muuttamisesta 1016/92.
- 2 Kirjoittaja on laatinut aiheesta julkaisun »Vapaakunnan hallinto. Hallinto-oikeudellinen tutkimus vapaakuntakokeilun vaikutuksista kunnan hallintojärjestelmään» Lapin yliopiston hallintotieteellisiä julkaisuja B3, Rovaniemi 1992.
 - 3 Kunnalliskomitea 5.2.1992, passim..
 - 4 Frikommunförnöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering mm., Statens offentliga utredningar, SOU 1991:68, Stockholm 1991, s.91–93 ja 97–102.
 - 5 Vapaakunnan ei ollut tarpeen alistaa lapsen huostaanottoa koskevaa päätöstä lääninoikeuden vahvistettavaksi (Vaasan lääninoikeus 3.5.1989). Viranomaisen ei ole tutkinut tällaista vapaakunnan sille vahvistamistarkoituksessa toimittamaa päätöstä. Kunnan viranomaisen ei voi menestyksellisesti toimittaa sanotunkaltaista päätöstään alistettavaksi niin halutessaankaan. Lääninoikeudella ei ole myöskään velvollisuutta tutkia vapaakunnan sille vahvistettavaksi toimittamaa päätöstä ilman nimenomaista alistamistointa edellyttävää tai siihen velvoittavaa lain säännöstä.
 - 6 Kts. HE 235/1990 vp. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä, s.5.
 - 7 Kts. Pohjolainen, Teuvo: Alistamisesta kunnallishallinnossa, artikkeli, s. 57–81, Hallinnon Tutkimus 1/1982, s.58–66.
 - 8 Oikeusministeriön lausunto 4.10.1991 n:o 2371/91/91 luonnoksesta hallituksen esitykseksi vapaakuntakokeilun jatkamisesta ja laajentamisesta.
 - 9 Kts.HE 97/1992 vp. s.1–3.
 - 10 10. HE 97/1992 vp. s. 3.
 - 11 HE 235/1990 vp.s.3.
 - 12 HE 131/91, s.1–2.
 - 13 HE 97/1992 vp., s.3.
 - 14 HE 70/1992 vp. s.17.
 - 15 Lapin lääninoikeuden päätös 18.7.1990 : Vapaakunnan teknisellä lautakunnalla oli oikeus päättää maa-aineslupan peruuttamisesta. Valitus teknisen lautakunnan päätöksestä oli tehtävä lääninhallitukselle. Vapaakuntien ei ole tarpeen VKKL 6 §:n nojalla alistaa maa-aineslupa-asioita lääninhallituksen vahvistettavaksi. Asiassa tehty valitus tutkitaan VKKL 13 §:n nojalla siinä viranomaisessa jonka vahvistettavaksi päätös muutoin olisi tullut toimittaa.
 - 16 KM 1992:3, s.13–15. Oikeusministeriö on 10.9.1992 asettanut työryhmän perusoikeusuudistuksen jatkovalmistelua varten. Asetetun työryhmän tulee työssään kiinnittää erityistä huomiota ehdotusten tosiasiallisiin toteuttamismahdollisuuksiin valtiontaloutta vaarantamatta. Edelleen samana päivänä oikeusministeriö asetti eduskuntaryhmien edustajista kootun perusoikeusuudistuksen seurantaröhmän seuraamaan perusoikeusuudistusta koskevien säädösehdotusten ja hallituksen esityksen valmistelua.