

# Kansalaisten yhdenvertaisuus ja vapaakuntakokeilu

*Aimo Ryyänen*

## 1. JOHDANTO

Pääasiallisesti kuntien hoitamaa palvelutuotantoa koskevaa varsin yksityiskohtaista ja tiukkaa lainsäädäntöä alemmanasteisen norminanon ohella on hyvin paljon perusteltu kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimuksella. Käynnistyneessä vapaakuntakokeilussa puolestaan on kysymys aiempaa laajemman harkintavallan antamisesta kunnille, minkä seurauksena pyritään, ja jossain määrin on jo päästykin, lainsäädännön väljentämiseen ja vähentämiseen.

Hyvin merkittävä vapaakuntakokeiluun kohdistettu epäily tai pelko on, mitä se ja sen myötä tapahtuva kehitys vaikuttaa kansalaisten oikeusturvaan ja palvelujen saatavuuteen. Vaikka näitä kahta seikkaa kokeilussa ei saakaan vaarantaa<sup>1</sup>, ei pelko tietenkään ole täysin perusteeton. Sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten suorittamassa seurannassa näihin kysymyksiin luonnollisesti on kohdistettava huomiota.

Periaatteellisesti tärkeä kysymys vapaakuntakokeilun kautta tapahtuvassa kunnallishallinnon uudistamisessa on kansalaisten yhdenvertaisuus. Kysymyksen periaatteellinen merkittävyys korostuu entisestäänkin, kun muistetaan, että vapaakuntakokeilussa hyvin keskeisenä tavoitteena on saada kokemuksia kunta-valtio -suhdetta määrittävästä erityislainsäädännöstä. Erityislainsäädäntö puolestaan on kuntalaisen peruspalvelujen sisällön ja toteuttamisen määrittäjä.

Yhdenvertaisuusargumenttia onkin sanottu vapaakuntajärjestelmän tärkeimmäksi vastaargumentiksi.<sup>2</sup> Nykyisinhän nimittäin miltei kaikkien tärkeiden peruspalveluiden tuottaminen on kuntien tehtävänä. Jos kunnat olisivat »vapaita» järjestämään nämä palvelut miten parhaaksi näkevät, niin palvelujen määrän, laajuuden kuin laadunkin suhteen, olisi kansalainen palvelujen saannin suhteen nykyistäkin suuremmassa määrin kotikuntansa paikallisesta politiikasta ja esim. sosiaalipoliittisista »asenteista» riippuvainen. Alueellinen eriarvoisuus

erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, mahdollisesti monien muiden hallinnonalojen, alueella lisääntyisi merkittävästi.<sup>3</sup>

Kysymys kansalaisten yhdenvertaisuuden taakamisesta on noussut merkittäväksi argumentiksi myös keskusteltaessa jo muutaman vuoden ajan voimallisemmin esillä olleesta hallinnon hajautuksesta ja sen yhteydessä mahdollisesti toteutettavista keskusvirastojen aseman tarkistuksista. Sosiaalihuollon pääjohtaja Vappu Taipale on todennut seuraavaa: »Me tarvitsemme koko valtakuntaa koskevan näkemyksen kaikista palveluista, tavan, jolla vartioidaan koko maassa tapahtuvaa kehitystä eriarvoistumisen ja tasa-arvoistumisen suuntaan. Me tarvitsemme vahtikoiran joka nuuskii kaukaisimmatkin kolot.»<sup>4</sup>

## 2. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA YHDENVERTAISUUS

Yhdenvertaisuuskysymys on kunnallisen itsehallinnon pulma, koska itsehallinto merkitsee erilaisuutta.<sup>5</sup> Kunnilla on HM 51 §:n 2 momentin perusteella itsehallinto. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan keskeiseksi osatekijäksi tunnustetaan oikeus omiin ja omaharkintaisesti hoidettaviin, yleistoimialasäännökseen perustuviin tehtäviin.<sup>6</sup>

Viimeaikainen tutkimus on osoittanut, että tuo kunnallisen itsehallinnon perussäännös koskee kaikkea kunnallista toimintaa, myös erityissääntelyn alaista.<sup>7</sup> Siten kunnallisen itsehallinnon periaate rajoittaa myös sosiaalitoiminta, terveydenhuoltoa tai opetus- ja sivistystoiminta koskevaa valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta.

## 3. YHDENVERTAISUUDEN PERIAATTEEN MERKITYKSESTÄ

HM 5 §:n mukaan »Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä». Perinteisesti säännös on ymmärretty eduskuntaan kohdistuvana

kieltona säätää lakeja, jotka asettavat kansalaiset eri asemaan. Lisäksi säännöksen on katsottu velvoittavan viranomaisia kohtelemaan kansalaisia yhdenvertaisesti ja pidättymään erilaisesta kohtelusta.

HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tarkoituksena on yleensä katsottu<sup>8</sup> olevan estää kansalaisten tai kansalaisryhmien asettaminen ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut, ettei HM:n yhdenvertaisuusperiaate edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Viime vuosina on yhä voimakkaammin korostettu sitä, ettei HM 5 § tarkoita vain muodollista yhdenvertaisuusperiaatetta. Huomiota on kiinnitettävä myös kansalaisten tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen.<sup>9</sup>

Täydellisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen ei kuitenkaan ole näyttänyt mahdolliselta missään yhteiskunnassa.<sup>10</sup> Valtion oma hallintokin kohtelee kansalaisia eri tavalla.<sup>11</sup>

#### 4. SÄÄNTELYTAVAN ETSINTÄÄ

Näyttää siltä, että meillä ei ole toistaiseksi selkiintynyt, millaiseksi kansalaisten tarvitsemien peruspalveluiden sääntelyperiaatteet uudistetaan. Sääntelytapa erityislainsäädännön alueella on tietynlaisessa murroskohdassa.<sup>12</sup>

Yhtäältä meillä on varsin vahvasti hyväksyty käsitys laajemman liikkuma-alan antamisesta kunnille paitsi hallintonsa organisoinnissa, myös palvelutoiminnasta vastaamisessa. Tämä periaate näkyy mm. pääministeri Harri Holkerin hallituksen hallitusohjelmasta ja käynnistyneen vapaakuntakokeilun periaatteista.

Toisaalta meillä on kuitenkin viime vuosina annettu kuntien harkintavaltaa rajoittavaa lainsäädäntöä. Tämä kuntien itsehallinnollisen liikkuma-alan kaventaminen on tapahtunut turvaamalla kansalaisten perusoikeuksia lainsäädäntötoiteitse.<sup>13</sup> Lainsäädäntöön on entistä enemmän otettu ns. subjektiivisia oikeuksia. Säännöksillä on vahvistettu kansalaiselle oikeus tiettyihin palveluihin. Esimerkki tällaisesta on lasten päivähoitosta annetun lain muutos (28/1985), jonka mukaan alle 3-vuotiaan lapsen huoltajalla on vuoden 1990 alusta lähtien oikeus valita lapselleen joko kotihoidon tuki tai kunnallinen koko- tai osapäiväinen hoitopaikka. Lain muutoksen periaatteellinen merkitys on

suuri verrattuna aiempaan tilaan, jossa oikeus saada hoitopaikka riippui siitä, oliko tarvittava hoitopaikkamäärä suunnitelmassa ja oliko hoitopaikkoihin tarvittavat määrärahat talousarviossa.

Sosiaalihuollon alueella sitovina velvoitteina on päivähoidon ohella saatettu voimaan:

- lastensuojelun avopalvelut ja tukitoimet (1984)
- vaikeavammaisia koskevat asunnon muutostyöt (1988)
- vaikeavammaisten palveluasuminen ja kulketuspalvelut (1992)
- vaikeavammaisten tulkkipalvelut (1994).<sup>14</sup>

Vuoden 1988 alusta voimaan tulleessa työllisyyslaissa on vahvistettu kansalaisen perusoikeutta työhön. Valtiolle ja kunnalle on säädetty nuoriin, toistuvais- ja pitkäaikaistyöttömiin kohdistuvia porrastetusti voimaantulevia työllistämisen- ja koulutusvelvoitteita. Myös eräitä muita samankaltaisia uudistuksia on parhailaan suunnitteilla.

#### 5. HALLITUSMUOTOON OTETTAVAT SÄÄNNÖKSET

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ottamisesta hallitusmuotoon on viime aikoina käyty keskustelua. Kun niin todennäköisesti tulee tapahtumaan, ovat perusoikeussäännösten joukossa mitä suurimmalla todennäköisyydellä myös säännökset, joilla turvataan pysyvästi kansalaisten oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin. Hallitusmuotoon ei kuitenkaan voida ottaa näitä oikeuksia, ellei alemmanasteinen lainsäädäntö ole vastaavalta osin kansalaiskeskeistä ja sitovaa.<sup>15</sup>

Mikkola pitää lainsäädännön ideaalina vuonna 1995 seuraavaa. Perustana olisi kaikkia kansalaisia yhtäläillä koskevat oikeudet peruspalveluihin, joista olisi säädetty hallitusmuodossa sekä sitovin säännösin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Palvelujen järjestämisen tavasta ja niiden ylitse menevistä lisäpalveluista päätettäisiin ilman valtiovallan tiukkaa ohjausta paikallisella tasolla.<sup>16</sup>

#### 6. MILLAISIA VAIKUTUKSIA SUBJEKTIIVISTEN OIKEUKSIEN SÄÄTÄMISELLÄ VOISI OLLA?

Itsestään selvää on, että kansalaisten oikeuksia koskevien sitovien säännösten antaminen

samalla kaventaa kunnalle kuuluvaa vapaata harkintavaltaa. Säännös priorisoi kunnallisessa päätöksenteossa sääntelemänsä asian.

Hyvän (tai huonon, näkökulmasta riippuen) esimerkin tarjoaa edellä mainittu lasten päivähoidosta annetun lain muutos. Sen perusteella alle 3-vuotiaiden lasten päivähoidon järjestäminen tulee kunnille sitovaksi velvollisuudeksi. Kun kuitenkin resurssit ja niiden pohjalta syntyvät päivähoitopalvelut eivät lisääny vain lain voimalla, ovat kunnat joutuneet, tuosta velvoitteesta selviytyäkseen, supistamaan päivähoitopalvelujaan muiden kuin lain tarkoittaman alle 3-vuotiaiden ryhmän osalta. Lailla, hyvänkin tarkoituksen omaavalla, on usein haitalliset, ennakoimattomatkin vaikutuksensa. Esimerkki kuvaa hyvin sitä, että sitovia velvoitteita käsittävät säännökset priorisoivat tiettyjä palveluja ja asettavat ne kilpailussa resurssista ohi muiden. Lisäys yhtäällä voi olla vähennys toisaalla.

Toistaiseksi tämän kaltaista lainsäädäntöä on vielä annettu suhteellisen vähän ja perustelluissa tapauksissa. Se ei muodosta vaaraa kunnalliseen itsehallintoon kuuluvalla omaharkintaisuudelle. On kuitenkin syytä todeta, kuten Modeen<sup>17</sup>, ettei yhdenvertaisuuden nimessä pidä kaventaa kunnallista itsehallintoa.

Kun tietyllä tavalla ollaan uuden tilanteen edessä, etsimässä uudenlaista lainsäädännöllistä tasapainoa yhtäältä kunnallisen itsehallinnon ja toisaalta kansalaisten perusetuuksien lainsäädännössä turvaamisen välillä, on molempiin »malleihin» liittyvät ongelmat ja epäivoitut vaikutukset syytä arvioida. Kuntien vastamaa kansalaisten peruspalvelujen toteuttamista ei meillä ainakaan vielä voida tietenkään jättää täysin vapaasti kuntien harkinnan varaan. Toisaalta myöskään sitovien säännösten ottamista lainsäädäntöön ei voida jatkaa miten pitkälle tahansa. Niinpä meillä tarvitaankin tutkimukseen perustuvaa käsitystä siitä, mistä löytyy ihanteellinen tasapainotila sääntelyssä kuvattujen ääripäiden välillä. Tämän tutkimuksen suorittaminen sopisi hyvin käynnistyneen vapaakuntakokeilun kuluessa saatavien kokemusten perusteella tehtäväksi. Lainsäätäjät tarvitsee pikaisesti tällaista »mallia». Muutoin on vaarana tapauskohtainen ja sattumanvarainenkin käyttäytyminen lainsäädäntöä uudistettaessa.

Ruotsissa on viime vuonna ilmestynyt tarkastellun aihepiirin kannalta merkittävä tutkimus kunnallisesta itsehallinnosta, yhdenvertaisuudesta ja kuntien välisistä eroista.<sup>18</sup> Tutkimuksessa esitetty tukee sitä myös meillä viime aikoina vahvistunutta käsitystä, ettei kunnallisen

itsehallinnon vahvistaminen sinänsä merkitse eriarvoisuuden lisääntymistä.<sup>19</sup> Tutkimuksessa vertaillaan nimittäin myös eri maiden oloja. Ruotsi ja Alankomaat edustavat järjestelmää, jossa kunnilla on suhteellisen huomattava valta itse kehittää palvelujaan. Kuitenkin kuntien väliset erot näissä maissa ovat pienempiä kuin Englannissa, missä valtion keskushallinto käyttää paljon enemmän johtamisvaltaa.<sup>20</sup>

## 7. PUITELAINSÄÄDÄNTÖ

Puitelainsäädäntökäytäntöä on meilläkin harastettu useiden kunnallishallinnon toimintasektoreiden sääntelytekniikkana. Puite- ja kehittämislakeja ovat olleet mm. laki koulujärjestelmän perusteista (467/1968), kansanterveyslaki (66/1972) ja laki lasten päivähoidosta (36/1973). Synä puitelainsäädännön esiintymiselle tärkeiden toiminta-alueiden piirissä on nähty erityisesti lainsäädäntöelinten, ennen kaikkea eduskunnan, kyyttömyys päästä sopimukseen yksityiskohdista. Kiistakysymykset on haluttu siirtää »alaspäin», hallintoa hoitavien toimielinten ratkottaviksi.<sup>21</sup>

Keskustelua puitelainsäädännöstä on viime vuosina käyty erityisesti Ruotsissa.<sup>22</sup> Aivan viime aikoina on usealta taholta suunnattu kritiikkiä puitelakeja (ramlagar) kohtaan. Kyseessä ovat lait, jotka koskevat yleisiä tavoitteita, mutta jotka jättävät yksityiskohtaisen sääntelyn soveltajaviranomaisille.<sup>23</sup> Hetzler<sup>24</sup> on laajassa tarkastelussaan todennut, että puitelait yhteiskuntaohjauksen välineinä eivät suinkaan ole uusi ilmiö Ruotsissa. Itse asiassa niitä on käytetty vuosisadan alusta lähtien. Vasta 1980-luvulla noussut kritiikki seuraa kahta päälinjaa. Osaksi puitelakeja arvostellaan oikeusturvanäkökulmasta. Eräs perinteinen oikeusturvanäkökulman kriteereistä, ennakoitavuus, voi toteutua vaikeasti sellaisten lakien kautta, jotka eivät ole yksityiskohtaisia. Osin kritisoidaan puitelakeja siitä että ne aiheuttavat aivan liian suurta epävarmuutta soveltajille.<sup>25</sup>

Tämän kritiikin Hetzler torjuu varsin perusteellisesti. 1900-luvulla kehitetyt sosiaaliset oikeudet asettavat uusia vaatimuksia oikeusjärjestelmälle. Tärkeintä päämäärää, jonka voidaan sanoa olevan turvallisuus ja yhdenvertaisuus, ei voida saavuttaa yksityiskohtaisia säännöksiä sisältävien lakien avulla, toteaa Hetzler. Vaaditaan oikeusteknisiä ratkaisuja, jotka sallivat sopeutumisen soveltamistilanteessa kussakin yksittäistapauksessa, huolellisen harkitsemisen

yksilön tarpeista, valtion velvollisuuksista ja käytettävissä olevista resursseista. Puitelainsäädäntö on se lakitekniikka, joka parhaiten vastaa uusiin vaatimuksiin.<sup>28</sup> Hetzler kuvaakin puitelakeja modernin yhteiskunnan ohjaustekniikaksi.

On virkistävää lukea Hetzlerin kannanottoja kaiken puitelakeihin kohdistuneen kritiikin jälkeen. Asia ei luonnollisestikaan ole mustavalkoa. Puitelainsäädäntö on meillä johtanut varsin laajamittaiseen hallinnolliseen normintaan, mistä on ollut kuntien kannalta haitallisia seurauksia. Kun tämä hallinnollisten normien anto nyt on kuntien kannalta huomattavasti korjautumassa ja vähentymässä<sup>27</sup>, on puitelainsäädännöllä kunnille liikkuma-alaa antava merkitys. Detaljissäännöksistä puitelainsäädäntöön siirtymisellä saavutetaan se etu, että viranomaisen harkinnalle jää tilaa. Tähän liikkuma-alan lisäämiseen on täysi syy. Kaavamainen yhden mallin mukainen erityislainsäädäntö tai joustamaton valvonta eivät nimittäin ole enää toimivia tässä kehityksen vaiheessa. Yhteiskunta on käynyt liian monimutkaiseksi, jotta ongelmia voitaisiin ratkoa entisenkaltaisilla sääntelyillä.<sup>28</sup>

Yhteiskunnan eri alojen liiallinen oikeudellistaminen on johtanut mm. siihen, että säännöt eivät toimi sillä tavoin kuin on tarkoitettu. Liiallinen sääntely johtaa lainsäädännöllisiin ratkaisuihin, jotka ovat usein ristiriidassa keskenään ja toimivat siksi toisiaan vastaan. Seurauksena on, että kokonaisuutta ei pystytä ohjaamaan.<sup>29</sup>

Tarkastellessaan kritiikkiä, jota on kohdistettu oikeusjärjestyksen materiaalistumistendessejä kohtaan, Eriksson nostaa esille erityisesti yksilön oikeussuojan heikkenemisen. Lainsäädäntöön on yhä enemmän sisällytetty poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia päämääriä samalla kuin ohjausmenetelmänä on ryhdytty yhä ahkerammin käyttämään puitelainsäädäntöä. Tämän kehityksen rinnalla on monilla oikeudenaloilla tapahtunut perinteisten oikeussuojainstituutioiden merkityksen vähenemistä. Paitsi että tämä on merkinnyt edustuksellisen demokratian heikkenemistä ja byrokratian vahvistumista, kehitys on merkinnyt yksilön oikeussuojan tuntuvaa heikkenemistä suhteessa hallintoon.<sup>30</sup>

## 8. KANSALAIKESKEISEEN HALLINTOON

Koko julkisen hallintomme kehittämisessä on keskeiseksi periaatteeksi noussut kansalais-

keskeisyys. Myös uudenlainen sääntely voi edesauttaa tämän periaatteen toteutumista. Säännöstenkarsiminen voisi asteittain totuttaa viranomaiset uudenlaiseen asioiden käsittelytapaan, jossa lähtökohtana ovat kansalaisten tarpeet ja ongelmat.

Ns. refleksiivistä oikeutta koskevassa keskustelussa oikeudellisen ohjauksen yhdeksi tulevaisuuden malliksi on hahmoteltu järjestelmää, jossa toiminnan tavoitteet ja sisältö päätettäisiin siellä, missä varsinainen toimintakin suoritetaan. Yleisellä tasolla säänneltäisiin pääsääntöisesti vain toiminnan muodollisorganisaatorisista puitteista.

Eikö näillä sääntelytavan muuttamisteillä sitten jouduta kansalaisen kannalta heikennykseen? Käykö niin, että palvelut voivat huonontua esim. kustannussäästöjä kunnissa tavoiteltaessa, viranomaisten mielivalta lisääntyä tai enemmistö unohtaa vähemmistöjen tai pienryhmien tarpeet?

Vastausta tähän ei tietenkään kenelläkään ole vielä. Mutta yhdeksi arvioinnin perustaksi on syytä ottaa kunnallishallinnon muutos. Yksityiskohtainen sääntely tiukkoine menettelysäännöksineen oli varmaankin perusteltua aikana, jolloin kunnallishallinnon taso ei ollut sama kuin tänä päivänä. Tänä päivänä kunnallishallinnon hoitajien tiedollinen taso ja määrällinen riittävyys eivät eroa valtiosta. Kunnallishallinto on myös ollut hyvin merkittävilta osin itseohjautuvasti toimiva: monet merkittävistä palvelutoiminnoista on otettu kunnissa käyttöön vapaaehtoisesti jo ennen kuin on ollut asiaa koskevaa lainsäädäntöä. Kunnan yleistoimialasäännös on ajallisen joustavuutensa ansiosta ollut käyttökelpoinen. Miksi sama itseohjautuvuus ei voisi onnistua tänä päivänäkin, jolloin kuntien toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta ovat huolehtimassa aiempaa valistuneemmat luottamushenkilöt ja viranhaltijat ja heidän toimintaansa puolestaan valvovat aiempaa suuremman julkisuuden alaisina entistä valvutuneemmat kuntalaiset. Tässä on tietystikin hyvin paljon naivuteen vivahtavaa uskoa. Harvenevien säännösten tilalle tarvitaan jotain uutta. Kansalaiskeskeiseen hallintoon siirtyminen edellyttääkin muun ohella kansalaisen aseman huomattavan tehokasta vahvistamista suhteessa valtiokoneistoon ja kuntaan. Perinteisten preventiivisen, ennakkollisesti vaikuttavan oikeussuojan keinojen kehittämisen ohella tarpeen on myös hallintoon vaikuttamisen keinovalikoiman kehittäminen.

On myös muistettava, että kunnallisen toi-

minnan ohjaamisessa ja uudistamisessa eivät riitä yksinomaan hyvät säännökset, vaan tarvitaan myös niiden hyvä toteutuminen käytännössä. Jos hallinnon ja päätösvallan hajuttamista asiallisesti ja alueellisesti todella halutaan, muutoinkin kuin poliitikkojen sunnuntaipuheissa, merkitsee se hyvin pitkälti erilaisuuden hyväksymistä. Tämä riski on otettava, mikäli halutaan uudistaa kunnallishallintoa ja sen hoitamaa palvelutuotantoa.

## LÄHTEET

- Aarnio, Aulis: *Juristien otettava vastuu päätöstensä perusteluista*. Helsingin Sanomat, 21.11.1988.
- Ahvenainen, Taisto: *Talouspolitiikka, sosiaalihuolto ja sosiaaliset oikeudet*. Oikeus 4—5/1988 s. 389—397.
- Bruun, Niklas — Koskinen, Pirkko: *Tasa-arvolaki*. Vammala 1986.
- Eriksson, Lars D.: *Refleksiivisen oikeuden teoriasta*. Kirjassa Itsehallinnon oikeus, s. 5—24. Helsinki 1987.
- Forsman, Otso: Vapaakunta- ja kunnanosa hallintouudistusten tarpeista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1987 s. 299—304.
- Hetzler, Antoinette: *Ramlagar — det moderna samhällets styrningsteknik*. I BlickPunkten 1988 s. 6—17. Målstyrning. Tidskrift från forskningsdelegationen om den offentliga sektorn, 1988.
- Holopainen, Toivo: *Kunnallishallinnon uudistaminen, tasa-arvo ja kansalaisten oikeusturva*. Esitelmä tiedotustilaisuudessa vapaakuntakokeilusta 11.10.1988 Valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta (moniste). 1988.
- Kosonen, Pekka: *Oikeusvaltio vs. hyvinvointivaltio: pulmien paikantamista*. Oikeus 2/1988 s. 124—136.
- Mikkola, Matti: *Katse eteenpäin. Lähipalvelut, toimenkuvat ja päätösvalta 1955*. Pitkän sillan pohjoispuolelta. Sosiaalishallitus 20 v. Juhlakirja s. 125—135 1977?
- Modeen, Tore: *Rätten till social bistånd av kommun*. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1987 s. 145—159.
- Modeen, Tore: *Itsehallinto ja kuntien väliset erot Ruotsissa*. Suomen Kunnat 23/1988 s. 53.
- Mäenpää, Olli: *Kunnan hallinto*. Vammala 1981.
- Niemivuo, Matti: *Reunamerkitöjä teokseen »Budjetti, laki ja suunnitelma»*. Oikeus 4/1986 s. 362—367.
- Nikkilä, Juhani: Kriittisen teorian byrokraatiakonseptio. Tampere 1983.
- Pöyhönen, Aulis: *Erytislainsäädännön vaikutus kunnan hallintojärjestelmään*. Sisäasiainministeriö 1988.
- Ryynänen, Aimo: *Kunnan tehtävien lakisääteistäminen*. Vammala 1986.
- Ryynänen, Aimo: *Erytislainsäädäntö ja vapaakuntakokeilu — lainsäädännön kehittämistarpeet*. Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen liikkeellelähtö s. 29—45. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1988. Sisäasiainministeriö 1988.
- Stjernquist, Nils — Magnusson, Håkan: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. Civildepartementet Ds 1988: 36. Stockholm 1988.

Taipale, Vappu: *Ikkunat avoinna maailmaan*. Kuka tarvitsee sosiaalishallitusta? Pitkän sillan pohjoispuolelta. Sosiaalishallitus 20 v. Juhlakirja s. 7—14. Helsinki 1988.

## VIITTEET

- <sup>1</sup> Tästä otettiin säännös vapaakuntakokeilusta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin.
- <sup>2</sup> Forsman, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1987 s. 301.
- <sup>3</sup> Forsman, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1987 s. 301.
- <sup>4</sup> Vappu Taipale, Sosiaalishallitus 20 v. Juhlakirja s. 13. Kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimus edellyttäisi siten paitsi valtion ohjaus- ja valvontaviranomaisia, myös kuntien tietynlaista valvontaa.
- <sup>5</sup> Modeen, Suomen Kunnat 23/1988 s. 53.
- <sup>6</sup> Ks. Ryynänen, Kunnan tehtävien lakisääteistäminen s. 86—90.
- <sup>7</sup> Mäenpää, Kunnan hallinto s. 166.
- <sup>8</sup> Näin esim. perustuslakivaliokunnan lausunnossa 1/1986 vp. toiselle lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 57/1985 vp.
- <sup>9</sup> Bruun — Koskinen, Tasa-arvolaki s. 149.
- <sup>10</sup> Stjernquist — Magnusson, Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna s. 51.
- <sup>11</sup> Modeen, Suomen Kunnat 23/1988 s. 53. Holopainen (esitelmä 11.10.1988 vapaakuntakokeilua keuvassa tiedotustilaisuudessa) osoittaa tämän selkeästi esimerkein toteamalla mm. kunnille voitavan maksaa valtionavut ja -osuudet erilaisten laissa säädettyjen perusteiden mukaan niiden erilaisen kanto-kyvyn mukaan. Myös kunnan sisällä voidaan yhdenvertaisuusvaatimuksen estämättä toimia kunnassa päätettyjen hallinnon tavoitteiden mukaisesti. Näiden tavoitteiden on tietysti perustuttava objektiivisiin, tosiasioiden mukaisiin tekijöihin. Niinpä KHO:n käytännön mukaan kunnat voivat lähinnä työllisyyden ylläpitämiseksi ja veronmaksupohjan säilyttämiseksi tukea yksityisiä yrityksiä antamalla tätä tukea kaikille kunnassa oleville yrityksille.
- <sup>12</sup> Ks. Ryynänen, Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen liikkeellelähtö s. 43—45.
- <sup>13</sup> Ahvenainen, Oikeus 4-5/1988 s. 395.
- <sup>14</sup> Mikkola, Sosiaalishallitus 20 v. Juhlakirja s. 130 ja yksityiskohtaisempi luettelo Ahvenainen, Oikeus 4—5/1988 s. 395. Myös toimeentulotuen ja muiden sosiaalipalveluiden katsotaan (Modeen, Förvaltningsrättsligt Tidskrift 1987 s. 156) olevan tietyn edellytyksen subjektiivisen oikeuden. Ruotsissa toimeentulotulokioikeuden saaminen on paremmin turvattu kuin meillä kolmiportaisen valitusmenettelyn avulla. Meillä on vain yksi valitusviranomainen.
- <sup>15</sup> Mikkola, Sosiaalishallitus 20 v. Juhlakirja s. 131.
- <sup>16</sup> Mikkola, Sosiaalishallitus 20 v. Juhlakirja s. 131.
- <sup>17</sup> Modeen, Suomen Kunnat 23/1988 s. 53.
- <sup>18</sup> Stjernquist — Magnusson: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. Civildepartementet. Ds 1988: 36.
- <sup>19</sup> Ks. Ryynänen s. 510.
- <sup>20</sup> Modeen, Suomen Kunnat 23/1988 s. 53.
- <sup>21</sup> Kosonen, Oikeus 2/1988 s. 134 ja Nikkilä s. 223.
- <sup>22</sup> Pöyhönen s. 85. Laajan tarkastelun muodostaa Hydénin tutkimus Ram eller lag.
- <sup>23</sup> Niemivuo (Oikeus 4/1986 s. 366) katsoo keskus-

telussa käytetyn terminologian olevan sekavaa: joskus puhutaan puitelaista, joskus kehittämislaista, suunnittelulaista tai tavoitelaista tarkoittaessa samaa lakia. Niemivuon määrittelyn mukaan puitelaki on laki, joka sisältää perussäännökset tietyistä asioista, ilmiöstä tai elämänalasta. Olennaista on, että sääntely tässä laissa ei ole erityisen yksityiskohtaista.

<sup>24</sup> Hetzler, I *BlickPunkten* 1988 s. 6—17.

<sup>25</sup> Hetzler, I *BlickPunkten* 1988 s. 6.

<sup>26</sup> Hetzler, I *BlickPunkten* 1988 s. 10.

<sup>27</sup> Norminantoa on uudistettu pari vuotta valtiovainministeriön normiprojektissa. Valtioneuvosto on 22.9.1988 antanut päätöksen valtionhallinnon norminannon uudistamisesta. Sen mukaan kuntiin kohdistuvaa norminantoa vähennetään oleellisesti. Tätä kirjoitettaessa on myös vireillä norminantoa koskevan lain säätäminen.

<sup>28</sup> Aarnio, HS 21.11.1988.

<sup>29</sup> Eriksson, *Itsehallinnon oikeus* s. 10.

<sup>30</sup> Eriksson, *Itsehallinnon oikeus* s. 11.