

## PUOLUEIDEN VAIKUTUS KUNNALLISHALLINNOSSA JA NIIDEN SUHTAUTUMINEN ERAISIIN KUNNALLISIIN PERUSKYSYMYKSIIN

*Toivo Holopainen*

---

### *I. Puolueiden vaikutus kunnallishallinnossa*

Monet valtio-oppineet ja myös eräät puolueet ovat olleet ja osittain ovat vielä nytkin sillä kannalla, ettei poliittisten puolueiden pitäisi osallistua kunnallispolitiikkaan.<sup>1)</sup> James Bryce kirjoitti asiasta v. 1921 ilmestyneessä teoksessaan «Modern Democracies» mm. näin:

«Muuan paikallisen itsehallinnon eduista on juuri siinä, että se totuttaa kaupungin tai piirikunnan asukkaat asettamaan tietonsa ja kykynsä yhteis-  
hyvän palvelukseen, että naapureille soveliaat ystävälliset suhteet säilyvät ja että opitaan olemaan tavoittelematta joka asiasta hyötyä puolueelle. Jos puolue-etu tulee ihmisten vaikuttimeksi, he tulevat häikäilemättömämmiksi, epäluuloisuus myrkyttää ilmapiirin ja riidanhaluinen henki pääsee vallalle.»<sup>2)</sup>

Puoluepolitiikka onkin päässyt etualalle kunnallisessa elämässä hitaammin kuin valtiollisessa elämässä. Tosin jo 1920- ja 1930-luvuilla lukeutui suurin osa kunnallisvaltuustojen jäsenistä Tilastollisen vuosikirjan mukaan «porvareihin» tai «sosialisteihin»,<sup>3)</sup> mutta kunnallishallinto oli kuitenkin silloin varsin suurelta osalta — etenkin maalaiskunnissa — yhteisten paikallisten asiain hoitamista tämän käsitteen täydellisessä merkityksessä. Puolueiden tavoitteet eivät tulleet eivätkä päässeet näiden tehtävien hoitamisessa esille samassa määrin kuin valtioelämässä.

Kunnallishallinto on koko itsenäisyytemme ajan laajentunut. Antamalla kunnille uusia tehtäviä ja määräämällä niiden entisten tehtävien suoritustavasta lainsäätäjä — valtio — on jatkuvasti tiukentanut otettaan kuntien hallinnossa. Jo 1930-luvun lopussa voitiin todeta kunnan toimipiirin tulleen laeilla ja asetuksilla säännellyksi huomattavalta osalta,<sup>4)</sup> mutta vielä näkyvämpää tämän suuntainen kehitys on ollut sotien jälkeisinä vuosina ja erityisesti 1950-luvulla. Valtion laajennettua tehtäväpiiriään erityisesti ns. huoltotehtävien (Fürsorgeaufgaben) suuntaan se on samalla antanut valtaosan näistä tehtävistä ja niistä aiheutuvista kustannuksista kuntien suoritettavaksi ja vastattavaksi. Viime vuosien nopeata kehitystä osottaa se, että v. 1948 oli kuntien osuus julkisen hallinnon

kustannuksista 42 prosenttia ja v. 1958 jo 56 prosenttia.<sup>5)</sup> Viimeksi mainitusta luvusta ilmenee kuntien suuri osuus julkisen hallinnon suorittajana ja se rasisitusten kantajaa. Sitä mukaa kuin kuntien tehtävät ovat lisääntyneet kunnat ovat tulleet yhä läheisemmin sidotuiksi valtion omaan hallintokoneistoon. Valtion hallintoviranomaisille on näet jätetty kunnille annettujen tehtävien osalta usein hyvinkin laaja valvontaoikeus. Kuntien tehtävät ovat täten yhä enemmän muuttuneet paikallisista tehtävistä valtakunnallisiksi tehtäviksi. Samalla kunnallisista kysymyksistä on tullut yleisiä kysymyksiä. Näiden kysymysten keskitetty hoitaminen on siten tullut mahdolliseksi. Yksityisten kuntien asemasta on tämän vuoksi yleisen huomion ja mielenkiinnon valokeilaan joutunut kuntalaitos kokonaisuudessaan.

Valtion ja kuntien väliset suhteet ovat samalla tulleet yhteisen huolen aiheeksi. Kun valtion välitön valvonta ulottuu eri laskelmien mukaan noin 70—80 prosenttiin kuntien menoista, tilanne on antanut aiheen usein esitettyyn toteamukseen, että kunnilla on vain «kahdenkymmenen prosentin itsenäisyys». Yleinen mielipide on noussut puolustamaan kuntien asemaa, koska jo nykyistä tilannetta pidetään kestäättömänä, ja pelätään, että ennen pitkää «kunnallisesta itsehallinnosta tulee vain pelkkä korulause ja kunnista valtion renkejä.»<sup>6)</sup>

Kuntien yleisen merkityksen tällä tavalla lisääntyttä ja niiden tehtävien luonteen muututtua, myös puolueiden mielenkiinto niitä kohtaan on kasvanut ja puoluepolitiikan pääseminen kunnalliselämään on tullut helpommaksi. Kun puolueet ovat samanaikaisesti yleensäkin tehostaneet toimintaansa, puoluevaltaisuus on kunnalliselämässäänkin tullut yhä enemmän vallitsevaksi.

Kunnallisvaalit ovat nykyisin melkein yksinomaan puoluevaalit. Puolueiden voimasuhteet ovat eduskunnassa ja kunnallisvaltuustoissa, maan kaikki valtuustot huomioonottaen, suurin piirtein yhtäläiset, mistä voinee päätellä, että myös kunnallisvaaleissa äänestetään ensisijaisesti puoluetta.<sup>7)</sup> Kuntien päättävät elimet, kunnallisvaltuustot, on täten kokoonpantu puolueperustein ja samalla tavalla ovat muodostuneet myös valtuustojen valitsevat hallintoelimet, kunnallishallitukset ja lautakunnat. Myös johtavat virkamiehet, etenkin kaupungeissa, samoin kuin kunnallisten keskusjärjestöjen hallintoelimet ja osittain niidenkin toimihenkilöt valitaan niinkään puolueperustein.<sup>8)</sup> Monet tunnetut poliitikot ovat johtavilla paikoilla myös kunnalliselämässä. On myös merkillepantavaa, että viime kunnallisvaalien (v. 1960) edellä korostettiin näiden vaalien yleispoliittista merkitystä. Voidaan näin ollen riidattomasti sanoa, että puolueet kuuluvat olennaisena osana kunnallishallintoommekin ja ovat välttämätön rengas kunnan jäsenten ja kunnan välillä.<sup>9)</sup> Kunnallishallinnosta on näin ollen tullut se väylä, jota myöten puolueet ovat päässeet välittömästi vaikuttamaan hallintoon. Suuresti liioittelematta voitaneen tämän vuoksi sanoa, että Brycen toivomus on jäänyt Suomessakin täydelleen toteutumatta.<sup>10)</sup> Monista ulkonaisistakin seikoista voi jo havaita kunnallis-

politiikan merkityksen puolueille. Niillä on erityiset kunnallistoimikunnat ja suurilla puolueilla on myös kunnallissihteerit. Monilla puolueilla on myös erityinen kunnallisohjelma, ja mm. viime kunnallisvaalien edellä nekin puolueet, joilla ei tällaista ohjelmaa ollut, julkaisivat kunnallisvaaliohjelmat. Puolueet harjoittivat voimakasta kunnallisvaalipropagandaa myös sanomalehdissään.

Kunnallisohjelmissaan ja kunnallisvaaliohjelmissaan puolueet ovat ilmaisseet suhtautumisensa kuntiin. Eräät näistä ohjelmista ovat varsin perusteellisia ja niissä käsitellään varsinaisten kunnallispoliittisten kysymysten lisäksi myös kunnallisen itsehallinnon periaatekysymyksiä. Ohjelmien perusteella on mielenkiintoista tehdä vertailuja eri puolueiden suhtautumisesta kuntalaitokseen. Niiden nojalla ei kuitenkaan voi tehdä varmoja eikä lopullisia johtopäätöksiä puolueiden kunnallisista tavoitteista. Sen lisäksi, että puolueohjelmien merkitys ja arvo on nykyisin yleensäkin vähentynyt,<sup>11)</sup> puolueiden tavoitteiden selvittämiseksi olisi luonnollisesti verrattava kunnallisohjelmia puolueiden yleisohjelmiin. Olisi myös tutkittava, miten puolueet näitä ohjelmiaan käytännössä toteuttavat. Kunnallisohjelmien ja etenkin kunnallisvaaliohjelmien perusteella voikin ehdottomasti saada selville vain sen, miten puolueet ilmoittavat suhtautuvansa kuntiin.

## II. Kuntien asema voimassaolevan lainsäädännön mukaan

Ennen kuin siirrymme tarkastelemaan, miten puolueet suhtautuvat kuntiin, on tälle tarkastelulle otettava lähtökohta selostamalla lyhyesti, minkälainen kuntien asema on Suomessa voimassaolevan lainsäädännön mukaan. Kuntia koskeva perussäännös on hallitusmuodon (HM) 51 §:n 2 momentissa, jonka mukaan «kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään». Kunnallisella itsehallinnolla on maassamme siis perustuslain, eli toisin sanoen korkein mahdollinen, suoja. HM:ssa ei kuitenkaan ole määrätty, miten kuntien itsehallinto on järjestettävä. Tämä kysymys on jätetty astetta alemmalla säädöksellä eli lailla järjestettäväksi. Tärkein HM:n tarkoittama «erityinen laki» on kunnallislaki (27. 8. 1948/642, lyh. KunL). Sen 4 §:n 1 momentissa määritellään kunnan tehtävät seuraavasti:

«Kunnan on tämän lain mukaan ja lain muutoin säätämässä rajoissa hoidettava yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa, mikäli ne voimassa olevain lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä.»

Tässä lainkohdassa on määritelty kunnan yleinen toimiala, eli se, mitä kunta saa tehdä (sanonta «on hoidettava» viittaa kuitenkin siihen, että kun-

nalla on myös velvollisuus hoitaa tähänkin ryhmään kuuluvia tehtäviä).<sup>12)</sup> Saman pykälän 2 momentista käy ilmi, että kunnalle voidaan myös *lailla* määrätä uusia tehtäviä ja velvollisuuksia, niin kuin etenkin sotien jälkeen on erittäin suuressa määrin tehtykin, kuten edellä on mainittu. Nämä tehtävät kuuluvat kunnan erityistoimivallan, tai voi myös sanoa, kunnan toimipakon piiriin.<sup>13)</sup> Tällaisia uusia tehtäviä voi kunnalle määrätä siis kuitenkin vain lainsäätäjä. Valtion hallintoviranomaisia vastaan kunta on siis tässä suhteessa suojattu. Lainsäätäjä voi kuitenkin oikeuttaa valtion hallintoviranomaisetkin puuttumaan kunnan toimintaan, kuten ennen muuta pakollisten tehtävien osalta on asian laita. Kuitenkin on lääninhallituksesta annetun asetuksen (29. 4. 1955/188) 6 §:ssä määrätty lääninhallitusten tehtäväksi valvoa kuntaa yleisestikin. Lääninhallituksen tehtävänä näet on mainitun pykälän 4 kohdan mukaan

«valvoa ja tarkkailla itsehallintoyhdyskuntien toimintaa ja erityisesti pitää silmällä, että kuntain asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaan, sekä tarvittaessa antaa niiden viranomaisille neuvoja ja ohjeita.» (Vastaava säännös on myös KunL 184 §:ssä).

Pääsääntönä kuitenkin on, että valtion hallintoviranomaisille kuuluu kunnallislain mukaan vain laillisuusvalvonta.<sup>14)</sup> Kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen ne eivät siis yleissäännön mukaan voi puuttua.

Edellä selostettujen lainsäännösten mukaan kunnan asema on siis sellainen, että kunta voidaan määritellä «valtion elimistöön kuuluvaksi alueelliseksi, itsehallinnolliseksi pakkoyhdyskunnaksi» (*Kuuskoski*),<sup>15)</sup> jolle «valtio on jättänyt osan julkista hallintoa itsenäisesti toimitettavaksi valtion säätämän lain rajoissa ja valtiovallan alaisena» (*Ståhlberg*).<sup>16)</sup> Kunnan valtaa on siis pidettävä johdannaisena, valtion luovuttamana, eikä omintakeisena.<sup>17)</sup>

Tehtävien jako valtion ja kuntien kesken on muodostunut J. V. *Snellmanin* ennustamalla tavalla. V. 1842 ilmestyneessä «Valtio-opissaan» *Snellman* näet tunnusti, että hän ei voi lausua mitään positiivista kuntalaitoksen poliittisesta merkityksestä, ja jatkoi:

«Ty denna kan, enligt min åsigt, icke utvecklas ur kommunens natur, såsom väsentligen en objektiv form af det medborgerliga samhället. Hvad hon som politisk institution kan uträtta beror af klokhetsberäkningar, med afseende på hvilka statsmännen äro lika delade som, för närvarande, kommunal-inrättningen i skilda stater är brokig.»<sup>18)</sup>

*Snellmanilla* olikin huomattava vaikutus ensimmäisten kunnallislakien muotoutumiseen.<sup>19)</sup> Maamme ensimmäistä kunnallislakia, kunnallishallituksesta maalla 6. 2. 1865 annettua asetusta valmisteltaessa säätyjen talousvaliokunta totesi kunnan asemasta mm.

«Kommunerna böra betraktas såsom integrerande delar af statsförvaltningen, samt att de gemensamma ändamål, för hvilka kommunen hverkar tillika äro statsändamål.»<sup>20)</sup>

Nykyisin yleisesti hyväksytyyn käsityksen mukaan tehtävien jako valtion ja kuntien kesken on tarkoituksenmukaisuuskysymys.<sup>21)</sup>

### III. V. 1960 kunnallisvaaleihin osallistuneet puolueet ja niiden julkaisemat kunnallishjelmat

Tässä kirjoituksessa on otettu huomioon kaikki v. 1960 kunnallisvaaleissa mukana olleet puolueet. Tarkastelussa käytän vanhaa jakoa oikeisto — vasemmisto, millä jaolla nimenomaan kunnallispolitiikassa näyttää vielä osittain olevan käytännöllistä merkitystä.<sup>22)</sup> Puolueiden ryhmittely ja niistä tässä kirjoituksessa käytetyt lyhennykset ovat:

Oikeistopuolueet: 1) Kansallinen Kokoomus (KK), 2) Maalaisliitto (ML), 3) Suomen Kansanpuolue (SK), 4) Suomen Pientalonpoikien puolue (SPP), 5) Svenska Folkpartiet (SFP) ja 6) Vapaamielisten Liitto (VL).

Vasemmistopuolueet: 1) Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (SKDL), 2) Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue (SSP) ja 3) Työväen ja Pienviljelijäin Sosiaalidemokraattinen Liitto (TPSL).

Viime kunnallisvaaleissa puolueiden osuus äänistä ja niiden saamat valtuustopaikat muodostuivat seuraavaksi: Oikeisto 53,2 % — 7.442 valtuutettua, SKDL 22,0 % — 2.409 valtuutettua, SSP 21,1 % — 2.261 valtuutettua ja TPSL 3,4 % — 263 valtuutettua (Ilmoittamattomat 0,2 % — 33 valtuutettua, muut 0,3 % — .)<sup>23)</sup> Eri oikeistopuolueiden äänimäärät ja valtuustopaikat eivät ilmene tilastosta.

Viime kunnallisvaalien edellä oli saatavissa seuraavat puolueiden kunnallis- ja kunnallisvaaliohjelmat, joita olen käyttänyt pääasiallisina lähteinä. Niihin ei erikseen viitata:

KK: Kansallisen Kokoomuksen kunnallishjelma. Vahvistettu Kansallisen Kokoomuksen valtuuston syyskokouksessa 26. 9. 1959. Kuopio 1959.

ML: Maalaisliiton kunnallisvaaliohjelma. Moniste. Julkaistu myös puolueen lehdissä syksyllä 1960.

SK: Kunnallisvaalijulistus. Julkaistu puolueen lehdessä Polttopiste n:o 5—6 v. 1960, ja Suomen Kansanpuolueen kunnallistoloudellinen ohjelma. Moniste. (Ohjelmaa ei ole virallisesti vahvistettu, mutta se on käytössä).

SPP: Suomen Pientalonpoikien puolueen puolueohjelma ja kunnallishjelma. Vahvistettu Kiuruveden puoluekokouksessa 29. — 30. 11. -59. Porvoo 1960.

SFP: För vår egen kommun. Svenska Folkpartiet. Kommunalpolitiskt program för Svenska folkpartiet 1960.

VL: Kunnallispoliittinen julkilausuma 31. 5. 1953. Julkaistu viimeksi lehdessä Vapaamielinen n:o 3 v. 1961, ja julkilausuma, joka on julkaistu samassa lehdessä n:o 5 v. 1960.



SKDL: Taisto *Johteinen*, Kuntalaisten parhaaksi. Kansandemokraattisen kunnallispolitiikan perusteita. (Suomen Kansan Demokraattinen Liitto r.y.) Tampere 1959.

SPP: Sosiaalidemokraattisen Puolueen kunnallispoliittinen ohjelma (1953). Julkaistu kirjassa Aktiivisempaan kunnallispolitiikkaan. Sosiaalidemokraattisen kunnallismiehen taskukatkismus. Työkautta 1958—60 varten uudistanut Aatto Väyrynen. Vaasa 1958.

TPSL: Janne *Hakulinen*, Kunnallisia kysymyksiä I—XII (oik. I—XIV. Julkaistu Päivän Sanomissa 20. 7., 29. 7., 10. 8., 16. 8., 19. 8., 23. 8., 2. 9., 8. 9., 13. 9., 15. 9., 20. 9., 28. 9., 30. 9. ja 1. 10. 1960. Julkaistu myöhemmin myös kirjaseksi Janne *Hakulinen*, Työmiehen kunnallistietoa. Helsinki 1960.)

Niin kuin jo edellä mainitsin, eri puolueiden ohjelmat eivät ole samantyyppisiä eivätkä samanlaajuisia. Erityisesti SK:n, VL:n ja SFP:n ohjelmat ovat varsin suppeita ja niissä puututaan pääasiassa vain varsinaisiin kunnallispoliittisiin kysymyksiin. Näin ollen ei tässä kirjoituksessa ole voitu mainita kaikkien puolueiden kantaa eri kysymyksissä. Toiselta puolen ei ole voitu käsitellä kaikkia niitä kysymyksiä, joita ohjelmissa on selostettu. Tässä on pyrittykin rajoittumaan vain eräisiin kunnallishallinnon kannalta katsoen olennaisimpiin kohtiin. Sen vuoksi olen myös käsitellyt varsin laajasti valtion ja kunnan välisiä suhteita, jotka myös puolueiden ohjelmissa ovat tärkeällä sijalla, vaikka ne eivät olekaan varsinaisesti kunnallispoliittisia kysymyksiä.<sup>24)</sup> Näiden, lähinnä julkisen hallinnon järjestysmuotoa koskevien asiain käsittelyhän ei kuulu kunnallisvaltuustoille, vaan ne ovat lainsäädäntöasioita. Ne liittyvät kuitenkin erottamattomasti kunnallispolitiikkaan, minkä vuoksi niiden esilleottaminen kunnallisvaalien yhteydessä ja käsitteleminen tässä kirjoituksessa on paikallaan.

#### IV. Puolueiden suhtautuminen kunnalliseen itsehallintoon

Puolueiden kunnallisohjelmista ilmenee, että kaikki puolueet ilmoittavat kannattavansa kunnallista itsehallintojärjestelmää. Tätä osoittavat seuraavat katkelmat tarkasteltavina olevista puolueiden ohjelmista:

##### *Oikeistopuolueet:*

KK: «Paikallinen itsehallinto kuuluu demokratian ja vapaan yhteiskunnan tärkeimpiin kulmakiviin.»

ML: «Kunnallinen itsehallinto muodostaa kansanvaltaisen valtiojärjestyksemme perustan.»

SK: Käytettävissä olevassa aineistossa ei ole yleensä uhrattu tilaa yleisille periaatelausumille, vaan niissä on ilmaistu puolueen kanta järjestelmän käytännöllisiin puoliin. Niinpä siinä artikkelissa, jossa puolueen silloinen puheenjohtaja V. Merikoski selostaa KP:n kunnallispoliittista linjaa, tode-

taan arvosteluna kunnallisesta itsehallintojärjestelmästä mm. näin: «Tämä järjestelmä, jolla on maassamme jo kohta vuosisataiset perinteet, on osoittautunut yleensä varsin onnistuneeksi».

*SPP:* «Kunta ja kunnallinen itsehallintomme muodostaa tärkeän tekijän suomalaisessa yhteiskunnassa.»

*SFP:* «Svenska folkpartiet vill inskräpa betydelsen av vår kommunala självstyrelse, som bygger på nordisk frihetstradition.»

*VL:* «Vapaamielisten Liitto toteaa, että yhteiskuntarakenteemme tärkeä kulmakivi, kunnallinen itsehallinto-oikeus, on...»

#### *Vasemmistopuolueet*

*SKDL:* «Kuntien kansanvaltaista itsehallintoa on suojeltava ja laajennettava.» (Suomen Kommunistisen Puolueen 2. 6. 1957 hyväksymästä ohjelmasta).

*SSP ja TPSL:* «Tehokkaan kansanvallan luomiseksi ja edelleen kehittämiseksi on kunnallinen itsehallinto oleva paikallishallinnon perustana.»

(Vertailun vuoksi lainaan tähän myös tunnetun kunnallisoikeuden tutkijamme Olavi *Rytkölän* mielipiteen kunnallisen itsehallinnon merkityksestä: «Kunnallinen itsehallinto on vapaan demokraattisen valtion kulmakiviä.»<sup>25</sup>)

Edeltä voi todeta, että puolueiden ohjelmista otetut yksittäiset lauseet voitaisiin sovittaa myös toisten puolueiden ohjelmiin, niin yksimielisiä puolueet näyttävät olevan kunnallisen itsehallinnon merkityksestä. Toiselta puolen voi kuitenkin todeta, että esim. KK ja SFP korostavat kunnallisen itsehallinnon perinteitä ja sen historiallista merkitystä, kun taas vasemmistopuolueet korostavat yhteiskunnan kansanvaltaistamista. Näin ollen kunnallishojelmistakin voi havaita em. puolueiden konservatiivisuuden ja vasemmistopuolueiden uudistuspyrkimykset. Mitä erityisesti SKDL:oon tulee, on mainittava, että siinä kirjasessa, joka on tämän kirjoituksen lähteenä, korostetaan puolueen perimmäisiä tavoitteita. Puolueen mielestä «valtio on pohjimmiltaan (niin kauan kuin on olemassa toisilleen vastakkaisia yhteiskuntaryhmiä, luokkia) väkivaltakoneisto vallassa olevan luokan käsissä alistettujen luokkien kurissapitämiseksi» ja kunta on tämän «kapitalistiluokan sortoelimen» apuelin. V. 1949 hyväksytyssä SKDL:n periaateohjelmassa mainitaankin, että «kunnallista itsehallintoa on lainsäädännön kautta kehitettävä ja laajennettava siten, että kunnallisista elimistä muodostuu paikallisia kansanvallan toimeenpano- ja valvontaelimiä». Puolueen ohjelman mukaan kuntaa on siis pidettävä välikappaleena uuteen järjestelmään siirryttäessä. Kun KK puolestaan korostaa kunnan merkitystä voimassa olevan järjestelmän osana («Kunnallispolitiikka on demokratiamme puolustamista»), voi vain todeta, että kunnallista itsehallintojärjestelmää on pidettävä onnistuneena myös sikäli, että se soveltuu välineeksi aivan vastakkaisiinkin tavoitteisiin pyrittäessä.

*V. Valtion ja kuntien suhteet*

Tätä kysymystä, joka on, niin kuin jo edellä mainittiin, aktuellein kunnallisista kysymyksistä, kosketellaan luonnollisesti myös kaikkien puolueiden kunnallishjelmissä. Niitä lukiessa tekee sen mielenkiintoisen havainnon, että ääripuolueet KK ja SKDL kaikkein jyrkimmin vastustavat tapahtunutta kehitystä, kun taas ML ja SSP suhtautuvat siihen kaikkein ymmärtäväisimmin. KK näkee itsehallinnon rajoittamisessa pohjoismaisen demokratiamme elinjuuria uhkaavan vaaran ja SKDL:n kirjasen mukaan «ei ole liiallista puhua koko kunnallisen itsehallinnon olemassaoloa uhkaavasta todellisesta vaarasta». SK ilmoittaa, ettei se hyväksy valtion kasvavaa otetta kunnallisessa elämässä. SPP:n mielestä valtiovalta ja suuret puolueet ovat johtaneet kunnallisen itsehallinnon hakoteille. SFP pitää valtion pyrkimystä rasittaa kuntia tehtävillä, joista ne eivät taloudellisesti eivätkä hallinnollisesti selviä, vaarallisena ja vastustettavana ilmiönä. VL vaatii, että kunnallista itsehallinto-oikeutta on kaikkia supistamispyrkimyksiä vastaan määrätietoisesti suojeltava. TPSL:n kanta on varovainen. Sen mielestä porvarit ovat pyrkineet eduskunnassa siirtämään kuntien harteille tehtäviä, jotka kuuluvat koko yhteiskunnalle. Puolue ilmoittaa työkentelevänsä eduskunnassa niin, «ettei kuntien rasitukset tarpeettomasti lisäännny». ML:n vaaliohjelmassa todetaan, että valtiovallan monet toimenpiteet ovat olleet vaarana vapaan kunnallishallinnon supistumiselle tai joutumiselle liiallisen holhouksen alaiseksi. Eräässä puolueen alustuksessa ja eräissä lehtikirjoituksissa<sup>26)</sup> todetaan myös kuntien vaikeuksien melkoiselta osalta johtuneen valtiovallan säilyttämistä lisätehtävistä. Eräissä puolueen lehdissä julkaistuissa artikkeleissa<sup>27)</sup> sen sijaan todetaan, «että kiihkoilu itsehallinnon supistamisesta ei kuitenkaan kestä asiallista tarkastelua» ja korostetaan sitä, että kehitys on koitunut kunnan asukkaiden hyväksi, minkä vuoksi se on ollut sosiaalisesti perusteltua. Eräässä pääkirjoituksessa<sup>28)</sup> lausutaan, että valtio on oikeutettu kontrolloimaan kuntien kautta myöntämiensä varojen käyttöä, mitä taustaa vastaan kunnallisen itsehallinnon asemaa on arvioitava. ML:n suhtautumisessa on siis havaittavissa tiettyä ristiiriitaisuutta. Sen sijaan SSP kannattaa avoimesti tapahtunutta kehitystä. «Jottei kuntien itsehallinto-oikeuteen vetoamalla päästä jarruttamaan yhteiskunnallista kehitystä, on valtiovallalle turvattava riittävät keinot valvoa, että tarpeelliset uudistukset toteutetaan takapajuisissakin kunnissa.» Puolueeseen kuuluva Suomen Kaupunkiliiton johtaja Sulo A. Typpö taas toteaa eräässä SSP:n julkaisussa: «Kunnallinen toiminta ei vielä koskaan aikaisemmin ole ollut niin laajaa, monipuolista ja tehokasta kuin se on nykyisin.»<sup>29)</sup>

Kuten jo edellisestäkin voi päätellä, kaikki puolueet, SSP:ta lukuunottamatta (ML tosin varovasti) ovat sillä kannalla, että kuntien harkintavaltaa on pakollistenkin tehtävien suorittamisessa lisättävä. Kustannusten jakoky-



symykseen nähden kaikki puolueet ovat taas sikäli yksimielisiä, että valtion on annettava kunnille riittävää valtionapua, mikäli se antaa niille uusia tehtäviä.

Valtionapujärjestelmän uusimista vaativat ohjelmissaan nimenomaan KK, ML, SPP, SSP ja TPSL. Kuntien taloudellinen kantokyky on kaikkien näiden puolueiden mielestä otettava valtionapuja myönnettäessä huomioon.<sup>29a)</sup> (Näin on osittain jo nytkin tehty.) ML:n ohjelmassa on tärkeällä sijalla kuntien keskusrahaston perustaminen. Rahastosta, johon kerättäisiin mm. liikepankkien ja vakuutuslaitosten maksamat verot, jaettaisiin varoja vähävaraisten kuntien veroäyriin alentamiseen. KK vaatii kaikkein ponnekkaimmin valtionapujärjestelmän uudistamista. Koko kunnallisen itsehallinnon tulevaisuus riippuu puolueen mielestä siitä, väljennetäänkö ja lievennetäänkö valtionapusäännöksiä. Kunta on saatava valtion kanssa tasa-arvoiseksi näissä kysymyksissä, on puolueen vaatimuksena. SKDL:n mukaan valtionapujärjestelmän uusiminen ei paljon parantaisi tilannetta. Puolue vaatikin, että valtion olisi kokonaisuudessaan kustannettava yleiset yhteiskunnalliset tehtävät, joiksi kuntien pakollisia tehtäviä ohjelmassa sanotaan.

(Kirjoittajan huomautus.) Vaikka kunta onkin valtion elimistöön kuuluva yhdyskunta ja sille HM:n mukaan kuuluvan itsehallinto-oikeuden laajuutta ei voida nykyisen käsityksen mukaan johtaa mistään lain yläpuolella olevasta oikeudesta enempää kuin itsehallintokäsitteestäkään, ei itsehallinto-oikeutta kuitenkaan voi pitää sisällyksettömänä eikä kuntia voida HM:oa muuttamatta tai loukkaamatta tehdä täysin valtiosta riippuviksi.<sup>30)</sup> On jopa yritetty määritellä, minkä verran kunnille on jätettävä vapaata liikkumatilaa, jotta niitä voitaisiin pitää HM:n mukaisina itsehallintoyhdyskuntina.<sup>31)</sup> Jonkin rajan asettaminen tässä suhteessa HM 51 §:n perusteella lienee kuitenkin mahdotonta. Kunnallinen itsehallinto menettää luonnollisesti merkityksensä, mikäli kunnille ja niiden orgaaneille ei jätetä ollenkaan harkintavaltaa tehtävien hoitamisessa. Tähän tarkoituksenmukaisuuskysymykseen on mm. *Kuuskoski* kiinnittänyt huomiota.<sup>32)</sup> Mitä valtionapuihin tulee, on huomattava, että niihin liittyy elimellisesti valtion suorittama valvonta.<sup>33)</sup> Valtionapujen suurentaminen ja samalla kertaa tapahtuva kunnan toimintavapauden lisääminen ovat näin ollen keskenään ainakin jossakin määrin ristiriitaisia vaatimuksia. Eräät kunnallismiehetkin ovat kiinnittäneet tähän huomiota ja katsoe, ettei kuntien, mahdollisimman suuren itsenäisyyden säilyttämiseksi, pitäisi vaatia valtionapua sellaisten tehtävien suorittamista varten, joista ne omin varoinkin voivat selvitä.<sup>34)</sup> Nykyinen valtionapujärjestelmä on kuitenkin monimutkainen ja sekava sekä myös epäoikeudenmukainen. Sen uudistaminen onkin parhaillaan komitean tutkittavana.<sup>35)</sup>

## VI. Kunnille kuuluvat tehtävät

On luonnollista, että puolueet kiinnittävät ohjelmissaan huomiota juuri niihin tehtäviin, jotka ovat lähellä äänestäjien sydäntä. Pakollisten tehtävien osalta on ensinnäkin mainittava, että SKDL katsoo opetustoimen, työttömyy-

den hoitamisen, terveyden- ja sairaanhoidon sekä poliisitoimen ja oikeudenhoidon kustannuksista vastaamisen kuuluvan valtiolle.<sup>36)</sup> Myös SSP katsoo kansakoululaitoksen kustannusten kuuluvan lähinnä valtion vastattaviin. SFP sen sijaan pitää kansakoulutoimen hoitamista kunnan tärkeimpiin tehtäviin kuuluvana. Ammattiopetuksen järjestämisen katsovat kaikki puolueet (paitsi SKDL) kuuluvan kuntien tehtäviin. Työttömyyden hoitamisen oikeistopuolueet katsovat kuuluvan pääasiassa valtiolle. Kuntien olisi niiden mukaan kiinnitettävä huomiota etupäässä työllisyyden hoitamiseen eli siis työttömyyden estämiseen. Terveyden- ja sairaanhoito ovat kunnan perustehtäviä KK:n mielestä. SSP:n päämääränä on täysin ilmainen sairaanhoito, ilmeisesti kuntien kustantamana, ja myös TPSL ilmoittaa pyrkivänsä mahdollisimman halpoihin sairaalamaksuihin ja korostaa ennakoitaehkäisevän sairaanhoidon merkitystä. Ennakolta ehkäisevä sosiaalihuolto on oikeistopuolueiden ja myös SSP:n tavoitteena sosiaalihuollon alalla. TPSL:n mukaan kunnan on oltava auttaja. SKDL:n ohjelman mukaan «sosiaalihuolto on ylivoimaisiin vaikeuksiin joutuneiden kansalaisten auttamista heidän vaikeuksissaan, heidän opettamistaan vaatimaan yhteiskunnalta heille kuuluvia oikeuksia».

Kunnallinen liiketoiminta on vanhastaan ollut erimielisyyden aiheena oikeiston ja vasemmiston kesken. Niinpä oikeisto edelleenkin on sitä mieltä, ettei kuntien yleensä pitäisi pyrkiä laajentamaan toimintaansa tälle alalle. Sen sijaan teollisuuden edellytysten parantaminen kuntien toimesta on nimenomaan KK:n, ML:n ja SFP:n ohjelmassa, SK:n mukaan «kunnallista liiketoimintaa ei ole ulotettava aloille, jotka yksityinen yritteliäisyys kykenee tyydyttävästi hoitamaan.» SSP:n mukaan kuntien ja niiden yhtymäin on otettava valvontaansa ja hoitoonsa ne alat, joita yksityiset eivät hoida kuntalaisten etujen mukaisella tavalla tai joiden kunnan haltuun ottaminen on kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta muuten tärkeitä. Liiketoimintaa on puolueen mielestä harjoitettava taloudellisuuden periaatteita noudattaen. TPSL:n mukaan kunnallisia tehtäviä ei suinkaan ole edeltäpäin rajoitettu eikä näin olen voi etukäteen sanoa, mitä kunta saa ja mitä se ei saa tehdä. Tuotannollisen toiminnan edellytysten parantamiseen on TPSL:n mukaan kuitenkin myös kiinnitettävä huomiota. SKDL:n mukaan missään ei ole kielletty kuntia harjoittamasta tuottavaa liiketoimintaa, vaan yksityisen liiketoiminnan estäminen perustuu väärään laintulkintaan. Kuntien olisi siis sallittava harjoittaa tuottavaakin liiketoimintaa.

(Kirjoittajan huomautus.) Kun tehtävien jako valtion ja kuntien kesken on tarkoituksenmukaisuuskysymys, tämä jako myös muuttuu aikaisemmin valtiolle kuuluvien tehtävien siirtyessä kunnille tai päinvastoin.<sup>37)</sup> On myös tavallista, että valtio määrää kunnille pakollisiksi sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat aikaisemmin yleisen toimivaltansa puitteissa hoitaneet, tai antaa kuntien hoidettavaksi kokonaan uusia yhteiskunnallisia tehtäviä. Mitä nimenomaan kunnallisen liiketoiminnan ja elinkeinojen tukemisen sallittavuuteen tulee, on huomattava, että tehtävä täytyy voida katsoa kunnan yh-

teiseksi tehtäväksi, jotta kunta voisi ottaa sen suorittaakseen tai voisi tukea tehtävän suorittamista.<sup>38)</sup> Nimenomaan on katsottu, että voittoa tavoittelevan eli ns. spekulatiivisen liiketoiminnan harjoittaminen on kunnilta kiellettyä.<sup>39)</sup> Siitä, että kuntien tehtävien tulee olla hallintotehtäviä, ei voi saada apua sen ratkaisemiselle, mitä kunta saa tehdä ja mitä ei, koska hallinto pystytään määrittelemään vain negatiivisesti. Valtio ja vastaavasti myös kunta toimivat siis hallintoa harjoittaessaan oikeusjärjestyksen puitteissa tehtäviensä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi.<sup>40)</sup> Mainittakoon vielä, että viime keväänä pidetyillä Maalaiskuntien Liiton XI kunnallispäivillä esitettiin ponsi, jonka mukaan olisi toimitettava selvitys, mitä mahdollisuuksia on muuttaa kunnan toimivaltaa koskevia säännöksiä siten, että kunnat voisivat tähänastista paremmin tukea alueensa elinkeinoelämän laajentamista.<sup>41)</sup>

### VII. Verotuskysymyksiä

«Veronmaksu on niiden etujen karvastelevainen jälkilasku, joita yhteiskunnassa eläminen tarjoaa» toteaa Kaarlo Wirilander osuvasti Savon historiassaan. Verotuskysymykset ovat luonnollisesti myös puolueiden ohjelmassa esillä. Vasemmistopuolueiden vaatimuksena on kunnallisveron progressiiviseksi tekeminen. SKDL, jonka ohjelman mukaan veron perimisen luonteenomaisimpana piirteenä on kapitalistiluokan sortoelimen ja sen apuelimen ylläpitäminen, ja joka vaatii verojen siirtämistä pienituloisilta kapitalistien ja heidän yhtiöittensä kannettavaksi, vaatii myös kunnallisen omaisuusverotuksen toteuttamista. Oikeistopuolueet vastustavat progressiota kunnallisverotuksessa. Oikeudenmukaisuus verotuksessa on tietenkin kaikkien puolueiden vaatimuksena. ML ja SPP ovat kunnallisveron alentamisen kannalla ja kiinnittävät luonnollisesti huomiota maataloustulojen verottamiseen sekä vaativat puunjalostusteollisuuden verotulojen jakamisessa hakkuupaikan huomioonottamista. SPP vaatii jopa katon asettamista lailla veroäyrin hinnalle. TPSL korostaa, ettei ole syytä pyrkiä mahdollisimman alhaisiin veroihin, koska se heikentäisi kunnallista toimintaa. Saman ajatuksen voi nähdä myös SK:n ohjelmassa. SKDL tuomitsee v. 1960 alusta voimaantulleen tulo- ja omaisuusverotuksen sekä kunnallisverotuksen yhdistämisen, joka supisti sen mielestä kuntien itsemääräämisoikeutta, kun taas KK ja TPSL nimenomaan katsovat, että verotuksen yhdistäminen oli asiallinen toimenpide.<sup>42)</sup>

(Kirjoittajan huomautus.) Verolakikomitea on äskettäin valmistuneessa mietinnössään käsitellyt myös kunnallisveron progressiivisuutta ja tällöin päätynyt siihen, että kunnallisvero olisi säilytettävä suhteellisena verona. Mikäli vero tehtäisiin progressiiviseksi, se aiheuttaisi komitean mielestä verorasituksen entistä epätasaisempaa jakaantumista ja myös suuria teknillisiä hankaluuksia. Uudistus ei sitä paitsi ole komitean mielestä tarpeellinen veronmaksukyvyyn huomioonottamiseksi, mikä kysymys voidaan järjestää paremmin muilla keinoin.<sup>43)</sup>

### VIII. Eräitä erilliskysymyksiä

Vasemmistopuolueet ovat vanhastaan vastustaneet kunnallislain eräitä taloudellisia päätöksiä koskevaa määränemmistövaatimusta (KL 57 §). Niinpä sitä edelleen ilmoittavat vastustavansa SSP ja TPSL. Mutta SKDL pitää määrävähemmistön valtaa mahtavana aseena, jota on käytettävä rohkeasti ja määrätietoisesti ja jolla voidaan saavuttaa huomattavia tuloksia. Myös TPSL korostaa tätä määrävähemmistön etua, jota senkin mielestä on käytettävä hyväksi, kun taas SSP vaatii juuri sen takia säännöksen kumoamista.

Kuntien yhteistoiminta on tällä hetkellä ajankohtainen kysymys.<sup>44)</sup> ML näyttää olevan ylemmänasteisen kunnallisen itsehallinnon kannalla. Myös SSP ja TPSL ovat tyytymättömiä nykyiseen kuntainliittojärjestelmään ja vaativat kuntaa laajempien itsehallintoyhdyskuntien perustamista. KK pitää sen sijaan nykyistä kuntainliittojärjestelmää joustavana ja taloudellisena. Muiden puolueiden kanta tässä kysymyksessä ei ilmene tarkasteltavina olevista ohjelmista.

### IX. Lopputoteamia

Valtion tehtävät määräävät sen organisaation, totesi saksalainen hallinto-oikeuden tutkija Arnold Köttgen v. 1939 ilmestyneessä Kolmannen valtakunnan hallintoa käsittelevässä tutkimuksessaan.<sup>45)</sup> Tämä toteamus pitää epäilemättä paikkansa myös demokraattiseen valtioon nähden. Samoin kuin hyvin hoidetun yrityksen myös valtion on organisaatiotaan, lähinnä hallintokoneistoa järjestäessään otettava huomioon, mitä tehtäviä sen avulla on suoritettava ja mitä tavoitteita turvattava. Kun kunnat kuuluvat osana valtionkoneistoon, myös niiden hallinnon on mukauduttava valtion hallintokoneiston yleiseen järjestelyyn. On näin ollen luonnollista, että puolueiden kunnallishjelmista heijastuvat niiden yleiset, valtiolliset tavoitteet.<sup>46)</sup> Puolueiden tavoitteiden mukaista on, että oikeistopuolueet KK, SK, SFP ja VL vaativat kunnallishallinnon riippumattomuutta valtiosta mahdollisimman suuressa määrin ja kunnan yleisen toimivallan pysyttämistä ensisijaisesti perinteellisessä hallintotehtävissä. Samoin on ML:n nykyisen politiikan mukaista, että puolueen perinteellisen oikeistolijan kanssa kilpailevat vasemmalle suuntautuvat tavoitteet. SSP:n kunnallishjelmasta voi taas huomata valtion ja yleensä yhteiskunnan tukeen, mutta ei sen sijaan enää niiden kaikkivoipaisuuteen uskovan käsityksen. Viimeksi mainituista puolueista irronneet ryhmät, SPP ja TPSL seuraavat emäpuolueittensa linjoja, mutta ovat omaksuneet ns. luokkakysymysten suhteen jyrkemmän ja emäpuolueita arvostelevan, voisi sanoa propagandistisen linjan. SKDL:n ohjelmasta voinee sanoa, että kunnallinen itsehallinto on puolueella väline perimmäisiin tavoitteisiin pyrittäessä. Yhteistä kaikille puolueille on nykyisin yleisesti vallitse-

vien käsitysten mukainen sosiaalinen linja, tosin eri puolueilla eri tavalla väritettynä. Se edustaa nykyisen hyvinvointivaltion tavoitteita: riittävää toimeentuloa ja sosiaalista turvallisuutta.<sup>47)</sup> Niiden toteuttaminen osaltaan lisää kuntien riippuvaisuutta valtiosta. Samalla voi ohjelmista kuitenkin todeta, että kaikki puolueet pitävät (ainakin näennäisesti) kuntia myös muuna kuin pelkästään valtionkoneiston osana. Puolueet antavat kunnalliselle itsehallinnolle sen merkityksen, jonka perusteella sitä on sanottu demokratian juureksi.<sup>48)</sup>

Kuntien muuttuminen omien asioittensa hoitoon oikeuden saaneista yhdyskunnista suuressa määrin valtion tehtäviä hoitaviksi yhdyskunniksi ei ole vain maallemme ominainen ilmiö, vaan samanlaista kehitystä on tapahtunut myös muissa maissa.<sup>49)</sup> Tämän kehityksen vastapainoksi on kuitenkin tullut ajankohtaiseksi kuntien itsehallinnon puolustaminen. Kunnat halutaan pysyttää suojana valtion kaikkivaltaisuutta vastaan. Mikäli puolueiden kunnallishallinnosta uskaltaa tehdä joitakin johtopäätöksiä, voi niistä lähinnä juuri päätellä kunnallisen itsehallinnon edelleen säilyttävän entisen perinteellisen asemansa ja merkityksensä, niin yksimielisiä puolueet ovat sen vastaisia supistamispyrkimyksiä vastustaessaan. Vastakkaisten tavoitteiden, nykyaikaisen valtion asettamien vaatimusten ja kunnallisen itsehallinnon säilyttämisen yhtäaikainen toteuttaminen tulee kuitenkin olemaan vaikea tehtävä. Kenties valmisteltavina olevat huomattavat uudistukset, korkeammanasteisen itsehallinnon järjestäminen sekä tehtävien ja kustannusten jaon tarkistaminen valtion ja kuntien välillä kuitenkin helpottavat näiden molempien päämäärien samanaikaista toteuttamista.

#### LÄHDEVIITTEET

- 1) Kansallinen Kokoomus ja Vapaamielisten Liitto ilmoittavat vielä nytkin kunnallispoliittisissa ohjelmissaan vastustavansa puolueiden vaikutusta kunnalliselämässä.
- 2) Nykyajan kansanvaltoja. Jälkimmäinen nide (englannista suomentanut Jussi Teljo), Porvoo 1933 s. 292.
- 3) Ks. *Nousiainen*, Suomen poliittinen järjestelmä, Porvoo 1959 s. 232. Kunnallisvaaleista 1920- ja 1930-luvuilla ks. esim. Suomen tilastollinen vuosikirja 1940 ss. 326—327.
- 4) *Waronen*, Katsaus kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntien valtionapuihin. Liite Komiteanmietintöön N:o 2 v. 1938, Helsinki 1938 s. 56.
- 5) Ks. *Laurila*, Kunnallistalous kansantalouden osana, teoksessa Kuntien itsehallinto aikamme yhteiskunnassa, Helsinki 1961 s. 127.
- 6) Suomen Kuvalehden pääkirjoitus n:o:ssa 41 v. 1960.
- 7) V. 1958 eduskuntavaaleissa oikeisto sai äänistä 51.0 %, vasemmisto 48.1 % ja muut 0.9 %, vuoden 1956 kunnallisvaaleissa vastaavat luvut olivat 52.8 %, 46.6 % ja 0.6 % sekä vuoden 1960 kunnallisvaaleissa 53.2 %, 46.5 % ja 0.5 %. Tilastoista ei ilmene, kuinka paljon kukin oikeistopuolue on saanut ääniä kunnallisvaaleissa, mikä johtuu siitä, ettei vaaliliitoissa olevien puolueiden osuutta niissä eritellä.
- 8) Ks. *Eskola*, Kunnalliset keskusjärjestöt. Aliv. 5 main. teos s. 13.



- 9) Puolueiden merkitystä kansanvaltaisen järjestelmän osana korostetaan nykyisin myös oikeustieteellisissä teoksissa. Suomen osalta ks. esim. *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, Porvoo 1956 s. 65. Ulkomaisista kirjoittajista ks. mm. *Leibholz*, Das Wesen der Representation, Berlin 1960 s. 240 s. ja *Loewenstein*, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1959 s. 142. Ks. myös *Nousiainen*, Puolueet puntarissa, Helsinki 1959 s. 9 s.
- 10) Puoluepolitiikan pääseminen etutilalle kunnalliselämässä on yleinen ilmiö ja sen vaikutuksia on otettu huomioon lainsäädännössäkkin. Ks. *Rinck*, Parteienstaat und Selbstverwaltung. Juristenzeitung n:o 3 v. 1961 ss. 73—78. Toisaalta on sanottu, että puoluepolitiikalla on suurempi merkitys vaaleissa kuin käytännöllisessä työssä. Ks. *Hästad*, Partierna i regering och riksdag, Stockholm 1944 s. 63.
- 11) Ks. *Nousiainen*, Puolueet puntarissa s. 53 ja *Sipponen*, Puoluejärjestelmämme, Suomalainen Suomi 1958 s. 372.
- 12) Ks. *Rytkölä*, Kuntain yhteistoiminta, Vammala 1952 s. 54.
- 13) Kunnan toimialasta ks. *Kuuskoski*, Kunnallislaki, Neljäs täydennetty painos, Porvoo 1960 s. 32 s. ja *Murén*, Kunnan toimiala. Kunnallisasiain käsikirja, Helsinki 1955 ss. 118—157.
- 14) Ks. mm. *Kuuskoski*, em. teos s. 384 s., *Merikoski*, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä II nide, Vammala 1961 s. 11 ja *Rytkölä*, em. teos s. 24.
- 15) Em. teos s. 20.
- 16) Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa, Toinen uudistettu painos, Helsinki 1928 s. 254.
- 17) Ks. *Blodig*, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien und Leipzig 1894, s. 110, *Erich*, Suomen valtio-oikeus II osa, Porvoo 1925 s. 350, *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I s. 191 s., *Rytkölä*, em. teos s. 20 ja *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, Stockholm 1955 s. 23.
- 18) Johan Vilhelm *Snellmans* samlade arbeten. Första bandet. Filosofiska arbeten, Helsingfors 1894 s. 855.
- 19) Ks. *Kaukovalta*, Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia, Helsinki 1940 ss. 41—47.
- 20) Ekonomie-utskottets betänkande i anledning av Hans Kejslerliga Majestäts Nådiga propositionen n:o 26. Landtags Handlingar 1863—1864 II s. 644 ja 678.
- 21) Ks. *Kekkonen*, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan, Helsinki 1936 s. 63, *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I s. 215 ja *Typpö*, Suhtautuminen kunnalliseen itsehallintoon. Kirjoitus Suomen Sosialidemokraattisen puolueen julkaisussa Kunnallispolitiikkamme suuntaviivoja, Vaasa 1958 s. 2.
- 22) Ks. *Nousiainen*, Puolueet puntarissa s. 23.
- 23) Ks. *Raivio*, Maalaiskuntien kunnallisvaalit vuonna 1960. Maalaiskunta n:o 1 v. 1961 ss. 43—47.
- 24) Sanaa kunnallispolitiikka käytetään eri merkityksissä. *Rytkölän* mukaan »k. on kunnan tahdonmuodostusta ja siihen perustuvaa hallintotoimintaa tutkiva tieteenhaara». Kunnallispolitiikka oppiaineena korkeakouluopetuksessa. Maalaiskunta 1954 s. 778. *Waronen* määrittelee k:n näin: »Kunnallispolitiikka, joka ottaa lähtökohdakseen kunnallislain säännöksen kunnan yleisestä toimivallasta ja erityislakien kuntien tehtäviä määrittelevät säännökset, selvittelee, millä tavoin lakien säännöksiä on käytännöllisessä hallintotoiminnassa sovellettava ja mihin päämäärään pyrkien kuntien on toimittava.» K:lla ymmärretään joskus myös puolueiden kunnallisia tavoitteita. *Waronen*, Kunnallispolitiikan kysymyksiä, Porvoo 1958 s. 9. *Harvian* mukaan luetaan kunnallispolitiikkaan laajassa mielessä myös toimenpiteet kunnallishallinnon järjestämiseksi. Valtiotieteiden käsikirja. Toinen osa. Helsinki 1922 s. 128.

- 25) Kunta itsehallintoyhdyskuntana, aliv. 5 mainittu teos s. 93.
- 26) Savon Sanomat 9. 8. 1960, pääkirjoitus »Kunnalliselämän ohjaket».
- 27) Savon Sanomat 13. 9. 1960, pääkirjoitus »Kunnallinen itsehallinto».
- 28) Maakansa 15. 9. 1960, pääkirjoitus »Kunnallisvaalien edellä».
- 29) Kunnallispolitiikkamme suuntaviivoja s. 5.
- 29a) *Typön* mukaan kustannusten jako on tähän saakka ratkennut miltei yksinomaan poliittisesti. Kunnallispolitiikkamme suuntaviivoja s. 7.
- 30) *Kekkonen*, em. teos s. 81 s.
- 31) *Rytkölä*, Kunta itsehallintoyhdyskuntana, s. 91 (»Valtion määräämät uudet tehtävät ja velvollisuudet eivät saa rajoittaa kuntain mahdollisuutta itsehallintoon») ja Jaakko *Voipio*, Valtion ja kunnan tehtäväpiirien raja viimeaikaisen lainsäädännön valossa. Maalaiskunta 1958 s. 792.
- 32) Em. teos s. 386. *Snellmanin* mukaan jokainen asia, joka koskee yksistään kuntaa, on jätettävä kunnan määrättäväksi. Ks. aliv. 18 main. teos s. 860.
- 33) Ks. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, Vammala 1938 s. 12 s.
- 34) Ks. Kaupunkiliiton eroavan johtajan Aarre *Simosen* jäähyväissanat. Suomen Kunnallislehti n:o 8 v. 1957 s. 264 s.
- 35) Ks. *Rytkölä*, Kunta itsehallintoyhdyskuntana s. 87 s., *Typö*, Kunnallistalouden kysymyksiä, aliv. 5 mainittu teos s. 135, ja *Waronen*, Kunnallispolitiikan kysymyksiä, Porvoo 1958, s. 333. Kuntiin kohdistuvasta valvonnasta ks. *Hannus*, Kunnallishallintoon kohdistuva valtion valvonta. Aliv. 5 main. teos ss. 99—102.
- 36) Myös tietoisoppineet ovat esittäneet erilaisia käsityksiä tehtävien jaon tarkoituksenmukaisuudesta. *Brycen* mukaan alkeisopetus, köyhäinhoito ja huolenpito yleisestä järjestyksestä sopivat hyvin kunnille. Nykyajan kansanvaltoja II ss. 286—288. *Harvian* mukaan valtion on hoidettava ja rahoitettava kaikki sellaiset tehtävät, jotka koko maassa ovat järjestettävät samalla tavoin ja jotka jotenkin samassa suhteessa hyödyttävät kaikkia kansalaisia». Tämän vuoksi esim. kansakoululaitos kuuluu *Harvian* mielestä valtion tehtäviin. Valtion suhde kunnallishallintoon. Suomen Kunnallislehti n:o 1—2 v. 1921 ss. 1—5. *Snellmanin* käsityksen mukaan köyhäinhoito ja tuelaitoksen ylläpito ovat valtion tehtäviä. *Snellman* katsookin, että kunnille kuuluvat ensisijaisesti nykyisen jaoittelun mukaisesti kunnan yleiseen toimivaltaan kuuluvat tehtävät. Ks. aliv. 18 main. teos s. 857.
- 37) Ks. *Voipio*, aliv. 31 main. kirjoitus ja *Waronen*, aliv. 4 main. katsaus.
- 38) Ks. *Olli Ikkala*, Kunnan yleinen toimivalta, Vammala 1959 ss. 76—78 ja siinä mainittu kirjallisuus. Kunnallisesta liiketoiminnasta yleensä ks. *Kauppi*, Kunnallinen liiketoiminta, Oulu 1954.
- 39) Ks. *Ikkala*, em. teos s. 143.
- 40) Ks. *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I s. 84 ja *Ståhlberg*, em. teos s. 3. Määritelmä, että kunnan toimivalta rajoittuu hallinnon alalle, on käyttökelpoinen siinä mielessä, että toimivalta ei yleensä ulotu lainsäädännön ja lainkäytön alalle. Tästä ks. *Ikkala*, em. teos s. 75 ja siinä mainittu kirjallisuus.
- 41) Ks. *Eskola*, Kunnat ja niiden alueen elinkeinoelämän kehittäminen, Maalaiskunta n:o 8 v. 1961 ss. 449—454.
- 42) Vero-oikeutemme tuntija ja kunnallishallinnossa mukana ollut Aarne *Rekola* on 12. kaupunkipäivillä pitämässään esitelmässä nimenomaan todennut, ettei verotuksen yhdistäminen loukkaa kuntien itsehallintoa. Ks. Kaupunkiliiton toimiston julkaisuja XXVI, Helsinki 1950 s. 42 s.
- 43) Ks. Verolakikomitean mietintö. Komiteanmietintö N:o 4—1961, Helsinki 1961 s. 81 s.

- 44) Ks. *Kuuskoski*, Maakunnallisen itsehallinnon edellytykset Suomessa. Maalaiskunta n:o 7 v. 1961 ss. 374—387 ja *Nykänen*, Kuntien yhteistoiminnan kehittäminen. Suomen Kunnallislehti n:o 1 v. 1960 s. 6 s.
- 45) Die rechtsfähige Verwaltungseinheit. Ein Beitrag zur Lehre von der mittelbaren Rechtsverwaltung, Berlin 1939 s. III.
- 46) Näistä ks. *Nousiainen*, Puolueet puntarissa ss. 49—65.
- 47) Ks. Heikki *Waris*, Suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitys teoksessa Suomalaisen kansanvallan kehitys, Porvoo 1956 s. 315.
- 48) Ks. *Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Würzburg 1953 ss. 272—297.
- 49) Tapahtuneesta kehityksestä ks. esim. *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. I. Allgemeinen Teil. 8 Auflage, München 1961 s. 416. *Friedrich*, em. teos s. 279, *Herlitz*, Grunddragen av det svenska statskicket historia. Femte upplagan, Stockholm 1957 ss. 312—326 ja *Sundberg*, Kommunalrätt. Fjärde upplagan, Stockholm 1956 s. 342 s.