

## Paikallisen demokratiamme kehittämiseksi eurooppalaisia esikuvia tarjoava tietopaketti

■ AIMO RYYNÄNEN

Klaus Lange: *Kommunalrecht*.  
Mohr Siebeck 2013.

Suomessa pidetään yleisesti totuutena, että kunnallinen itsehallintomme on poikkeuksellisen vahva jopa Euroopan mittakaavassa. Suuria kehittämistarpeita ei siksi nähdä. Vuoden 1995 kuntalain vireillä olevassa uudistamisessakin näytetään nojattavan aika lailla vanhan lain periaatteille ja rakenteille. Osin tilanteeseemme voidaan olla tyytyväisiä, mutta tyytyväisyys ei saa merkitä sitä, että laiminlyödään kansalaisen kannalta tärkeimmän ja lähimmän hallinnontason kehittäminen. Demokratia ei ole milloinkaan valmis, vaan sen vahvistaminen on aina pysyvä tehtävä.

Tähän on viitannut myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta tuoreessa lausunnossaan. Sen mukaan Suomessa on varsinkin tulevaisuuden kehitystrendien kannalta selvästi kasvava demokratiavaje. Ongelma on tunnistettava, tunnustettava ja siihen on vaikeuksista huolimatta löydettävä ratkaisuja. ”Onko niin, että laajojen uudistusten, ml.

meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhoidon rakenteiden tarkistus (Sote) tai kuntauudistus, ongelmien taustalla on osin demokratiavaje?” (TuVM 1/2014 vp — VNS 7/2013 vp).

Miksi tässä yhteydessä esitellä saksalaista puolitoistatuhattivuista kunnallisoikeudellista käsikirjaa? Yksi selitys on alan perusteellisen kirjallisuuden vähyyks. Mutta on muitakin, niin historiaan kuin nykypäivään liittyviä perusteita. Tosiasia on, että oikeustieteen alalla jokainen ennen toista maailmansotaa väitellyt opiskeli Saksassa. Tuomisina oli luonnollisesti saksalainen ajattelu, jonka vaikutukset suomalaisessa oikeudellisessa tutkimuksessa näkyvät edelleen vahvoina. Erityisesti sanottu koskee kunnallisoikeutta, hallinto-oikeuden tavoin. Saksalaisella ajattelulla oli 1950-luvulle saakka Pohjoismaissa merkittävämpi vaikutus kuin angloamerikkalaisilla suunnauksilla. 1900-luvun alkupuolella myös Ruotsissa oli kiinnostuksen kohteena saksalainen oikeusteoria. Ruotsalainen kunnallisoikeudellinen doktriini ja laajemminkin kunnallisoikeus olivat pitkälle 1900-luvulle saakka suuressa määrin saksalaiseen ajatteluun nojavia. Hallinnon kehityksessä Saksa ja Ranska ovat olleet johtavia maita, joista Suomen kannalta merkittävät maat, ennen muuta Ruotsi, ovat ottaneet oppia.

Saksalaisen kunnallisoikeudellisen ajattelun perustaa on meille tullut näin myös Ruotsin kautta. Saksalainen teoria painotti hallintoa julkisen vallan käyttäjänä ja hallinnon sidonnaisuutta lakiin. Suomessa omaksuttiin viime vuosikymmenen vaihteessa miltei yksinomaan saksalaisperäinen teoria, joka vas-

tasi valtiokeskeistä hallintokulttuuria ja Venäjän vallan loppuvuosina korostettua legaliteettivaatimusta.

Tämän päivän tilanne on kunnallisoikeudellisten vaikutteiden kannalta mielenkiintoinen. Suomi on sitoutunut eurooppalaisiin yhteisiin kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin liittyessään vuonna 1991 Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Peruskirjan sisältö ja periaatteet nojaavat huomattavassa määrin (vaikkakin monin osin alkuperäisiä kaavailuja vesitetymin) saksalaiseen kunnallisoikeudelliseen dogmatiikkaan. Kun lukee peruskirjan yksityiskohtia, havaitsee niiden suhteellisen väljyyden, tavoitteellisuuden. Tulkintaa ohjaavat Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin (Euroopan neuvoston pysyvä elin) suositukset.

Mutta tulkintaa linjaa myös mannereurooppalainen oikeuskehitys. Ei tarvitse kuin ottaa muutama esimerkki siitä, miten demokratia-ajattelu kuntatasolla on siten vuonna 1985 tapahtuneen peruskirjan valmistumisen jälkeen edennyt. Schleswig-Holsteinin osavaltio oli eräänlainen pioneeri ottaessaan suoran demokratian sitovat instrumentit (sitova kansanäänestys, kansanäänestysaloite ym.) käyttöön vuonna 1990. Suomenkin kuntalain valmistelussa tätä reformia käytettiin esikuvana, mutta rajallisempaan lopputulokseen päätyen. 1990-lukua on pidetty kuntatasolla suoran demokratian vahvistumisen vuosikymmenenä. Esimerkiksi kuntien johtajien valinta kuntalaisten suoralla vaalilla on otettu käyttöön monien maiden kuntalaeissa. Euroopan neuvosto täydensi vihdoin

paikallisen itsehallinnon peruskirjaa lisäpöytäkirjalla, jossa edellytetään kunnan asukkaiden välittömän kuulemisen ja vaikuttamisen toteuttamista. Suomi on hyväksynyt pöytäkirjan osaltaan (saatettu voimaan lailla 1335/2011).

Euroopan mailla on paljon opittavaa toisiltaan ja Euroopan neuvostolla on tämän oppimisprosessin edistämisessä tärkeä rooli. Haasteena tässä työssä ovat maiden erilaisuudet, erilaiset lähtökohdat ja mahdollisuudet. Instituutioihin ja sääntöihin kohdistuvat reformit eivät myöskään aina tuota samoja positiivisia tuloksia eri maissa. Tämä tosiasia tietysti on otettava huomioon tehtäessä vertailuja.

Siksi esiteltävänä olevan teoksen kaltaisia julkaisuja onkin tutkittava sillä silmällä, millaisena käsitys kunnallisesta itsehallinnosta ja demokratiasta nähdään sekä millaisia kehityssuuntia siinä on nähtävissä. Ongelmat ja kehittämistarpeet näyttävät nimittäin melko yhteisiltä, jos tarkastelun kohteena pidetään oman oikeusjärjestyksemme kannalta läheisiä, vahvaan kunnalliseen itsehallintoon nojaavia maita. Sellaisia ovat ennen muuta Pohjoismaat, Saksa, Itävalta, Hollanti ja miksei Sveitsikin. Huomion kohteena ovat kunnan toiminnan ja tehtäväpiirin itsenäisyys, valtuuston vaikutusmahdollisuudet ammattimaisuuden vaatimuksen paineessa, kunnan johtaminen, kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ja kunnan toiminnan rahoitus, muutamat keskeiset kohdat tässä mainittuina.

Saksan liittotasavallan perustuslain vuonna 2006 toteutettu uudistus toi merkittäviä muutoksia erityisesti kuntien, osavaltioiden ja liittotasavallan suhteisiin. Kun-

tien kannalta edistysaskeleena on pidetty sitä muutosta, miten valtio voi osoittaa tehtäviä kunnille. Liittotasavallan on osoitettava velvoitteet 16 osavaltiolle, jotka voivat sitten määrätä ne kunnille. Kaikissa osavaltioissa voimassa olevien konnekteettisäännösten (Suomessa periaatetta nimitetään rahoitusperiaatteeksi eli kunnan oikeudeksi velvoitteita vastaavaan rahoitukseen) perusteella kunnilla on oikeus vastaaviin kustannusten korvauksiin. Suomessa periaate on paikallisen itsehallinnon peruskirjaan ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perustuen tunnustettu, mutta käytännössä heikosti realisoitunut. Saksassa tarvitaan siis 16 erillistä lainsäätämistä, jos liittotasavalta katsoo jonkun tehtävän tai kysymyksen kuuluvan kuntien hoidettavaksi, esimerkiksi kansainvälisten sitoumusten perusteella.

Federalismireformi jätti monet kuntien toivomukset toteutumatomiksi. Keskeisin niistä oli kuntien suora oikeus perustuslaillisesti taattuun kuulemis- ja osallistumisoikeuteen niitä koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Kuntien ja valtion väliset suhteet ovat siten federalistisesta järjestelmästä johtuen monimutkaisemmat kuin Suomessa. Saksassa valtaa on hajautettu niin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti. Kuitenkin liittotasavallassakin on tarpeen tietty yhdenmukaisuus, jota kuvaa paljon keskustelussa ollut liittoukollisuuden periaate. Tätä kuvataan valtiolle asetetulla velvoitteella kuntaystävälliseen ja kunnille puolestaan asetetulla velvoitteella valtioystävälliseen toimintaan. Liittovaltion ja osavaltion välisiin suhteisiin tällainen vaatimus on perustellumpi. Sen si-

jaan vastaavaa analogiaa kuntien ja valtion välisiin suhteisiin ei voi siirtää, koska kunnat ovat toisenlaisessa suhteessa valtioon.

Kunnallisen itsehallinnon takuu (jolla on kansainvälisoikeudellinen perusta) voi joka tapauksessa velvoittaa valtion, mutta ei kuntia, solidaariseen toimintaan. Kunnallisen itsehallinnon takuu jo sinällään velvoittaa valtion menemään pidemmälle kuin vain ottamaan passiivisesti itsehallinto huomioon. Valtion on pidettävä huolta kunnallisen itsehallinnon olemassaolon ja toimivuuden edellytyksistä. Kirjoittaja perustelee tätä sellaisilla monin tavoin hyväksytyillä ja voimassa olevilla periaatteilla, kuten sosiaalivaltioperiaate, subsidiariteettiperiaate ja yleisen edun turvaamisvaatimus. Johtopäätöksenä Lange toteaa, että valtion ei suinkaan pidä kohdella kuntia negatiivisesti, vaan positiivisesti, niitä tukien. Vastaava vaatimus koskee kuntia valtiota kohtaan.

Aivan ongelmattomasti konneksiteetti- eli rahoitusperiaate ei näytä toimivan. Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi nimittäin kehotti pari vuotta sitten antamassaan suosituksessa (Kunnallinen demokratia Saksassa, suositus nro 320/2012) kiinnittämään tämän periaatteen toteutumiseen huomiota. Sen mukaisesti tulisi hyväksyä periaatteet ja kriteerit konneksiteettiperiaatteelle siten että kaikki finanssilaskelmat ja suunnitteluprosessit tulevat läpinäkyviksi. Tätä kautta voitaisiin taata käytännölliset takuut ja reunaehdot periaatteelle tosiasiallisissa kuntia koskevissa suunnitteluprosesseissa. Aivan samanlaiseen vaatimukseen päätyi äskettäin myös meillä eduskunnan perustuslaki-

valiokunta (PeVL 40/2014 vp).

Saksassa on 16 erilaista kunnallislainsäädäntöä. Suurimmat erot niiden kesken koskevat kunnan organisaatorakennetta. Lange katsoo kuitenkin, että eroja ei pidä liioitella, sillä laeilla on kuitenkin voittopuolisesti yhteiset rakenteet.

Kun Suomessa on kauhisteltu kuntien yhteistoimintaelinten ja kuntayhtymäjärjestelmän ”sekavuutta” ja ”himmelimäisyyttä”, kannattaisi ennen tätä kauhistelua perehtyä liittovaltion toimintajärjestelmään. Kuudentoista osavaltion sisällä on valtion piirikuntien lisäksi kunnalliseen itsehallintoon kuuluvat kaksiportaiset kunnat tai kaupungit ja piirikunnat (*Amt, Kreis* tai *Landkreis* osavaltiosta riippuen). Niillä on sekä suoraa yhteistoimintaa että kuntayhtymien muodossa tapahtuvaa toimintaa.

Ainakin yhdessä suhteessa saksalaisten kunnallislakien edistyneisyys ylittää vastaavan suomalaisen: niissä kannustetaan hallinnon ja toimintojen jatkuvaan kokeilevaan uudistamiseen. Esimerkiksi Schleswig-Holsteinin kunnallislaisissa on § 135 a, jonka otsikko on: ”Kunnallisen itsehallinnon edelleen kehittäminen (kokeilulauseke)”. Se mahdollistaa kokeilut uusista toimintatavoista, kunnallisen itsehallinnon edelleen kehittämisestä myös kuntien välisessä yhteistyössä samoin kuin kuntien taloudellisen toiminnan alueella ja yksityisoikeudellisessa toiminnassa. Luvan tällaiseen myöntää osavaltion sisäministeriö.

Jos edelleen tekee vertailuja suomalaiseen kunnallisoikeudelliseen ajatteluun, on ero havaittavissa kunnan toimintaa koskevien peruslakien kesken. Kun vuoden

1995 kuntalakea säädettiin, luonnehdittiin sitä mahdollistavaksi. Tavoitteena pidettiin edellistä, vuoden 1976 kunnallislakea lyhyempää säädöstä. Molemmissa suhteissa onnistuttiin. Kuntalaissa oli alun perin vain 105 pykälää. Vertailun vuoksi voi ottaa esimerkiksi vaikkapa Schleswig-Holsteinin osavaltion kunnallislain: 135 pykälää sekä useita lisätäydennyksiä pykäliin. Saksan kunnallishallinto on varsin yksityiskohtaisesti normitettu eikä sen valvonta ole ainakaan lievempää enempää hallinnollisesti kuin tuomioistuintenkaan toteuttamana.

Esiteltävä teos tarjoaa ajan tasalla olevan tietoisuuden Saksan kunnallisoikeuteen, yleiseurooppalaisiin ajankohtaisiin kunnallishallinnon kysymyksiin ja periaatteisiin. Kun kunnallislainsäädäntöämme ollaan uudistamassa ja kuntiin liittyvät periaatekysymykset ovat nyt muutenkin ajankohtaisia, on esiteltävänä oleva teos suureksi hyödyksi. Kirjasta on apua, jos haluamme suunnata omaa toimintaamme eurooppalaisen kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon ja subsidiariteettiperiaatteen mukaiseen suuntaan.

**Kirjoittaja on Tampereen yliopiston kunnallistieteiden professori (emeritus).**