
Toimitusjohtaja Risto Parjanne
Suomen Kuntaliitto

KUNNALLISHALLINNON MUUTOS JA HALLINTOLAINKÄYTTÖ

Kunta – hyvinvoinnin perusta

Palvelut ovat kunnan suurin tehtäväkokonaisuus, sillä perustuuhan suomalainen hyvinvointiyhteisö paljolti juuri kuntien palveluiden varaan. Mutta kunta on myös viranomainen, kaavoittaja, elinympäristön luoja ja laajalla rintamalla yhteiskunnan rakentaja. Kunnan kautta rakentuu myös asukkaiden identiteetti.

Muutama luku hahmottaa asiaa: kuntien budjettien kokonaissumma lähenee 30 miljardia euroa. Puolet käytetään sosiaali- ja terveystalouteen. Vastaavasti puolet tuloista kertyy veroista. Kuntien palveluksessa on 430 000 työntekijää.

Arvioitaessa tulevaisuutta taivaanrannalla on lukuisia tunnettuja haasteita. Johtopäätös niistä on, että nykyisen tulevaisuudessa ei selvitä. Hyvinvointimme säilyy vain uudistamalla.

Tarvitaan rajankäyntiä kansalaisten omavastuun ja veroilla hoidettujen palveluiden ja etuisuuksien osalta. Ostovoiman kasvaessa ihmisten omavastuuta voidaan laajentaa minkään olennaisen yhteiskunnallisen arvomme kärsimättä. On myös laennettava maksupolitiikan roolia.

Kunta- ja palvelurakennemuutos

Kunta- ja palvelurakennemuutos on myös syntynyt tulevista haasteista. Siinä ei ole pelkästään kyse rakenteista, vaan myös palvelutuotannon ja –prosessien uudistamisesta. Kaikkihan ei toki riipu kunnista, sillä niiden elo ja olo on yllättävän säänneltyä. Lakeja ja normeja on tuhansia, veronalennuksilla on leikattu tuloja satoja miljoonia. Tarvitaan vakaata ja pitkäjänteistä valtion kuntapolitiikkaa. Hyvin tärkeää on koordinoita päätöksenteossa kuntien velvoitteiden ja rahoituksen kokonaisuutta. Uutena työkaluna peruspalveluohjelma ja –budjetti ovat askeleita oikeaan suuntaan. Ne ovat kuitenkin vielä riittämättömiä ylittämään valtion hallinnon vahvat sektorirajat. Lakisäätöjen vahvistaminen vahvistaisi peruspalveluohjelman ja –budjetin roolia.

Kunta asukkaidensa yhteisönä, kuntalaisten hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen lähtökohdaksi on myös Kuntaliiton lähtökohdaksi ns. PARAS-hankkeessa. Kuntaliitto on lähtenyt siitä, että uudistuksen perustana tulee olla vahvat peruskunnat, jotka muodostuvat työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Siirtymäkauden ratkaisuna sellaisille alueille, joilla ei ole vielä edellytyksiä vahvan peruskunnan muodostamiseen Kuntaliitto on esittänyt peruspalvelupiirin muodostamista. Peruspalvelupiiri vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon ja mahdollisesti muistakin palveluista, jotka edellyttävät laajempaa väestöpohjaa. Kun kuntarakenteesta parhaillaan maan eri alueilla keskustellaan, tarkastelussa on kaksi muutakin mallia, aluekuntamalli ja piirimalli.

Aluekuntamalli perustuisi n. 20 aluekunnalle, joilla olisi pääosa nykyisistä kuntien tehtävistä ja verotusoikeus. Nykyiset kunnat jäisivät lähikuntina hoitamaan vähäisempiä joko lailla säädettyjä tai aluekunnan delegoimia tehtäviä. Verotusoikeutta lähikunnalla ei olisi ja tehtävien rahoitus muutenkin olisi epämääräisellä pohjalla. Piirimallissa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja mahdollisesti muistakin hyvinvointipalveluista siirrettäisiin erilliselle piirihallinnolle. Kunta vastaisi palvelujen rahoittamisesta, mutta sen mahdollisuus vaikuttaa piiriin toimintaan olisi heikompi kuin nykyisissä kuntayhtymissä. Aluekuntamalli ja piirimalli olisivat sekä perustuslain että käytännön toiminnan näkökulmasta ongelmallisia ratkaisuja.

Kunnallisvalitus keskeinen valvontakeinona tulevaisuudessakin

Kunta ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä ei ole toistaiseksi ollut esillä kuntien ja tuomioistuinlaitoksen välinen suhde, eikä siihen ole erityistä aihettakaan. Tällä en tarkoita sitä, että suhde olisi ongelmaton. Perustaltaan suhde on kuitenkin kunnossa.

Kunnan tehtävistä ja kunnan hallinnon järjestämisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Kuntien päätöksenteon ja toiminnan laillisuusvalvonta on pääasiassa eriytetty valtion linjahallinnosta riippumattomille tuomioistuimille ja muille lainvalvojille. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ratkaisumalli, jossa kuntien velvoitteet perustuvat lakiin ja jossa valtion viranomaisilla ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa valvontavaltaa, on aivan oikea.

Pitkäjänteisen kehittämisen tuloksena oikeudellinen valvontajärjestelmä on muotoutunut perusteiltaan selkeäksi. Valitukset kunnan viranomaisten päätöksistä käsittelee yleensä ensiasteessa hallinto-oikeus. Pääasiallisena muutoksenhakukeinona on kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus on toisaalta kunnan asukkaan keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta, toisaalta se on asianosaisen oikeusturvakeino. Hallintovalitus on oikeusturvakeinona erityisesti yksilöä koskevissa päätöksissä. Tälle perustalle Suomessa on voitu rakentaa järjestelmä, jossa valtion hallintoviranomaisten kuntien toimintaan kohdistuva ohjaus on kohtuullisen vähäistä. Jos kunnallis-valitus poistettaisiin, kuten joissakin puheenvuoroissa esitetty (mm. oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus vuodelta 2004), vaarana olisi valtion hallinto-viranomaisten valvonta- ja norminantovallan laajeneminen.

Normitulva ja valtionvalvonnan laajentuminen itsehallinnon uhkana

EU:n jäsenyys näyttää kuitenkin väistämättä johtavan myös hallinnon valvonta- ja norminantovallan kasvuun. Jos paikallishallinnolle ei jää muuta tehtävää kuin unionin tai kansallisten määräysten toimeenpano, voi miettiä, onko kysymyksessä enää kunnalliselle itsehallinnolle sopiva tehtävä. Mm. elintarvikevalvontaa ohjaisi uuden elintarvikelain lisäksi 12 Euroopan yhteisön asetusta, minkä lisäksi elintarvikelaissa annettaisiin peräti 43 asetuksenantovaltuutta. Kuntaliitto onkin esittänyt harkittavaksi tehtävän siirtämistä valtiolle.

Suhtaudumme varauksellisesti myös valtion yhä laajentuvaan informaatio-ohjaukseen, jonka keskeisiä välineitä ovat ohjeet, suositukset, tavoitteet ja linjaukset. Vertailutietoa ja tietoa parhaista käytännöistä tarvitaan ilman muuta toiminnan kehittämisen pohjaksi, mutta on pidettävä selkeästi erillään oikeudellisesti sitovat normit ja informaatio. Tämä on vaikeaa muun muassa silloin kun joudutaan arvioimaan, onko kunta huolehtinut vanhusten tai jonkun muun väestöryhmän palveluista siten, että perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuus toteutuu. Vertailutieto saattaa olla tällöin ainoa perusta, jolle oikeudellista arviota voi rakentaa.

Perusoikeuksien turvaaminen edellyttää riittävän rahoituksen

Vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta kuuluu julkishallinnolle kokonaisuutena. Perusoikeusveloitteet kohdistuvat ensisijaisesti lainsäätäjään. Lainsäätäjän tehtävänä on määritellä muun muassa kuntien veloitteet perusoikeuksien toteuttamisessa. Samoin sen tulisi huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät taloudelliset voimavarat ja muut edellytykset huolehtia niille säädetyistä tehtävistä. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Hallintotuomioistuimet ja muut lainvalvojat joutuvat kantamaan osansa tästä ongelmasta.

Kuntien nykyisellä rahoituspohjalla jokainen uusi velvoite herättää vastalauseita, koska nykyisiinkään velvoitteisiin ei ole osoittava riittäviä voimavaroja. Toisaalta tyydyttävä asiointi ei ole sekään, että tuomioistuimet ja kanteluviranomaiset määrittelevät "perusoikeusmyönteiseen tulkintaan" tukeutuen normin täsmällisen sisällön.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tulkintalinjaksi näyttää vakiintuneen se, että kunnan velvollisuuksilla ja käytettävissä olevilla määrärahoilla ei ole yhteyttä keskenään, vaan kunnan on varattava kunnassa esiintyvien palvelutarpeiden mukaiset, riittävät määrärahat sosiaali- ja terveystalouteen. KHO:n ratkaisujen mukaan priorisointi on sallittua, mutta syrjiä ei saa ja yksilölliset palvelutarpeet on selvitettävä ja turvattava palvelut tämän mukaisesti. Selkeitä periaatteita, mutta kunnat ja talousarvion laatijat ovat kyllä melkoisissa ongelmissa kun kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on hoidettava "kunnassa esiintyvien tarpeiden mukaisesti" riippumatta siitä, miten säännökset on kirjoitettu.

Vaikka tässä näyttää olevan aineksia jonkinlaiseen vastakkainasetteluun kuntien ja lainvalvojien välillä, taidamme molemmat kiehua samassa liemessä. Kunnat joutuvat puutteellisella rahoituksella lunastamaan lainsäätäjän kansalaisille antamia lupauksia. Tuomioistuin määrittelee perustuslain perusoikeussäännösten ja puutteellisen lainsäädännön pohjalta pelisääntöjä alueella, jossa oikea toimija olisi lainsäätävä. Toivottavaa tietysti olisi, että tuomioistuimet tässä roolissaan eivät asettaisi kuntia tilanteeseen, jossa perusoikeusmyönteisesti tulkittuja yleisluonteisia veloitteita on mahdoton toteuttaa.

Erityisesti subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten palvelujen ero on hämärtynyt sekä kuntien toimivaltakysymykset ovat nyt oikeusviranomaisten ratkaisujen johdosta saaneet uutta sisältöä. Ehkä tähän sopii jokunen varoituksen sana siitä, etteivät oikeusviranomaiset laintulkintoillaan vain astuisi demokratian ja kuntien itsehallintoperiaatteen vastaisesti lainsäätäjän tontille. Tämän vaaran oikeusviranomaiset ovat juuri hyvinvointipalveluissa itsekin tiedostaneet. Varmuuden vuoksi sama vielä arvostetun henkilön, professori Kaarlo Tuorin suulla, kun hän toteaa, että "liikumme mahdollisen tuomarivaltiokehityksen kannalta riskialttiilla alueella" (Kaarlo Tuori, Tuomarivaltio - uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 936).

EY-tuomioistuimen ohjaus sekoittaa toimivallanjakoa sosiaaliturvassa

Euroopan unioni on unionisopimuksella (6 art. 3 kohta) sitoutunut noudattamaan kansallisten järjestelmien ominaispiirteitä. Sosiaali- ja terveystaloutta järjestetään ja tuotetaan jäsenvaltioissa hyvin erilaisin tavoin. Perussopimuksilla sosiaaliturva ja hyvinvointipalvelut ovatkin tästä johtuen jätetty suurelta osin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionilla on vain ns. koordinointi- eli yhteensovitusvaltaa sosiaaliturva-asioissa, mutta niiden sisältö- ja järjestämiskysymykset on jätetty kansallisesti ratkaistavaksi (mm. EY 42 art, 152 art).

Toimivallanjako ei ole tosiasiasa ollenkaan selkeä. Kun sosiaaliturvan sisältökysymykset jättävät tilaa tulkinnaalle, EY-tuomioistuin tosiasiasa luu jäsenvaltion ja unionin toimivallanjaolle rajat. EY-tuomioistuin on tarkastellut muun muassa Suomen sosiaaliturvaratkaisuja neljän vapauden sääntöjen kautta ja luonut unionille toimivaltaa myös sellaisissa sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa, joissa ratkaisuvallan on perussopimuksen ja perusoikeuskirjan mukaan tarkoitettu jäävän kansalliselle tasolle.

EY-tuomioistuin on ratkaisuisa kyllä tunnustanut jäsenvaltioiden toimivallan sosiaaliturva-asioissa, mutta lausunut kuitenkin julki sen, että perustamissopimuksen neljän vapauden toteuttaminen "velvoittaa välttämättä jäsenvaltiot mukauttamaan joiltakin osin kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiään ilman, että tällä tavoin loukataan niiden yksinomaista toimivaltaa alalla" (mm. 13.5.2003 C-385/99).

Suomi on EY-tuomioistuimen ratkaisujen johdosta joutunut korjaamaan lainsäädäntöään ja maksamaan meillä lain mukaan sosiaalihuoltoon sisältyvän ja sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen piiriin kuulumattoman lasten kotihoidon tuen ulkomaille asuville lapsille, vaikka Suomen laki ei sitä edellyttänyt. Samoin Suomi on joutunut korjaamaan lainsäädäntöään ja maksamaan vastaavasti meillä sosiaalihuoltoon kuuluvan lapsen elatustuen ulkomaille asuville perheille (mm. 7.11.2002, C-333/00, 15.3.2001, C-85/99, 5.2.2002, C-255/99).

Suomen hallitus on tiedostanut EY-tuomioistuimen neljän vapauden käyttöön liittyvän vahvan ohjausvallan. Erityisesti terveyspalveluisa hallitus on suhtautunut tähän toimivaltaan selkeän varauksellisesti. Hallitus on selvittänyt myös eduskunnalle toimivallanjako-ongelmia toteamalla, että "mikäli Suomen julkisen terveyden-huoltojärjestelmän toimivuus edellyttäisi tuomioistuimen tulkintojen valossa julkisten terveyspalvelujen aseman selkeyttämistä perustamissopimuksessa, niin kyseeseen saattaisi tulla perustamissopimuksen täsmentäminen siten, että perustamis-sopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset eivät koskisi julkisia terveyspalveluja" (E 66/2002).

Toimivallanjako-ongelman vakavuutta kuvaa hyvin se, että Suomen hallitus on asettanut kyseenalaiseksi perussopimuksen palvelukäsitteen sisällön siltä osin kuin sen katsotaan koskevan verorahoitteisia ja asiakasmaksujen osalta voimakkaasti subventoituja julkisia terveyspalveluja. Asia on tullut esille hallituksen EY-tuomioistuimelle antamissa kirjallisissa huomautuksissa, jotka koskivat Iso-Britannian terveydenhuollon korvaamista (7.1.2005/HEL 1031-1 asiassa C-372/04). Suomen hallitus totesi, ettei se pidä tällaisia julkisia terveydenhuollon palveluja EY 49 ja 50 artiklojen tarkoittamana palveluna eikä oma-aloitteinen hoitoon hakeutuminen ulkomaille kotimaan kustannuksella ole sallittua. Vaikka Suomen huomautukset koskevat Iso-Britannian terveyspalvelujärjestelmään liittyvän sairaanhoidon antamista NHS:n laitoksissa, ne sopivat varsin hyvin Suomen julkiseen terveyden-huoltoon, jonka perusteet ovat täysin samankaltaisia.

EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjaon täsmennyskysymykset olivat esillä myös EU:n perustuslain valmistelussa. Tosin lopullisessa lakiversiossa esimerkiksi julkisten terveyspalvelujen asemaa ei tältä osin selkeytetty. Eiköhän keskustelu tästäkin jatku, kun perustuslaki tulee jälleen asialistalle. EY-tuomioistuimen ratkaisu Iso-Britannian terveyspalveluisa tulee olemaan myös meille merkittävä.

Kuntaliitto on PARAS-hankkeessa korostanut sitä, että kunta- ja palvelurakenneuudistus vaatii perustakseen johdonmukaisen ja uskottavan valtion kuntapolitiikan, jossa tärkeintä on ns. rahoitusperiaatteen toteuttaminen: kunnille on turvattava riittävät voimavarat niille säädettyjen veloitteiden hoitamiseen.

Hankinnat ja kaavat

Lopuksi nostan esille kaksi asiaryhmää, hankinta-asiat ja kaava-asiat, joita koskevat hallintoprosessit herättävät kovasti keskustelua kunnissa, mediassa ja varmasti myös tuomioistuinlaitoksen piirissä.

Hankintalainsäädäntö on monimutkaista menettelylainsäädäntöä, joka perustuu pääosin EY:n direktiiveihin. Kunnissa tehtävistä hankintapäätöksistä markkinaoikeuteen päätyy muutamia satoja. Tämä on hyvin pieni määrä, kun otetaan huomioon se, että kunnissa, kuntayhtymissä ja kuntien yhtiöissä tehdään vuosittain *satoja tuhansia* hankintapäätöksiä. Kaikki ei ole silti kohdallaan.

Hankinta-asioita oli markkinaoikeuteen tullut jo elokuun loppuun mennessä enemmän kuin koko edellisenä vuonna, 353 kappaletta. Näistä arviolta 40 - 45 prosenttia on sellaisia, joissa hankintaa ei ole tehty lainmukaisesti. Markkinaoikeuden puheenjohtaja Olli Mäkinen arvioi Aamulehdessä (28.10.2005), että uusi ensi vuonna voimaantuleva hankintalaki on niin monimutkainen, että "se voi johtaa tahattomiin virheisiin kuntien tehdessä hankintojaan".

Onko laitaa siinä, että hankintamenettelystä tehdään niin monimutkaista, että maallikot eivät sitä ymmärrä lainkaan ja ammattilaisetkin menettelevät väärin, vaikka parhaansa yrittävät? Direktiiveihin ei tietysti saada kovin pian muutosta, mutta, onko oikeudenkäynti hankinta-asioissa tehty Suomessa liian helpoksi? Suomi lienee väestömäärään suhteutettuna aivan kärkimaita, ellei aivan kärjessä, hankintaprosessien määrässä.

Yksi syy juttumäärän kasvuun on varmasti se, että asianosaisena olevalla yrityksellä on hyvin pieni riski joutua korvaamaan vastapuolena olevan kunnan tai muun hankintayksikön oikeudenkäyntikulut. Markkinaoikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä, mikä merkitsee sitä, että yrityksellä ei juuri ole riskiä joutua korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja. Valtiovarainministeriö on esittänyt kulusäännöksen tarkistamista siten, että myös juttunsa hävinneellä yrityksellä olisi suurempi riski joutua korvaamaan oikeudenkäyntikulunsa. Vaikka direktiivit eivät tällaisen muutoksen tekemistä estäkään, asian valmistelu ei näytä etenevän, koska perustuslakimme ei eräiden tulkintojen mukaan salli tällaista poikkeusta hallintolainkäytön pariaatteisiin. Kysyä sopii, turvaako perustuslakimme todellakin sen, että yritykset, joilla usein on paljon paremmat resurssit oikeudenkäynteihin kuin kunnilla, voivat käyttää oikeudenkäyntikoneistoa melko riskittömästi silloinkin kun kunta ei ole tehnyt virhettä?

Kuntaliitto on useissa eri yhteyksissä esittänyt *valitusoikeuden rajoittamista kaava- ja rakentamisasioissa* sekä *hallinto-oikeuksien resurssien lisäämistä* käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Kaavoista tehtävien valitusten ja niiden pitkien käsittelyaikojen aiheuttamat viiveet haittaavat kuntien kehittämistä. Valitukset kohdistuvat yleensä kuntien keskeisimpiin kaavoihin, joten niiden vaikutukset muodostuvat paljon laajemmiksi kuin valitusten lukumäärästä voisi päätellä. Vaikka joissakin hallinto-oikeuksissa onkin saatu käsittelyaikoja lyhenemään, tarvitaan muutoksia myös valitusoikeuteen.