

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Kari Prättälä

Kuntalainsäädännön muutoksesta

Johdanto

Suomalainen kunnallishallinto tuli 1980-luvun puolivälin tienoilla tiettyyn historialliseen taitekohtaan: hyvinvointivaltion rakentamisvaihe päättyi ja kuntia koskeva sääntely alkoi muuttua monin tavoin.

Nykyiseen kunnallislainsäädäntöön sisältyy sekä oikeusvaltiolle tyypillistä yksilön oikeuksien ja oikeusturvakeinojen sääntelyä että hyvinvointivaltiolle tyypillistä viranomaistoiminnan tavoitteiden ja palvelevan hallinnon sääntelyä. Siihen on kuitenkin ilmaantunut myös sellaisia piirteitä, joita ei voi pitää näille kummallekaan tyypillisinä. Organisaation sääntelyä väljentämällä on tehty tilaa tulosohejaukselle. Kunnat voivat huolehtia palveluista ostamalla niitä yksityisiltä. Erilaiset vuorovaikutteiset järjestelmät korostavat suoraa osallistumista perinteisen edustuksellisen demokratian sijasta. *Mäenpää* käyttää näistä hallinnon uusista piirteistä nimitystä moderni hallinto, joka voidaan ymmärtää myös hyvinvointivaltion hallinnon yhtenä kehitysvaiheena.¹

Kuvaan ensiksi pelkistetysti 1980–1990-lukujen kuntia koskevan sääntelyn suuria muutolinjoja. Muodostan tältä pohjalta käsitykseni kuntia koskevan sääntelyn ideaalimallista, johon tukeutuen arvioin kunnallislainsäädännön viime vuosien kehityspiirteitä.

Kypsän hyvinvointivaltion sääntely

Hyvinvointivaltion keskeisenä ajatuksena on turvata yksilöille oikeudellisen yhdenvertaisuuden lisäksi myös tosiasialliset mahdollisuudet tasa-arvoon koulutuksen, työttömyysturvan, terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja muiden hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden avulla. Suomalaista hyvinvointivaltiota rakennettiin 1960–80-luvuilla pohjoismaiseen tapaan siten, että valtio kantaa hyvinvoinnista yleisen vastuun säätämällä toiminnan puitteet ja osallistumalla

¹ Hallinnon muutoksista ja niiden jaksottamisesta oikeusvaltion, hyvinvointivaltion ja modernin hallinnon kausiin, ks. *Mäenpää*, Olli, *Hallinto-oikeus*, Porvoo 2003, 4. laitos, s. 28–51.

muun muassa valtionosuuksin toiminnan rahoitukseen, kun taas kunnat toimivat palveluiden järjestäjinä ja toteuttajina.

Hyvinvointivalttiolliselle sääntelylle olivat tyypillisiä *suunnittelu- ja puitelait*, joilla määriteltiin yhteiskunnallisten uudistusten tavoitteet ja keinot niiden toteuttamiseen. Suunnittelulaisista esimerkiksi sopii laki koulujärjestelmän perusteista (467/1968), jolla siirtyminen rinnakkaiskoulujärjestelmästä yhtenäiseen peruskoulutukseen toteutettiin asteittain. Tyypillinen puitelaki oli laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (677/1982), jolla sosiaali- terveydenhuoltoon luotiin koko valtakunnan kattava suunnittelujärjestelmä. Kuntien toimintaa ohjattiin valtioneuvoston vahvistamalla valtakunnallisella suunnitelmalla, jonka pohjalta kunnat laativat kukin oman, lääninhallituksen vahvistettavaksi alistettavan toteuttamissuunnitelman. Kunnalle annettiin valtionosuuksia toteuttamissuunnitelman mukaisiin kustannuksiin.²

Valtionosuus kunnille myönnettiin prosenttiosuutena valtionosuuteen oikeuttavista käytömenoista. Tämä edellytti yksityiskohtaisia valtionosuusohjeita ja niiden noudattamisen tarkkaan valvontaa. Kuntien tehtävien laajuutta ei aina määritellyt laki, vaan valtakunnalliset suunnitelmat ja joskus hyvin matalalla normihierarkian tasolla annetut määräykset. Yksilöillä ei ollut suoraan laissa säädettyjä oikeuksia, vaan palvelut oli turvattu vain välillisesti kunnan viranomaisen velvollisuutena järjestää ne.

Lainsäädännön todellisuus oli tietysti esittämäni pelkistystä paljon monimuotoisempi. Esimerkiksi kunnan perusopetuksen järjestämisvelvollisuus (maksuttomuus, oppilashuolto, opetus) on perinteisestikin ollut niin täsmällisesti säädetty, että se on käytännössä ollut subjektiiviseen oikeuteen verrattavissa.

Vuosikymmenen vaihteen 1980–1990 suuret projektit

1980-luvun puolivälin tienoilla suomalainen kunnan ja valtion suhdetta koskeva hyvinvointivaltion lainsäädäntö oli kasvanut täyteen mittaansa. Mielenkiinto suuntautui ohjausvälineiden purkamiseen ja modernisointiin.

Kunnallishallinnon lainsäädännön kehitykseen vaikuttivat monet keskenään ristiriitaiset pyrkimykset. Keskeisenä muutosvoimana oli ns. *New Public Management (NPM) -ajattelu*.³ Hyvinvointivaltion suunnittelujärjestelmiä arvosteltiin jäykkyydestä, tasa-arvon ja demokration sijasta painotettiin tulosjohtamista ja siihen liittyvää tehokkuus- ja taloudellisuusajattelua, vaadittiin sääntelyn purkamista ja joustavoittamista. Hallinnollisen ohjauksen ohella korostettiin markkinamekanismeja myös julkisen hallinnon ohjauskeinona. Kunta palvelujen järjestäjänä ja palvelujen tuottajana erotettiin toisistaan ja tällä perusteltiin vaatimuksia vaihtoehtojen

² Tuori, Kaarlo, Sosiaalioikeus, Porvoo 2000, s. 132–134.

³ Haveri, Arto, Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi, Helsinki 2000, s. 33–38; Heuru, Kauko, Kunnan päätösvalan siirtyminen, Tampere 2000, s. 281–283.

palvelujen tuottamistapojen sallimisesta. Etäisenä virikkeenä oli thatcherismi, mutta konkreettisempia malleja muun muassa tilaaja–tuottaja-mallin toteuttamiseen haettiin Ruotsista. Huomattava vaikutus suomalaiseen hallintoajatteluun on ollut myös OECD:n piirissä tehdyllä eri maiden hallinnonuudistuksia vertailevalla ja ohjaavalla työllä.⁴

Toisaalta pyrkimyksenä oli aidosti lisätä *kunnallista itsehallintoa*. Monet kunnallishallinnon uudistushankkeet, joita kunnat ja kuntien keskusjärjestöt olivat pitkään ajaneet, lähtivät liikkeelle vasta sitten kun niiden tavoitteet voitiin yhdistää valtionhallinnon, erityisesti valtiovarainministeriön, tavoitteisiin joustavoittaa hallinnon toimintatapoja ja ohjausjärjestelmiä. Kuntien toimintavapauksien vahvistaminen soveltui hyvin myös NPM-ajatteluun, vaikkakaan kuntaa ei siinä nähty välttämättä aitona itsehallinnollisena yhteisönä, vaan julkisen talouden kokonaisuuteen sopeutettuna desentralisoituna tulosityksikkönä.

Hyvinvointivaltiollista sääntelyä – joskaan ei itse hyvinvointivaltiota – arvosteltiin myös *valtiosäännön periaatteisiin* tukeutuen. Katsottiin, että hallintoviranomaisten norminanto oli ylittänyt valtiosäännön sallimat lainsäädäntövallan delegoinnin rajat. Kunnalliseen itsehallintoon kohdistuva hallinnollinen ohjaus oli liian yksityiskohtaista. Hallinnon asiakas oli puolestaan kadonnut hallinnon sisäisen sääntelyn sokkeloihin – yksilön oli vaikea saada oikeusturvaa, kun palveluiden sisältö määriteltiin pitkälti hallinnon ei-oikeudellisiin ohjausjärjestelmiin tukeutuen. Hallintotuomioistuimet olivat tällaisen sääntelyjärjestelmän edessä hampaattomia.

Muutoksia vauhditti vuoden 1990-alkupuolen talouden lama ja sen seurauksena syntynyt julkisen talouden rahoituskriisi. On ilmeistä, että lama muutti myös uudistusten vaikutuksia⁵. Erityisesti valtionosuusuudistuksen toteutuminen keskellä syvintä lamaa mahdollisti kuntien valtionosuuksien supistamisen rajummin kuin menoperusteisessa valtionosuusjärjestelmässä olisi ollut mahdollista.

1980-luvun lopun ja 1990-luvun suurissa hankkeissa yllä kuvatut muutosvoimat kietoutuivat toisiinsa mielenkiintoisella tavalla.

Vapaakuntakokeilu (1987–1996) laajensi merkittävästi kuntien organisoimisvapautta. Pakolliset lautakunnat poistettiin vähitellen myös pysyvästä lainsäädännöstä. Päätösvallan delegoimisen esteitä madallettiin ja mahdollisuuksia toiminnan vaihtoehtoihin järjestämistapoihin väljennettiin. Samalla laajennettiin kuntien mahdollisuutta ottaa käyttöön tulosjohtamisen välineitä, mitä kuntien keskusjärjestöt innokkaasti edistivätkin uusilla johtosääntö- ja talousarviomalleilla.

*Normiuudistuksessa*⁶ pyrittiin kunnallishallintoon kohdistuvan ylenpalttisen hallinnollisen ohjauksen rajoittamiseen. Toisaalta norminannon rajoittaminen palveli myös valtionvarainministeriön ohjausjärjestelmien modernisoimistavoitteita: kun hallinnollista ohjausta purettiin, tilaa jäi enemmän taloudelliselle ohjaukselle ja tulostavoitteiselle käytännön johtamiselle.

⁴ Ks. esim. Ei sääntöä ilman poikkeusta, Sääntelyuudistukset julkisen hallinnon kehittämisessä – kansainvälisiä kokemuksia. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1993 sekä Maailman paras julkinen sektori? Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Loppuraportti. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1993.

⁵ Haveri 2000, s. 38

⁶ Laki viranomaisten määräyksistä ja ohjeista (573/1989).

Normiuudistuksessa pyrittiin myös saattamaan oikeudellisesti sitova ohjaus valtiosääntöisesti kestäväälle pohjalle.

Valtionosuusuudistus vuoden 1993 alussa merkitsi toiminnallisessa ohjauksessa samanlaista vapautta kuin vapaakuntakokeilu oli merkinnyt hallinnon rakenteiden ohjauksessa. Menoperusteinen valtionosuusjärjestelmä oli käytännössä usein menoautomaatti, joka ei kannustanut kuntia etsimään tehokkaita ja taloudellisia toimintatapoja. Valtion yksityiskohtaisesta normiohjauksesta oli myös vaikea luopua, koska valtionosuusmenojen kasvu oli suorana prosenttiosuutena sidoksissa kuntien valtionosuuteen oikeuttavien menojen kasvuun. Uudistuksessa siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin, jotka perustuvat kuntaa, sen väestöä ja toimintaa kuvaaviin lukuihin. Samalla kuntien hallintoa ja toimintaa ohjaavia normeja purettiin. Kuntien toiminnallinen vapaus lisääntyi, mutta samalla kunnallishallinto sidottiin tiiviisti julkistalouden kokonaisuuteen.

Vuoden 1995 kesäkuun alusta voimaan tullut *kuntalaki* (365/1995) ei enää merkinnyt uuden ajattelutavan murrosta, vaan aiempien uudistusten vakiinnuttamista kunnallishallinnon normaaliksi toimintatavaksi. Kunnalle säädettiin suhteellisen laaja valta itse päättää organisaatiostaan ja eri toimielinten välisestä toimivallan jaosta. Tavoitteellisuutta korostettiin erityisesti taloussuunnitelmaa ja -arviota koskevilla säännöksillä. Laki on toisaalta ankkuroitu vahvasti kunnallishallinnon demokraattiseen ja oikeusvaltiolliseen perinteeseen. Kunnallisen edustuksellisen demokratian ja organisaation perusta ei muuttunut. Valtuusto on määritelty selkeästi kunnan päätösvallan käyttäjäksi ja mahdollisuutta delegoida valtuuston päätösvaltaan kuuluvia tehtäviä on rajoitettu.⁷

Nykyinen kunta–valtio-suhteen sääntelymalli

Merkittävimmät kunnan ja valtion suhteen oikeudelliseen sääntelyyn vaikuttavat uudistukset sittemmin ovat olleet *perusoikeusuudistus* (1995) ja *perustuslakiuudistus* (2000). Kuntiin kohdistuvan sääntelyn perusteet kiinnittyvät näiden uudistusten jälkeen selkeästi perustuslain säännöksiin ja periaatteisiin. Perustuslaki määrittelee muun muassa valtion ja kuntien keskinäinen vastuunjaon perusoikeuksien turvaamisessa (22 §), lainsäädäntövallan delegoimisen rajat (80 §), kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan (121 §) ja yksityistämisen edellytykset (124 §).

Kun perustuslaissa vahvistetut periaatteet yhdistetään edellä kuvattujen kunnallishallinnon suurten uudistusten tavoitteisiin, muodostuu kuva *kuntiin kohdistuvan sääntelyn ideaalimallista* seuraavaksi:

- Kuntarakenteen kehitys on pitkälti kuntien omalla vastuulla, koska ns. pakkoliitokset voivat tapahtua vain säätämällä asiasta lailla. Sellaiset tehtävät, joiden hoitamisesta kunta ei selviydy yksinään, hoidetaan yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

⁷ Ks. myös Heuru 2000, s. 284–286.

- Julkisella vallalla – valtiolla ja kunnilla – on vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta ja laajemminkin hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta. Kunnan tehtävistä säädetään lailla. Kunnalla on yleensä tehtävien järjestämisvastuu, mutta palvelut voidaan hankkia yksityiseltäkin palvelujen tuottajalta.
- Kunnan hallinnon perusteista säädetään lailla. Muutoin kunta päättää itse organisaatiostaan.
- Toiminnan rahoitus perustuu kunnan omiin tuloihin (kunnan tulovero, maksut ym.) ja valtionosuuksiin. Kunta kantaa itse aiempaa suuremman vastuun rahoituksen riittävyydestä, mutta myös valtiolla on vastuu siitä, että kunnilla on edellytykset tehtäviensä hoitamiseen (*ns. rahoitusperiaate*).
- Valtionvalvonta kohdistuu lähinnä toiminnan laillisuuteen. Valvonta kuuluu pääosin tuomioistuimille ja muille laillisuusvalvontaa harjoittaville viranomaisille.⁸

Tämä ideaalimalli täyttää arvioni mukaan ne vaatimukset, jotka perustuslaissa säädetyt kunnan asukkaiden itsehallinto sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet, erityisesti ns. TSS-oikeudet, kuntia koskevalla lainsäädännöllä asettavat.⁹ Lainsäädäntö – tai varsinkaan sen soveltamiskäytäntö – ei kuitenkaan asetu tällaisten ideaalimallien uomaan.

Kuntarakenne ja seutuistuminen

Kunta on valtiorakenteessa demokratian perusyksikkö, joka omavastuisesti huolehtii asukkaidensa hyvinvoinnista, elinkeinoelämän edistämisestä sekä alue- ja paikallisesta kehityksestä. Kunnan tehtäväpiiriin soveltuvat tehtävät, joissa korostuu paikallinen harkinta: hyvinvointipalvelut, hallinnollisen ja fyysisen infrastruktuurin ylläpito sekä vastuu puhtaasta ja terveellisestä ympäristöstä. Valtiolle puolestaan soveltuvat tehtävät, joissa vaaditaan yhdenvertaisuuden turvaamiseksi yhdenmukaista menettelyä, täsmällisesti säädettyjen perusteiden noudattamista ja yksityiskohtaista ohjausta. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa oikeusturva-, järjestys- ja turvallisuustehtävät sekä sosiaalivakuutusasiat. Kuntien ja valtion tehtävien jaossa on 90-luvulla toteutettu muutoksia, joissa noudatettu mainittua tehtävien jakoa – muun muassa holhoustehtävät ja oikeusaputehtävät on siirretty oikeusturvatehtävinä valtion hoidettaviksi. Lainsäädännöllä on avattu myös uusia mahdollisuuksia kuntien ja valtionhallinnon palveluiden hoitamiseksi yhdessä.¹⁰

Julkisen talouden niukkuus resurssit ja muun muassa vanhusväestön kasvun aiheuttamat paineet kuntien palvelutuotannolle ovat herättäneet epäilyä kuntien kyvystä vastata sellai-

⁸ Raja- ja kirjoitukseni ulkopuolelle globalisaation ja Euroopan unionin jäsenyyden vaikutukset. Kunnan toiminnan rahoituksen oikeudellisia perusteita ei myöskään käsitellä erikseen. Jälkimmäisen osalta viittaan Suomen Kuntaliiton Olli Mäenpäältä (lausunto 10.6.2002) ja Kaarlo Tuorilta (lausunto 15.1.2002) pyytämiin asiantuntijalausuntoihin. Ks. myös Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, Jyväskylä 2004, s. 41–46.

⁹ Tuorin tavoin voidaan katsoa, että myös hyvinvointivaltion lainsäädännön muotoa ja menettelytapoja on arvioitava demokraattisen oikeusvaltion sääntelyn muotoa ja menettelytapoja koskevien periaatteiden – hallinnon lakisidonnaisuuden, parlamentarismien ja perusoikeuksien – näkökulmasta. Tuori, Kaarlo, Har förvaltningsrätten framtid?, FT 2003 s. 553–573, s. 564.

¹⁰ L julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (802/1993).

sistakin perusoikeuksien turvaamistehtävistä, jotka palvelujen järjestämistehtävinä hyvin soveltuvat kunnille. On jopa katsottu, että perusopetus ja lasten päivähoito tarkkaan säädelyinä subjektiivisina oikeuksina ovat kuntien tehtävinä vain historiallisesta perinteestä johtuen¹¹. Oireellinen on myös keskustelu sairaalalaitoksen siirtämisestä (takaisin) valtiolle.

Kuntien toimintakykyyn ja niiden mahdollisuuksiin selviytyä luontaisen tehtäväjaon mukaisista tehtävistään vaikuttaa osaltaan *kuntarakenne*, jolla tarkoitetaan kuntien lukumäärää ja kuntakokoa. Kuntarakenteen perusteellinen uudistaminen voi kansainvälisen kokemuksen mukaan tapahtua ainoastaan valtiojohtoisena ”*kuntauudistuksena*”, jollaista meilläkin muiden Pohjoismaiden tapaan valmisteltiin 1960–1970-luvuilla. Ruotsissa ja Tanskassa uudistus toteutettiin, mutta Suomessa siihen ei löytynyt riittävä poliittista yksituumaisuutta.

Suomen kaltaisessa vahvan kuntahallinnon maassa valtiojohtoisen kuntauudistuspolitiikan mahdollisuudet ovat vähäiset. Vuoden 1993 alusta valtioneuvostolta poistettiin tuolloin voimassa olleen kuntajaosta annetun lain muutoksella (980/1992) mahdollisuus tehdä ns. kokonaisliitoksia vastoin asianomaisten kuntien tahtoa. Ns. pakkoliitos on toteuttavissa nyt vain erillisellä lailla.¹² Tällaisia hallituksen esityksiä ei ole annettu eduskunnalle ja tuskin annetaan vastaisuudessaakaan, joten käytännössä kuntia yhdistetään vain vapaaehtoiselta pohjalta.

Nykyisen kuntajaon tosiasiallista pysyvyyttä korostaa vielä se, että kuntien yhdistymiset ovat ainoa asia, joka viedään lähes poikkeuksetta kunnalliseen kansanäänestykseen. Varsinkin 1980–1990-luvuilla vapaaehtoisen kuntien yhdistämisen linja on pysyttänyt kuntarakenteen lähes muuttumattomana: kuntien lukumäärä väheni tuona aikana yhteensä 12:lla. Nykyinen vuosikymmen on muodostumassa 1970-luvun jälkeen ensimmäiseksi vuosikymmeneksi, jossa kuntien lukumäärä vähenee yli 10:llä.

Nyky-yhteiskunnalle ominainen organisaatioiden monimuotoistuminen ja hierarkkisten rakenteiden hajoaminen on todellisuutta myös kuntien hallinnossa.¹³ Vaikka kuntarakenne on muodollisesti pysynyt vakaana, monet yhteiskunnan muutokset – muuttoliike, väestön ikäntyminen, työllisyystilanne – pakottavat myös kunnat uudistumaan. Työssä käydään yli kuntarajojen ja ihmisten elämä jäsentyy muutoinkin seudullisesti. Yhä useammat kunnalliset palvelut järjestetään seudullisina tai sitä laajempina. Kunnan raja ihmisten identiteetin ja arkipäivän jäsentäjänä menettää merkitystään.

Seudullisia organisaatioita on rakennettu pitkälti kuntien sopimusten tai kuntalain sääntelemän kuntien yhteistoiminnan pohjalta. Valtio on kannustanut seutuistumista mm. seutukuntien tukihankkeella¹⁴ ja aluekeskushankkeella. Lainsäädännöllä on väljennetty seutuyhteistyön organisatorisia vaihtoehtoja muun muassa sallimalla julkisten hallintotehtävien antaminen

¹¹ Uoti, Asko, Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisissa päätöksenteossa, Tampere 2003, s. 372.

¹² Sama toimivallan jako on säilytetty nykyisen kuntajakolain (1196/1997) 1.3 §:ssä. Perustuslain 122.2 §:n mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perustuslaki ei sinänsä aseta esteitä antaa esimerkiksi valtioneuvostolle toimivaltaa päättää kuntien yhdistämisestä vastoin kuntien tahtoa. Ks. Hidén, Mikael, Kunnat ja valtiosääntö, s. 152–153, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2000, s. 152–166.

¹³ Ks. myös Mäenpää 2003, s. 49–50.

¹⁴ L seutuyhteistyökokeilusta (560/2002).

yksityisoikeudelliselle yhteisölle¹⁵. Kunnat ovat muutoinkin turvautuneet yhteistyössä yhä laajemmin osakeyhtiöihin perustamalla esimerkiksi elinkeinojen kehittämissyhtiöitä.

Hallituksen esityksessä laiksi seutuvaltuustokokeilusta (HE 41/2003 vp.) seutuyhteistyön nykytilaa arvioidaan seuraavasti: ”Lisääntyvät yhteistyöjärjestelyt voivat tehdä hallinnon tosiasiallisen rakenteen erittäin monimutkaiseksi, jos yhteistyö hajaantuu useisiin organisaatioihin, joiden toimipiirit eroavat toisistaan. Tällöin seudullista päätöksentekoa syntyy useisiin paikkoihin ja eri asioista päätetään eri paikoissa. Se vaikeuttaa kansalaisen osallistumista hallintoon, vaikeuttaa hallinnon johtamista viranhaltija- ja luottamushenkilötasolla sekä luotteen laajalle ja vaikeasti järjestettävälle eri toimenpiteiden yhteensovittamiselle seuduilla.”¹⁶

Arvioon voi yhtyä, mutta seutuvaltuustokokeilun mahdollistama suorilla vaaleilla valittava seutuvaltuusto¹⁷ saattaisi vain monimutkaistaa hallintoa: kuntien yläpuolelle luotaisiin kuntien rahoittama, mutta kunnista muutoin erillinen organisaatio. Näinpä ei ole suuri vahinko se, ettei kokeilulain mahdollistamia seutuvaltuustoja näytä syntyvän.¹⁸

Seutuyhteistyöllä ja muulla kuntien yhteistyöllä sekä kuntien omien toimintojen tehostamisella on päästy siihen, että kuntien yhdistämistä ei voida vahvasti perustella palvelutuotannon säästöillä. Kuntarakenne on pitkälti *demokratiaongelma*. Jos suorilla vaaleilla valittu valtuusto voi vaikuttaa tiettyihin lähipalveluihin, mutta taloudellisesti ja asukkaiden hyvinvoinnin kannalta merkittävät palvelut hoidetaan kuntaa laajempien organisaatioiden tai verkostojen avulla, kuntien luottamushenkilöt ja asukkaat voivat kokea vaikutusmahdollisuutensa vähäisiksi. Demokratia, hallinnon selkeys ja hyvinvointipalvelujen tasapuolinen turvaaminen maan eri puolilla edellyttävät lähitulevaisuudessa jäsenyteenpää ja hallitumpaa rakenteiden uudistamista.

Kunnan tehtävien sääntely

Vuoden 1995 *perusoikeusuudistus*, johon sisältynyt säännöstö on sellaisenaan siirretty osaksi uutta Suomen perustuslakia (731/1999), merkitsi TSS-oikeuksien vahvistumista perustuslain tasolla. Monet TSS-perusoikeuksien turvaamistehtävät ovat perinteisesti kuuluneet kunnan tehtäväpiiriin ja siihen ne myös hyvin soveltuvat.

Perusoikeuksia koskeva valtion ja kuntien yhteisvastuu on kirjattu perustuslain 22 §:ään. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkinen valta käsittää sekä valtion että kunnan, joten myös kunnat ovat tämän perusoikeussäännöksen velvoittamia. Perusoikeussäännösten ensisijainen velvoitettu on kuitenkin valtio.

¹⁵ L seutuyhteistyökokeilusta, 5 §.

¹⁶ HE 41/2003 vp., s. 10.

¹⁷ L seutuvaltuustokokeilusta (62/2004).

¹⁸ Kainuun hallintokokeilussa (L Kainuun hallintokokeilusta, 343/2003) on sama rahoitusvastuun ja toiminnallisen vastuun välinen epäsuhta.

Kunnalle säädettävistä perusoikeuksien turvaamistehtävistä on perustuslain 121.2 §:n mukaisesti säädettävä *lailla*. Kuntia *sitovan hallinnollisen normiohjauksen* käyttömahdollisuudet ovat rajatut. Valtioneuvostolla tai sen alaisilla valtion hallintoviranomaisilla ei ole oikeutta antaa lakeja tai asetusta täydentäviä oikeudellisesti sitovia määräyksiä ilman nimenomaista valtuutussäännöstä. Valtuutussäännökset taas ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tai sivistystoimen lainsäädännössä harvinaisia.¹⁹

Modernin hallinnon ongelmana on ollut löytää soveliaat ohjausvälineet menoperusteisen valtionosuusjärjestelmän ja siihen kiinteänä osana kuuluneen hallinnollisen normiohjauksen tilalle. Sitovan hallinnollisen normiohjauksen väheneminen sekä perusoikeussääntelyyn sisältyvät perustuslailliset toimeksiannot ovat johtaneet paineisiin säätää yksilöille subjektiivisia oikeuksia kunnan järjestämiin palveluihin. Samansuuntaisesti on vaikuttanut palvelujen tarvitsijan ja käyttäjän aseman ja oikeuksien korostuminen yhteiskunnassa yleisemminkin.

Subjektiivinen oikeus merkitsee yksilön oikeutta vaatia kunnalta palvelua. Kunnalla ei ole oikeutta tehdä omaa priorisointia tai voimavaraharkintaa. Jos palvelua ei anneta lain mukaisena, asia voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, joka yksittäistapausta ratkaistessaan samalla määrittelee laajemminkin lain edellyttämän palvelutason.

Perustuslaki edellyttää, että tietyt oikeudet säädetään subjektiivisena oikeutena. Jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä maksuttomaan perusopetukseen. Lailla on lisäksi taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.²⁰ Muutoin subjektiiviset oikeudet ovat lainsäätäjän harkinnassa.

Erityisesti sellaisten pienryhmien oikeudet, jotka eivät saa ääntään kuuluviin kunnallispolitiikassa, on turvattava subjektiivisina oikeuksina. Tällaisia erityisryhmiä ovat muun muassa kehitysvammaiset, vaikeavammaiset, mielenterveyspotilaat sekä suojelun tarpeessa olevat lapset. Useimmat 1990-luvulla ja tällä vuosikymmenellä säädetyistä subjektiivisista oikeuksista koskevat tällaisia ryhmiä. Esimerkkinä voidaan mainita asteittain toteutetut vaikeavammaisten oikeudet eräisiin vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin (1988–1994).

Kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisempia ovat laajoja ryhmiä koskevat subjektiiviset oikeudet. Oikeus päivähoitoon tuli asteittain voimaan vuodesta 1990 lähtien. Se laajennettiin koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä vuoden 1996 alusta. Palvelujen määrittely laajoja kuntalaisryhmiä koskevinä oikeuksina johtaa helposti paikallisen kehittämisenäkökulman hämärtymiseen. Kunnan palvelutuotannon kapeikkoja ja palvelutarjonnan aukkoja ratkaistaan oikeudellisina kysymyksinä silloinkin kun kysymys on toiminnallisista ongelmista. Huomio kiinnittyy siihen, onko lain velvoite tullut täytetyksi. Näkökulman pitäisi kuitenkin olla kehittämisessä: miten käytettävissä olevilla, usein niukkenevilla resursseilla saadaan aikaan entistä parempia palveluita.

¹⁹ Esimerkkinä mainittakoon, että opetushallituksen tehtäviin kuuluu päättää tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista (peruskoululain 14 §, lukiolain 10 §).

²⁰ Perustuslain 16 ja 19 §.

Subjektiiiviset oikeudet koskevat usein palveluja, joiden osalta on vaikea sanoa, milloin oikeudellinen velvollisuus on tullut täytetyksi. Tuomioistuin ei ole paras taho arvioimaan, saako oppilas riittävästi ja riittävän hyvää peruskouluopetusta.

Subjektiiivisten oikeuksien säätämisen lisäksi hallinnollisen normiohjauksen poistumista on pyritty korvaamaan kuntien velvoitteiden täsmentämisellä laissa tai asetuksessa.²¹ Kaventunutta sitovaa hallinnollista normiohjausta on korvattu myös laajentuneella *informaatio-ohjauksella*. Hyvinvointipalvelujen informaatio-ohjauksen keskeisiä välineitä ovat muun muassa ohjeet, suositukset, tavoiteasettelu sekä seuranta- ja arviointityön tuloksena syntyvät johtopäätökset ja linjaukset.²² Erityisesti arviointijärjestelmistä on muotoutumassa keskeinen osa kuntien ohjausjärjestelmää. Kansallista arviointia suoritetaan sekä kansallisella, alueellisella että paikallisella tasolla osin lainsäädännön velvoittamana.²³ Arviointijärjestelmien hajanaisuus ja arviointitiedon vaikea hyödynnettävyys ovat ainakin toistaiseksi heikentäneet arvioinnin ohjaavaa vaikutusta.

Sinänsä on selvää, ettei informaatio-ohjaus ole oikeudellisesti velvoittavaa. Arviointitietoa, kuten muutakin empiiristä tietoa, käytetään tukena myös oikeudellisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut kohdistuvat usein kunnan tietyn palvelukokonaisuuden – kuten vanhustenhuollon tai erikoissairaanhoidon – järjestämiseen, jolloin arviointitiedon pohjalta tehty vertailu on käytännössä usein ainoa pohja arvioida esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.²⁴

Kunnan organisaatio, johtaminen ja toimintatavat

Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Kunnan hallinto-organisaation sääntely perustuu pääasiassa kuntalakiin sen jälkeen kun vapaakuntakokeilun seurauksena erityislainsäädännöstä kumottiin laajasti kunnan eri hallinnonalojen organisaatiosäännöksiä. Kuntalaki antaa väljät puitteet toteuttaa erityyppisiä hallintoratkaisuja, joten ainakaan lainsäädännön väljentämiseen ei ole osoittautunut olevan tarvetta.

Kunnan hallinto-organisaatiota on kehitetty pitkälti *tulosohjaukseen* perustuvan mallin mukaisesti. Ongelmattomana tällaista kehitystä ei ole nähty, vaan sekä kunnissa että kunnallistieteen piirissä on keskusteltu mallin soveltuvuudesta kunnallishallintoon. Erityisesti on epäilty kunnanvaltuuston asemaa kunnan strategisena päätöksentekijänä. Valtuutetut on valit-

²¹ Uusia tehtäviä kunnalle voidaan antaa vain lailla. Näitä tehtäviä voidaan täsmentää asetuksella. Rajanveto näiden välillä on joskus vaikeaa. Ks. Hidén 2000, s. 155–157.

²² Mäkitalo, Raili, Informaatio-ohjaus, arviointi ja valvonta, Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan arviointijaoston väliraportti 12.6.2002, liite 2, s. 1.

²³ Esimerkiksi perusopetuslain 21 §:n ja lukiolain 16 §:n mukaan koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus sekä itse arvioida toimintaansa että osallistua ulkopuoliseen arviointiin. Lääninhallituksen tehtävänä on lääninhallituslain (348/2000) 2 §:n mukaan peruspalvelujen alueellinen arviointi. Kunnan tarkastuslautakunnan on arvioitava valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista (kuntalain 71.2 §).

²⁴ Ks. esim. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 488/2000, jossa oli kysymys kuntakohtaisten erojen lainmukaisuudesta erikoissairaanhoidon järjestämisessä.

tu edustamaan kuntalaisia ja he haluavat roolinsa mukaisesti puuttua myös konkreettisiin, kuntalaisia kiinnostaviin yksityiskohtiin. Päätösvallan delegointi viranhaltijoille johtaa viranhaltijoiden vallan kasvuun, mutta ei lisää luottamushenkilöiden valtaa strategian määrittäjänä, koska viranhaltijat valmistelevat tavoitteet, jotka useimmiten hyväksytään valmistelun mukaisina. Valtuuston hyväksymien yleisen tason tavoitteiden takana on monenlaisia kompromisseja, eivätkä poliitikot katso olevansa velvollisia toimimaan yksittäisiä päätöksiä tehdessään hyväksytyn strategian mukaisesti.²⁵

Toisaalta ei ole vakavasti esitetty palattavaksi yksityiskohtaiseen talousarvioon tai toimivallan ja tehtävät pilkuntarkasti määritteleviin johtosääntöihin. Haasteena on ennen kaikkea kunnallishallintoon soveltuvan strategisen johtamisen mallin kehittäminen. Kuntalakia valmisteltaessa valtuuston ohjausvaltaa pyrittiin tehostamaan muun muassa säätämällä valtuustolle oikeus erottaa kunnanhallitus tai kunnan muu toimielin epäluottamuksen johdosta.²⁶ Valtuuston ohjausvallan tai strategisen johtamisen ongelmat eivät ole kuitenkaan ratkaistavissa yksittäisillä säännöksillä, vaan ne edellyttävät monipuolista valtuuston toimintatapojen ja kunnan johtamisjärjestelmien kehittämistä.²⁷

Kunnan toiminnan ohjausta vaikeuttaa myös kuntien muuttuminen virkavastuulla toimivista linjaorganisaatioista monimuotoisiksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ryppääksi, ”*kuntakonserniksi*”. Kunnan omaa organisaatiota, johon myös kunnan liikelaitos²⁸ kuuluu, sääntelee kuntalaki. Sen sijaan kuntalain mukaiset menettelytavat eivät ulotu kunnan omistamiin osakeyhtiöihin. Osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan. Kunnat ovat pyrkineet tehostamaan konsernikokonaisuuden johtamista konserniohjeilla, joissa määritellään kunnan eri toimielinten toimivallan jako konsernin johtamisessa sekä annetaan ohjeita kunnan edustajille kunnan määräämisvallassa olevissa yhteisöissä. Lainsäädännössä kuntakonsernia koskevia säännöksiä on sen sijaan niukasti.²⁹

Kunnallisen demokratian näkökulmasta saattaisi olla paikallaan säätää kuntalaissa – Ruotsin kuntalain tapaan³⁰ – valtuuston keinoista ohjata myös kuntakonserniin kuuluvia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Kuntalakia valmisteltaessa tällaiseen lainsäädäntöön suhtauduttiin kuitenkin torjuvasti, koska katsottiin, että kunnan omistaman osakeyhtiönkin on toimittava mahdollisimman vähin poikkeuksin osakeyhtiölain mukaisesti. Kunnallahan on aina vaihtoehtona esimerkiksi kunnan liikelaitos, jossa kuntalain ohjauskeinot ovat käytössä siinä laajuudessa kuin kunta katsoo tarpeelliseksi.³¹

²⁵ Ks. Möttönen, Sakari, Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa, Helsinki 1997, s. 371–374.

²⁶ Kuntalain 21 §.

²⁷ Valtuuston toiminnan kehittämisestä, ks. Majoinen, Kaija, Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi, Helsinki 2001, s. 304–320.

²⁸ Hannus, Arno – Hallberg, Pekka, Kuntalaki, Porvoo 2000, s. 158–159; Harjula – Prättälä 2004, s. 178–179.

²⁹ Kuntalain 68.3 §:n mukaan kunnan on laadittava konsernitase. Tilintarkastuslain 14 §:n mukaan yhteisössä tai säätiössä, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä on määräämisvalta, voidaan tilintarkastajaksi valita HTM-tilintarkastajan sijasta JHTT-tilintarkastaja. Näin voidaan valita kunnalle ja sen tytäryhtiölle yhteinen tarkastaja.

³⁰ Ks. Hillborn, Ingegärd ym., Kommunallagen, Uddevalla 2001, s. 153–163.

³¹ Prättälä, Kari, Kunnan liikelaitos – kunnan toimintaa liikeläouden periaattein, Yksityislääkäri 2/2004, s. 39–40.

Myös kunnan *poliittisen johtamisen vahvistaminen* on nostettu esille keinona vahvistaa valtuuston ohjausvaltaa. Kunnalla tulisi olla valtuustolle vastuussa oleva poliittinen johtaja, jolla olisi riittävä toimivalta toteuttaa valtuuston strategisia linjauksia.³² Käytännössä tämä tarkoittaisi pormestaria, joka on joko suorilla vaaleilla valittu tai valtuuston valitsema poliittinen johtaja, joka vastaa myös kunnan hallinnollisesta ja toiminnallisesta johtamisesta.

Pormestarikeskustelu liittyy luonnollisesti kunnanjohtajan asemasta käytävään keskusteluun. Kunnanjohtaja ei ole ollut pelkästään ammatillinen johtaja, vaan hänellä on ollut luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä rooli poliittisessa johtamisessa. Kunnanjohtajan oikeudellista asemaa on kuitenkin viime vuosikymmeninä heikennetty. Vuoden 1976 kunnallislaissa häneltä poistettiin kunnanhallituksen puheenjohtajuus. Vuonna 1993 mahdollistettiin määräaikaisen kunnanjohtajan valinta sekä kunnanjohtajan erottaminen epäluottamuksen perusteella. Kunnanjohtajan vakaa asema on horjunut, mutta poliittinen johto ei ole monessakaan kunnassa täyttänyt näin syntynyttä tilaa.

Kuntalaissa avattiin mahdollisuuksia pormestarityyppisille johtamisjärjestelmille. Valtuustokaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita myös hallituksen puheenjohtajaksi.³³ Yhdessä kunnassa ei ole tällaista johtamismallia toteutettu. Sekä kuntalain mukaista että muunlaisia pormestarimalleja on pohdittu monessa kunnassa, mutta toteutukseen asti tässä ei ole toistaiseksi edetty. Asiassa vallitsee jonkinlainen neuvottomuuden tila. Lainsäädännöllisiäkään ratkaisuja tuskin on löydettävissä muutoin kuin kuntien omasta aloitteesta.

Periaatteellisesti ehkä merkittävimmät hyvinvointivaltiollisen sääntelyn perinteestä poikkeavat piirteet näkyvät *kunnan toimintatapojen* sääntelyssä. Lainsäädännössä on pyritty erottamaan kunnan järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen. Kunnan on itse huolehdittava viranomaispäättösvallan käytöstä³⁴ ja vastattava siitä, että kuntalaiset saavat laissa kuntien hoidettaviksi säädetty palvelut, mutta palvelut voidaan tuottaa itse tai ne voidaan hankkia myös yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Soveltamisalaltaan laaja-alaisimmat asiaa koskevat säännökset ovat kuntalain 2.3 §:ssä ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:ssä. Jälkimmäiseen säännökseen on ehdotettu lisättäväksi myös mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävä antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, jolla kunta sitoutuu tietyin ehdoin maksamaan palvelunkäyttäjän yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut.³⁵ Kunnalla on edelleen oikeus päättää siitä, hoitaako se tehtävän itse vai turvautuuko se ulkopuoliseen tuottajaan.³⁶ Hankinta on hankintalain mukaisesti kilpailutettava, jos palvelu tai tavara hankitaan kunnan ulkopuolelta.

³² Ks. Heuru s. 374.

³³ Kuntalain 24.2 §. Kuntalain mukaan luottamushenkilöjohtoa voidaan vahvistaa myös valitsemalla sama henkilö valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tätäkään mahdollisuutta ei ole käytetty.

³⁴ Ks. perustuslain 124 §.

³⁵ HE 74/2003 vp.

³⁶ Poikkeuksena ovat julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992; hankintalaki) 5.4 §:n (1247/1997) mukaan suurehkot rakennusurakat, joita ei voida toteuttaa kunnan omana työnä ilman kilpailutusta.

Valtionvalvonta ja oikeusturva

Kunnan viranomaiset eivät ole valtion viranomaisten alaisia, joten valtion viranomaisilla ei ole puhtaasti hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa valvontavaltaa suhteessa kunnan viranomaisiin. Valvonnan tulee perustua *lakiin*. Mitä syvemmälle itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin valvonta suuntautuu, sitä rajatumpaa sen on oltava.

Laaja-alaisin kuntiin kohdistuva valvontavalta on *lääninhallituksella* kuntien valtionosuuslain (1147/1996) perusteella. Lääninhallitus voi sakon uhalla määrätä kunnan täyttämään lakisääteisen velvoitteensa (24 §). Sillä on lisäksi oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta kantelun johdosta (kuntalain 8.2 §). Läänit eivät liene kovin laajasti käyttäneet oikeuttaan oma-aloitteiseen valvontaan.

Kuntien päätöksenteon ja toiminnan laillisuusvalvonta on pääasiassa eriytetty valtion linjahallinnosta riippumattomille tuomioistuimille ja muille lainvalvojille. Pitkäjänteisen kehittämisen tuloksena oikeudellinen valvontajärjestelmä on muotoutunut perusteiltaan selkeäksi. Valitukset kunnan viranomaisten päätöksistä käsittelee yleensä ensiasteessa hallinto-oikeus. Pääasiallisena muutoksenhakukeinona on kunnallisvalitus.

Myös *kunnallisvalituksen* ja *hallintovalituksen* rajanveto on lähtökohdiltaan selkeä. Kunnan viranomaisen päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella, jollei muuta ole säädetty. Kunnallisvalitus on toisaalta kunnan asukkaan keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta, toisaalta se on asianosaisen oikeusturvakeino.

Kunnan päätösten laillisuuden valvontakeinona kunnallisvalitus toimii hyvin. Toisaalta kunnallishallinnossa on yhä enemmän asioita, joissa kunnallisvalituksen sijasta tai ohella tarvitaan muita oikeusturvakeinoja. Yksilöä koskevissa hallintopäätöksissä tällaisena on hallintovalitus. Valitus edellyttää kuitenkin päätöstä, josta valitetaan. Kunnan toiminnasta pääosa on tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä valituskelpoisia päätöksiä. Näissäkin kuntalaisella ja yksilöllä, joka katsoo, ettei ole saanut hänelle kuuluvia oikeuksia tai tullut väärin kohdelluksi, on oltava tehokkaat valvonnan ja oikeuksien toteuttamisen keinot.

Hallintotuomioistuimissa *hallintoriitamenettelyn* käyttöalaa on laajennettu asioihin, joissa on kyse lakisääteisen palvelun, esimerkiksi terveystalouden, saamisesta. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea toteaa, että hallintoriitamenettely on monissa palvelevan hallinnon oikeusriidoissa käyttökelpoinen oikeussuojakeino. Komitea esittää harkittavaksi sen kehittämistä oikeuskeinoksi myös hallintoviranomaisen passiivisuuteen.³⁷

Kuntaa koskevissa asioissa turvaudutaan yhä useammin lääninhallitukselle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille tehtyyn *kanteluun*.³⁸ Kysymys on monesti päätöksenteon tai palvelutoiminnan käytännöistä, jotka edellyttävät yksittäisen päätöksen laillisuuden

³⁷ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, KM 2003:3, s. 128–131.

³⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin asema kunnan toiminnan valvojina korostuu senkin vuoksi, koska heidän nimenomaisena tehtävänä on valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (perustuslain 108 ja 109 §).

tarkastelua laajempaa arviota. Eduskunnan oikeusasiamies on yksittäisiin kanteluihin liittyen selvittänyt laajemminkin eräiden laissa säädettyjen oikeuksien toteutumista ja kunnalle säädettyjen tehtävien hoitamista. Oikeusasiamies on ottanut kantaa mm. toimeentulotuen myöntämisperusteisiin, vammaispalvelujen järjestämiseen sekä peruskouluopetuksen järjestämiseen opettajien lomautuksen yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen laajaan aineistoon pohjautuvat periaatekannanotot ovat puuttuneet lain soveltamisen epäyhtenäisyyteen, kiinnittäneet huomiota lain täsmentämistarpeeseen, korostaneet tarvetta tehostaa valvontaa lakisääteisten oikeuksien toteuttamisessa jne.

Ongelmallisempaa lainvalvojille on kannan ottaminen silloin kun kysymys on laajasta, yleisiin säännöksiin pohjautuvasta palvelukokonaisuudesta. Lainvalvontaviranomaiset eivät ole oikeassa roolissaan, jos ne joutuvat arvioimaan oikeudellisina kysymyksinä, usein yksinomaan hallinnon oikeusperiaatteisiin nojautuen, kunnallisten palvelujen laatua tai riittävyyttä. Opetusjärjestelyjen tai terveydenhuollon palvelujen oikeudellinen arviointi yleisiin oikeusperiaatteisiin – kuten yhdenvertaisuusperiaatteeseen – nojautuen on epäkiitollinen tehtävä.³⁹

Sekä kuntien että kuntalaisten edun mukaista on kehittää ensisijaisesti ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa sekä kunnan sisäisiä oikaisu- ja sovittelukeinoja. Kuntien toiminta on niin laajaa ja monimuotoista, että tehokkainkaan ulkopuolinen valvonta ei voi antaa oikeussuojaa kuntalaisille tai palveluiden käyttäjille, jos osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet eivät ole kunnossa.

³⁹ Ks. Liljeström, Marita, Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa, *Defensor legis* 1/2003, s. 86–98, s. 97–98: ”Terveyspalvelujen saatavuuteen liittyviä monitahoisia ongelmia ei voida ratkaista siten, että tuomioistuimet juristivoimin muutoksenhakuvivellä oikeudellisin perustein jakavat sairaanhoitopalveluja tai ohjaavat potilaita eri hoitopaikkoihin.” Myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännön väljentyessä ja hallintoviranomaisten harkintavallan kasvaessa tuomioistuimet joutuvat jatkaamaan lainsäätäjän työtä. KM 2003:3, s. 62.