

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden koulutusohjelma

Ville Kärkkäinen

EUROOPAN UNIONI JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

Opinnäytetyö  
Marraskuu 2015



**OPINNÄYTETYÖ**  
**Marraskuu 2015**  
**Liiketalouden koulutusohjelma**

Karjalankatu 3  
80200 JOENSUU  
p. (013) 260 6800

**Tekijä**  
Ville Kärkkäinen

**Nimeke**  
Euroopan unioni ja kunnallinen itsehallinto

**Tiivistelmä**

Opinnäytetyössä tarkastellaan Euroopan unionin vaikutusta kuntiin. Asiaa on tarkasteltu erityisesti suomalaisten kuntien kannalta. Työn alkupuolella esitellään yleisesti Euroopan unionia, kuntia ja kunnallista itsehallintoa. Näiden jälkeen siirrytään tarkastelemaan unionin vaikutusta suomalaisiin kuntiin ja sitä, millaista edunvalvontaa kunnilla on EU:ssa. Opinnäytetyössä käytetty tutkimusmenetelmä on lainopillinen kirjoituspöytä tutkimus. Lähteinä on hyödynnetty oikeuskirjallisuutta ja Suomen ja Euroopan unionin lainsäädäntöä sekä joitain oikeustapauksia. Lisäksi aihetta koskevia ajankohtaisia uutisia on hyödynnetty.

Euroopan unionin lainsäädäntö vaikuttaa kuntien toimintaan monella tavalla. Se, miten laajoja ja vahvoja vaikutukset ovat, vaihtelee kuntien tehtävien ja toimialojen mukaan. Suomalaisten kuntien vastuulle kuuluva tehtävämäärä on runsas ja niillä on suuri vastuu julkisten palvelujen toteuttamisesta. Tämän vuoksi unionin vaikutus näkyy vahvasti kuntien toiminnassa. EU:n lainsäädännön lisäksi kuntiin vaikuttavat muun muassa EU-komission antamat suositukset ja unionin jäsenvaltioiden väliset yhteiset toimintasuunnitelmat.

**Kieli**  
suomi

**Sivuja** 63

**Asiasanat**  
EU-oikeus, aluepolitiikka, kunnat



**THESIS**  
**November 2015**  
**Degree programme in Business**  
**Economics**

Karjalankatu 3  
80200 JOENSUU  
FINLAND  
Tel. 358-13-260-6800

Author  
Ville Kärkkäinen

Title  
European Union and Municipal Autonomy

Abstract

This thesis examines the effects of European Union on municipalities. The subject has been studied especially from the Finnish municipalities' point of view. First, the European Union, municipalities and municipal autonomy are introduced in general. Second, the thesis concentrates on examining how the union effects on Finnish municipalities and what kind of lobbying they have in the EU. The research method that has been used in this thesis is a desk study. The used sources are Finnish and EU legislation, literature concerned with law and some legal praxis. Also used some news concerning this subject have been utilized.

The European Union legislation has many effects on municipal operations. The way how largely and strongly effects appear varies depending on municipal responsibilities and fields. The Finnish municipalities have wide responsibilities and large liabilities for executing public services. Therefore, the effects of the EU are seen so clearly in the municipal operations. In addition to its legislation, the EU has effects on municipalities by recommendations given by commission and some common strategies between the member states.

Language  
Finnish

Pages 63

Keywords  
EU legislation, regional policy, municipalities

## Sisältö

1	Johdanto .....	5
2	Euroopan unioni .....	5
2.1	Euroopan parlamentti ja EU:n neuvosto .....	7
2.2	Komissio .....	8
2.3	Lissabonin sopimus .....	9
3	Kunnat .....	11
3.1	Kunnallinen itsehallinto .....	11
3.2	Kunnat ja kansainväliset sopimukset .....	14
3.3	Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja .....	15
4	EU:n aluepolitiikka .....	18
4.1	Suomeen maksettavat aluetuet .....	20
4.2	Alueiden komitea .....	23
5	Kunnat ja alueet EU:ssa .....	26
5.1	EU-oikeuden vaikutus kuntien itsehallintoon .....	27
5.2	Kuntiin ja alueisiin kohdistuva EU-sääntely .....	30
5.3	Kuntia koskeva sääntely niiden ollessa taloudellisina toimijoina .....	32
5.4	Valtio on vastuussa kuntien ja alueiden toiminnasta .....	35
5.5	Suomen Kuntaliitto .....	36
5.6	Kuntaliiton tutkimus EU:n vaikutuksista kuntiin .....	37
5.7	Edunvalvonta EU:ssa .....	38
5.8	Kuntaliiton EU-edunvalvonta .....	42
6	Keskeisimpiä asiakokonaisuuksia kuntien kannalta .....	43
6.1	Sisämarkkinat ja digitalisoituminen .....	44
6.2	Sosiaali- ja terveyspolitiikka .....	46
6.3	Maahanmuutto .....	48
6.4	Turvallisuus- ja ympäristöasiat .....	49
6.5	Eurooppa 2020-strategia .....	52
6.6	Vapaakauppaneuvottelut .....	53
7	Pohdinta .....	56
	Lähteet .....	60

## 1 Johdanto

Opinnäytetyössä tutkitaan Euroopan unionin vaikutusta kuntiin niiden itsehallinnon kannalta sekä toisaalta sitä, miten kunnat voivat vaikuttaa unioniin, niin, että niiden ääni tulee kuulluksi unionin päätöksenteossa. Opinnäytetyö on toteutettu kirjoituspöytätyöskentelyksi hyödyntämällä niin EU:n kuin kansallisen tason lainsäädäntöä. Suomi on ollut EU:n eli 28 jäsenen muodostaman taloudellisen ja poliittisen liiton jäsen vuodesta 1995 lähtien. Jäsenyyden myötä monissa asioissa säädösvalta annettiin Suomen kansalliselta johdolta EU-päätäjille. Myös osa oikeusriitojen ratkaisusta on jäsenyyden myötä hoidettu eurooppalaisella tasolla. (Heuru, Mennola & Rynänen 2011, 384.) EU:n lainsäädännöstä valtaosa koskee sellaisia tehtäviä, jotka erityisesti Suomessa kuuluvat kuntien toimialan piiriin, joten unionin yhdentymisellä ja sen lainsäädännöllä on huomattavat vaikutukset myös kuntien asemaan. (Mäenpää 2011, 394.)

Kunnalla tarkoitetaan paikallisesti toimivaa itsehallinnollista valtion valvonnan alaista julkishallinnon yksikköä. Kukin kunta muodostuu sille kuuluvasta rajatusta alueestaan ja siihen kuuluvasta väestöstä. Suomessa paikallishallinnon muodostavat valtionhallinnon sekä kunnanhallinnon organisaatiot. Kunnallishallinto on merkittävässä asemassa, sillä sen kautta kansanvaltainen hallinto tulee edustetuksi. Ajan saatossa kuntien asemaa itsehallinnollisina yksikköinä on vahvistettu useilla uudistuksilla, kuten kuntien valtiosuus uudistuksella ja uudella kuntalailla. (Keravuori & Niemi-vuo 2003, 386–387.)

## 2 Euroopan unioni

Suomi on mukana Euroopan unionin politiikanteossa Eurooppa-neuvostossa, EU:n neuvostossa sekä sen valmisteluun osallistuvissa toi-

mielimissä ja niissä komission toimikunnissa ja tiimeissä, joissa jäsenvaltiot ovat edustettuina. Koska EU:n toiminta on niin laajaa ja merkittävää Suomelle, on valtiolliselle tasolle luotu suuri koneisto valmistelemaan Suomen neuvottelukantoja ja yhteensovittamaan niitä. EU-tasolla Suomen neuvottelukantoja ajavat neuvoston kokouksiin tulevat ministerit, Suomen edustuston päällikkö ja diplomaatit. Näiden lisäksi asioita ovat ajamassa unionin työryhmissä ja toimikunnissa olevat ministeriöiden ja viranomais-ten virkamiehet. (Jääskinen 2007, 313.)

Unionin asemasta ja sitä koskevista toimivaltasuhteista on tehty ajan mittaan useita valtiosopimuksia, jotka unionin näkökannalta katsottuna voidaan jakaa niin sanottuihin perustamissopimuksiin sekä näiden mukauttamissopimuksiin, joita tehdään useimmiten neljän vuoden välein hallitusten välisissä konferensseissa. Valtiosopimusten voidaan katsoa muodostavan unionille eräänlaisen perustuslain. Unionin säännöksistä melko pieni osa kuuluu sellaiseen ylikansalliseen oikeuteen, jota on sovellettava jokaisessa unionin jäsenmaassa ilman, että näiden valtiollinen lainsäädäntöjärjestelmä myötävaikuttaa niihin. Jos EU:ssa säädetty on valtiollisella ja EU:n tasolla on ristiriidassa, niin unionin säädökset syrjäyttävät kyseisen kansallisen lain. (Heuru ym. 2011, 384–385.)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (2012/C 326/01) todetaan unionin toimivaltaa käyttävien elimien hyväksyvän asetuksia, direktiivejä sekä päätöksiä. Näiden lisäksi toimielimet voivat antaa suosituksia ja lausuntoja. (288. 1 artikla.) Asetukset ovat yleispäteviä. Ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä on sovellettava jäsenmaissa (288.2 artikla). Säännöksistä valtaosa on EU-komission laatimia direktiivejä, joilla on vaikutusta unionin jäsenvaltioiden päättäjiin ja edellyttävät sitä, että jäsenvaltioiden kansalliset säädökset saatetaan unionin asettamien ehtojen mukaisiksi. Tällä ei tarkoiteta säädösten suoraa kääntämistä, vaan sitä, että ne otetaan mukaan ja mukautetaan jäsenvaltion kansalliseen lakijärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että direktiivit ovat voimassa jäsenvaltiossa vasta sen oman lainsäädännön kautta. (Heuru ym. 2011, 386.)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan unionin toimielimien tekemät päätökset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia. Jos päätöksessä on erikseen mainittu ne, joihin se kohdistuu, niin se ei velvoita muita kuin näitä nimenomaisesti mainittuja kohteita. (288.4 artikla.) Jäsenvaltioita sitovien säädösten lisäksi Euroopan unioni vaikuttaa monella muullakin tavalla lakien säätämiseen ja siihen miten ne sen myötä kehittyvät. Jäsenmaille saatetaan antaa esimerkiksi asiantuntijoiden tekemään valmisteluun pohjautuvia suosituksia ja Euroopan parlamentissa käydyin poliittisen keskustelun myötä saattaa ilmetä kannanottoja, joilla on omalta osaltaan vaikutuksensa EU:n toimielimissä ja jäsenvaltioissa lainsäädäntöprosesseihin. (Heuru ym. 2011, 386.) Suosituksilla ja lausunnoilla ei ole sitovaa vaikutusta (288.5 artikla).

## **2.1 Euroopan parlamentti ja EU:n neuvosto**

Euroopan parlamentti ei ole lainsäädäntöelin, joka olisi suoraan rinnastettavissa vastaavanlaisiin jäsenvaltioiden parlamentteihin. Euroopan parlamentin työ on enimmäkseen valmisteluun ja suuntaviivojen antamiseen keskittyvää. (Heuru ym. 2011, 386.) Maastrichtin sopimuksessa todetaan, että Euroopan parlamentti toimii yhteistyössä neuvoston kanssa lainsäätäjänä (14.1 artikla). Amsterdamin sopimuksen myötä Euroopan parlamentille on kuitenkin valta evätä minkä tahansa unionissa ehdotetun säädöksen voimaanastuminen (2 artikla 44 k). Lisäksi sillä on lopullinen päätösvalta unionin taloudenpidosta päätettävistä suuntaviivoista ja EU:n toimeenpanevasta hallinnosta vastaavan eli Euroopan komission kokoonpanon muodostamisesta. Lisäksi monissa asioissa edellytetään parlamentin hyväksyntää niin kutsutun yhteispäätösmenettelyn puitteissa. (Heuru ym. 2011, 386.)

Euroopan parlamentti on lainsäädäntöjärjestyksen kannalta tarkasteltuna tasavertainen lainsäätäjä neuvoston kanssa (Raitio 2011, 78). Euroopan unionin neuvosto on merkittävin EU:n päätöksiä tekevä elin. Se edustaa jäsenvaltioiden hallituksia ja parlamentaarisen hallitustavan vuoksi myös

epäsuorasti näiden eduskuntia. Neuvoston muodostavat ne jäsenmaiden ministerit, jotka hoitavat sillä hetkellä käsiteltävänä olevia asioita. Itse toimitielin on kuitenkin oikeudellisesta näkökulmasta vakinainen. Eurooppa-neuvosto on oma erillinen toimielimensä, joka merkitsee EU:n hallitusten johtajien määrääjoin pitämiä kokouksia, joissa käsittelyn aiheena ovat EU:n politiikan suuntaviivat yleisellä tasolla. Euroopan neuvosto puolestaan on oma itsenäinen ylikansallinen järjestö, jonka jäsenmäärä on EU:ta merkittävästi laajempi ja jolla on täysin erilaiset tehtävät kuin EU:lla. (Heuru ym. 2011, 386–387.)

Suomi liittyi Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989. Neuvosto vaikuttaa jäsenmaihinsa sopimusten lisäksi sen eri instituutioiden antamien suositusten ja kannanottojen kautta. Näitä ovat Euroopan neuvoston ministerineuvosto ja parlamentaarinen yleiskokous, joka on Euroopan kansanedustuslaitosten yhteistyöelin. Näiden lisäksi useita satoja päätöslauselmia sekä suosituksia ja kannanottoja ihanteellisesta eurooppalaisesta kunnallisesta itsehallinnosta on antanut Euroopan kunnalliskongressi CLRAE. Ne ovat koskeneet esimerkiksi hallinnon yleistä järjestämistä, yhdyskuntasuunnittelua, sosiaali- sekä ympäristöasioita. (Heuru ym. 2011, 378–379.)

## **2.2 Komissio**

EU:n komissio on ikään kuin unionin hallitus. Sen tehtävänä on valmistella ja toimeenpanna EU:n lainsäädäntöä. Tässä roolissa sillä on merkittävän paljon päätösvaltaa käytännön sovelluksista päätettäessä. Joissakin asioissa sillä on jäsenvaltioistaan riippumaton toimivalta; joissakin taas päätösvalta on jaettu usean toimielimen kesken, kun taas osa asioista on jäsenvaltioiden edustajien päätettävissä. (Heuru ym. 2011, 387.) Lyhyesti esitettynä voidaan todeta komission muodostuvan 28 komissaarista, joista kukin edustaa omaa jäsenvaltiotaan. Komission kuuluu ajaa koko EU:n etua. Asettaessaan lainsäädäntötyötään koskevia tavoitteita komissio määrittelee kullekin vuodelle tietyt painopisteet, jotka käyvät ilmi sen työ-



ohjelmasta. Tavoitteiden valinnassa komission puheenjohtaja toimii tärkeässä roolissa. (Pietilä & Ruonala 2014, 48.) Viimeisin komissio aloitti toimintansa syksyllä 2014 ja se julkaisi saman vuoden joulukuussa ensimmäisen työohjelmansa. Siihen sisältyi 23 uutta aloitetta seuraavalle vuodelle. Ohjelmassa julkaistiin myös 80 peruttavaa tai muutettavaksi määrättyä ehdotusta, jotka ovat käsittelyssä sekä yksinkertaisempaan käsittelyyn pyrkiviä niin kutsuttuja REFIT-toimia, joita oli 79 kappaletta. (Suomen Kuntaliitto 2015d).

Lainsäädäntötehtävien lisäksi komissio valvoo EU:n lakien noudattamista, hallinnoi EU:n talousarviota ja toimintaohjelmia sekä vastaa unionin ulkoisesta edustamisesta kansainvälisessä toiminnassa. Komission varapuheenjohtaja vastaa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisesta, joten komissio on tärkeässä asemassa myös ulkosuhteiden osalta. Mikäli komissio epäilee jonkin jäsenvaltion toimineen vastoin unionin lakia, on sen mahdollista aloittaa niin kutsuttu rikosmenettely lakia rikkonutta jäsenmaata vastaan. Tämä ei kuitenkaan vielä osoita jäsenvaltion toimineen laittomasti. Lopullisen ratkaisun asiasta tekee EU:n tuomioistuin. Komissio voi myös määrätä sakkoja yrityksille, jotka toimivat vastoin kilpailulainsäädäntöä. (Pietilä & Ruonala 2014, 48.)

### **2.3 Lissabonin sopimus**

EU-parlamentin ja neuvoston säätämät asetukset velvoittavat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia välittömästi, ilman, että niitä erikseen kansallisesti pannaan täytäntöön. Huolimatta siitä, että kunnallista itsehallintoa koskeva suoja perustuu valtion sisäiseen lainsäädäntöön, on kuntien ja alueiden asema huomioitu aiempaa laajemmin vuoden 2009 joulukuussa voimaan tulleessa Lissabonin sopimuksessa. (Harjula & Prättälä 2012, 87.) Lissabonin sopimuksessa (2007/C 306/01) on päätetty, EU kunnioittaa jäsenmaiden kansallista identiteettiä myös niin alueellisen kuin paikallisen itsehallinnonkin kannalta (3 a 2 artikla).

Lissabonin sopimuksen mukaan EU:n toimivalta määritellään sen saaman toimivaltaperiaatteen mukaan ja se käyttää toimivaltaansa noudattaen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta (3 b 1 artikla). Toissijaisuusperiaatteesta seuraa, että EU toimii sen yksinomaiseen toimivaltaan kuulumattomilla aloilla vain sellaisessa tilanteessa, jossa EU-maat eivät kykene keskushallinnollisella, alueellisella tai paikallisella tasolla saavuttamaan riittävällä tavalla tavoitteeksi asetetun toiminnan päämääriä. Läheisyysperiaatteella puolestaan korostetaan sitä, että päätöksiä tehtäessä tulisi pyrkiä mahdollisimman paljon avoimuuteen ja ne tulisi tehdä lähellä jäsenvaltioiden asukkaita. (Harjula & Prättälä 2012, 88–89.)

Euroopan unionia velvoittavina periaatteina toissijaisuus- ja läheisyysperiaatteet eivät ole jäsenvaltioita velvoittavia periaatteita eli niiden ei tarvitse hajauttaa omaa hallintoaan eikä vahvistaa kuntien tai muiden alueiden asemaa. Näillä periaatteilla on kuitenkin ohjelmallisina tavoitteina vaikuttaa maiden sisäiseen keskusteluun. Viime vuosina Euroopan unionin toiminnassa ovat olleet voimakkaammin esillä asiat, joissa kunnat ja niiden kanssa yhteistyössä toimivat organisaatiot ovat Suomessa keskeisellä sijalla. Näitä ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien kysymysten lisäksi unionin rakennerahasto-ohjelmat, joiden valtiontasolla tehtävässä laadinnassa ja toimeenpanossa maakuntien liitot ovat keskeisessä asemassa. (Harjula & Prättälä 2012, 88–89.)

Lissabonin sopimuksessa aiempien perussopimusten tavoin on peruslähdekohdaksi otettu sosiaaliturvajärjestelmää koskevien perusperiaatteiden määrittämisen antaminen jäsenmaiden valtiollisen toimivallan alle. Komissiolla on kuitenkin Lissabonin sopimuksen nojalla valta kehittää yhteistyötä jäsenmaiden välillä sekä parantaa jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittamista sopimuksen unionin sosiaalipolitiikkaa koskevien päämäärien saavuttamiseksi. Tähän komissio pyrkii laatimalla esimerkiksi aloitteita, jotka toimivat suuntaviivoina ja osoittimina sekä organisoimalla parhaita käytäntöjä koskevaa tietojenvaihtoa. Lisäksi se pyrkii mahdollistamaan säännöllisen seurannan ja arvioinnin. Aiempaan perussopimukseen verrattuna Lissabonin sopimuksessa on tehty monia huomattavia muutoksia kansanter-

veyttä koskevien seikkojen osalta. EU:n toimivaltaa on tältä osalta lisätty ja toimivalta kattaa sopimuksessa myös kansainvälisten terveysuhkien seurannan, niistä tiedottamista ja niiden ehkäisyä. (Harjula & Prättälä 2012, 89.)

### **3 Kunnat**

Euroopan maiden oikeusjärjestelmät on jaoteltu yleisesti kolmeen ryhmään: roomalainen, germaaninen ja anglosaksinen oikeuskulttuuri. Euroopan unionin ja Euroopan yhdentymisen myötä näiden välillä on tapahtunut huomattavaa lähentymistä, mutta erot ovat kuitenkin yhä havaittavissa selvästi kunnallisoikeudessa. Kunnat ovat paikallisia yhteisöjä, joilla on niille ominaiset maantieteelliset ja kulttuuriset piirteensä. Kunnat pyrkivät omiin päämääriinsä itsehallintonsa ja kansanvaltaisen järjestelmänsä mahdollistamiseksi keinoin. Niiden vastuulle kuuluu monien tärkeiden yhteiskunnallisten tehtävien toteuttaminen. (Heuru ym. 2011, 23.)

Niin Suomen oikeudessa kuin yleiskielessäkin kunnasta puhuttaessa tarkoitetaan useimmiten vain paikallista itsehallinnollista yhteisöä, joka on määritelty perustuslaissa kunnaksi. Monissa muissa maissa kunta-käsite kattaa laajemman näkökulman. Lähiyhteisöt, jotka ovat kuntaa pienempiä ja seutukunnat, jotka puolestaan ovat kuntaa laajempia, ovat kansainvälisessä oikeudellisessa näkökulmassa usein kuntia. Näissä maissa tällaiset alueet kuuluvat usein kunnallislainsäädännön alaisuuteen. (Heuru ym. 2011, 21.)

#### **3.1 Kunnallinen itsehallinto**

Suomessa paikallishallinnon muodostavat valtionhallinnon ja kunnallishallinnon organisaatiot. Hallinnon kokonaisuuden kannalta kunnallishallinto on Suomessa merkittävässä asemassa: luottamushenkilöhallinto on mah-

dollistanut kansanvaltaisen hallinnon. Vuoden 2000 perustuslaissa oli pyrkimyksenä vahvistaa kuntien itsehallintoa entisestään. (Keravuori-Rusanen, Kuusikko & Niemivuo 2010, 420.) Laissa pyrittiin tarkemmin huomioimaan kunnallista itsehallintoa koskevia keskeisimpiä ominaispiirteitä, jotta oltaisiin ajan tasalla myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräysten suhteen, joihin Suomi on sitoutunut. (HE 1/1998 vp, 175.) Perustuslain 121.1 §:ssa todetaan Suomen jakaantuvan kuntiin, joiden hallinnon perustana tulee olla kuntalaisten itsehallinto. Kunnilla on verotusoikeus (121.3 §). Muutoin kuntien hallintoa koskevat yleiset perusteet ja tehtävät, joita kunnille annetaan, ovat lakisääteisiä (121.2 §). Sama koskee kuntajaon perusteita (122.2 §). Suomessa oli vuonna 2015 kaikkiaan 317 kuntaa. 16 näistä sijaitsi Ahvenanmaalla. (Suomen Kuntaliitto 2015b.)

Suomessa kuntien lukumäärää on vähennetty eritoten viime vuosien aikana. Sopivaa kuntien määrää pohdittaessa on huomioitava mistä alueista voidaan muodostaa sellaisia toimivia kokonaisuuksia, jotta niiden hallinnoiminen saman alueellisen itsehallinnollisen yksikön alaisuudessa on järkevää. Aiemmin, kun ihmisten kulkeminen alueelta toiselle oli vaikeampaa, oli järkevämpää pitää kuntien määrä runsaana, koska se helpotti lisääntyvän asioinnin ja yhteisten asioiden hoitamista. Vaikka nykyään matkustaminen on sujuvampaa, on kuntamäärän vähentämisen käänköpuolena se, pääseekö kunnallinen demokratia toteutumaan riittävän hyvin ja mitä alueelliselle identiteetille tapahtuu. Tosin kun valtion aluehallintouudistuksessa on jätetty lääninjako alueellisena jakona pois, saattaa siitä olla seurauksena, että alueiden asukkaat tuntevat olevansa enemmän osa maakunnallisia kokonaisuuksia, jotka muodostuvat heidän kunnistaan. (Niemi-vuo ym. 2010, 422.)

Kunnallisen itsehallinnon voidaan katsoa olevan perimmäiseltä luoneeltaan erityisesti oikeudellinen termi, jolla kuvataan tilanteita, joissa tietyn valtion sisällä alueelliset yhdyskunnat sekä peruskuntaa laajemmat tai pienemmät yhteisöt tekevät päätöksiä ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valta-alueen sisäpuolella niiden omista asioista. Vaikka kunta-termin

tarkka sisältö voidaan määritellä eri maissa vaihtelevin tavoin, on sen perusrakenne kuitenkin kaikissa länsimaissa samaa periaatetta noudattava ja sen vuoksi kunnallisen itsehallinnon onkin katsottu olevan yksi eurooppalaiseen oikeusvaltioon kuuluva yleisominaisuus. (Heuru ym. 2011, 21–23.)

Perustuslaissa (731/1999) edellytetään kuntien hallinnon perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon (121.1 §.) Yksi tärkeimpiä edellytyksiä kuntalaisten mahdollisuudelle osallistua kunnan toimintaan on tiedonsaanti kuntaa koskevista asioista. Kuntalaki toimii oikeudellisena perustana kuntalaisten mahdollisuuteen vaikuttaa asioihinsa. Kunnanvaltuuston vastuualueeseen kuuluu vastata siitä mahdollisuudesta, että kuntalain puitteissa kuntalaisille tarjotaan mahdollisuus vaikuttaa kunnassa myös vaalien välisenä aikana. (Heuru ym. 2011, 60.)

Kuntien yleisen toimialan on katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon ytimeen. Kuntien yleistä toimialaa koskeva sääntely on ollut avointa. Oikeusjärjestyksessä ei ole asetettu kriteereitä kunnan oikeuden suhteen ottaa hoidettavakseen tehtäviä. Tämän ansiosta toimialaa on voitu tulkita joustavasti ja paikallisiin haasteisiin on ollut helpompi vastata. (Suomen Kuntaliitto 2014d.) Kuntalaissa (410/2015) esitetään yleisesti vastuita, joita kunnan on mahdollista ottaa hoidettavakseen itsehallinnon nojalla (2.1 §). Laissa todetaan, että kuntien on pyrittävä toiminnassaan asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseen ja kestävän kehityksen tukemiseen (1.2 §).

Hallinnon oikeusperiaatteet asettavat rajoja sille, mitä vastuita kunnan on mahdollista ottaa hoidettavakseen. Oikeuskäytännössä huomioidaan eritoten vastuiden paikallisuus, erilaisten toimijoiden tasapuolinen kohtelu sekä hallinnon toissijaisuus. Yritystoiminta tai yritystoiminnan tukeminen ei kuulu pääsääntöisesti kuntien tehtäviin. Se on mahdollista vain poikkeuksellisissa tapauksissa erityisen syyn nojalla. Liiketoimintaa koskevan riskin ottaminen ei myöskään ole kuntien tehtäviin kuuluva asia lukuun ottamatta perusinfrastruktuuria koskevia vastuita, joissa kunnat ovat yleensä olleet merkittäviä toimijoita. (Suomen Kuntaliitto 2014d.)

### 3.2 Kunnat ja kansainväliset sopimukset

Vaikka kuntien toiminta keskittyy pääasiassa niiden omalle alueelle, voi sen voi olla tarpeellista suuntautua myös jäsentensä intressien vuoksi niin alueensa kuin valtion rajojen ulkopuolelle (Harjula & Prättälä 2012, 146). Kuntia koskevasta oikeudesta ylikansalliseen yhteistyöhön on säädetty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (66/1991). Siinä säädetään, että paikallistason viranomaisella on oikeus lainmukaisin edellytyksin tehdä yhteistyötä muissa maissa toimivien vastaavanlaisten viranomaisten kanssa. (10.3 artikla.) Pohjoismaiden välisesti tällaisesta yhteistyöstä on jo sovittu vuoden 1977 sopimuksella. Kuntien välinen yhteistoiminta on laajentunut nykyään tavallisesta ystävyystoiminnasta muun muassa alueiden markkinoimiseen, matkailun ja viennin edistämiseen. Mukaan yhteistoimintaan on otettu myös elinkeinoelämä. (Harjula & Prättälä 2012, 146.) Euroopan neuvostossa on ollut valmistelussa monia kuntiin vaikuttavia yleis-sopimuksia. Esimerkkejä näistä ovat vähemmistökielten asemaa koskevat sekä ulkomaalaisen äänioikeutta ja muuta oman kuntansa toimintaan koskevaa osallistumista koskevat sopimukset. Vaikkei Suomi vielä ole osapuolena kaikissa tällaisissa sopimuksissa, vastaa valtiollinen lainsäädäntö jo melko lailla näitä sopimuksia. (Heuru ym. 2011, 384.)

Valtiot toimivat useimmiten kansainvälisten sopimusten allekirjoittajina. Tästä huolimatta sopimusten aiheuttamat seuraamukset ulottuvat koskemaan myös kuntia. Suomessa on sovellettavana pääasiassa vain Suomen oma oikeusjärjestys, mutta valtio on mukana monissa kansainvälisissä sopimuksissa, jotka edellyttävät Suomelta kyseisissä sopimuksissa sovitujen asioiden noudattamista. Suomen valtion on mukautettava kansallinen lainsäädäntönsä vastaamaan niiden kansainvälisten sopimusten asettamia edellytyksiä, jotka eduskunta on vahvistanut. Kuntien kannalta useiden eri alojen sopimukset vaikuttavat niiden toimintaan. Näihin kuuluvat esimerkiksi verotusta, ulkomaalaisten asemaa ja ympäristön suojelua koskevat sitoumukset. Kansainvälisiin sopimuksiin tullaan osapuoliksi niin valtioiden keskinäisten sopimusten kuin internationaalisten järjestöjen kautta. Kun Suomen valtio päättää liittyä johonkin kansainväliseen järjestöön, voi

tästä olla seurauksena velvoitteita, joilla on vaikutusta myös kuntiin. (Heuru ym. 2011, 377.)

### **3.3 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja**

Valtiosopimuksista tärkeimmäksi kunnallisen itsehallinnon rakenteen ja sisällön kannalta voidaan katsoa Suomen vuonna 1991 hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (66/1991, myöhemmin Itsehallinnon peruskirja). (Heuru ym. 2011, 379.) Se on Euroopan neuvostossa laadittu, useimpien EU-maiden hyväksymä kansainvälinen yleissopimus. Siinä on pyritty esittämään määritelmä paikallisen itsehallinnon asemalle sekä siihen liittyviä vähimmäisvaatimuksia. (Mäenpää 2011, 400.) Itsehallinnon peruskirja antaa velvoittavat vähimmäisehdot sille miten paikallinen itsehallinto tulee Euroopan neuvoston jäsenmaassa järjestää (Heuru ym. 2011, 381). Sen myötä edellytetään esimerkiksi, että kunnilla on mahdollisuus todelliseen itsenäiseen päätösvaltaan sekä yleiseen ja laajaan toimivaltaan. Näiden ehtojen toteutumista vaikeuttaa peruskirjan yleisluonteisuus sekä kunnollisten valvontamekanismien puute. (Mäenpää 2011, 400.)

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa määritellään paikallishallinnon vähimmäisisältöä periaatteelliselta ja joiltakin osin myös käytännön kannalta (Mäenpää 2011, 401). Siinä paikallinen itsehallinto määritellään paikallisviranomaisen oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä ja hoitaa lain velvoittamana merkittävää osaa julkisia asioita omalla vastuullaan ja paikallisen väestön edun huomioiden (3.1 artikla). Paikallisen itsehallinnon periaate tulee olla todettu valtiollisessa lainsäädännössä ja tilanteen niin salliessa valtiosäännössä (2 artikla). Itsehallinnon peruskirja on suunnattu pääasiassa kunnallishallinnolle, tosin valtion on mahdollista määritellä sen piiriin sovellettavaksi myös muita paikallisviranomaisia. (Mäenpää 2011, 401). Niiden viranomaisten, jotka ovat kansalaista lähimpänä, tulisi yleensä hoitaa julkisia tehtäviä. Mikäli joku muu viranomainen hoitaa tehtävää,

pitäisi taloudellisuus- ja tehokkuusseikkojen ohella huomioida tehtävän luonne ja laajuus (4.3 artikla.)

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan itsehallinnon alle kuuluvissa asioissa päätösvalta on vaaleilla valituilla elimillä. Lisäksi toimenpanotehtäviä voi kuulua sellaisille toimielimille, jotka ovat toiminnastaan vastuussa vaaleilla valitulle elimelle tai vastaavanlaiselle toimielimelle (3.2 artikla.) Vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden on saatava hoitaa tehtävänsä vapaasti (7.1 artikla). Paikallisen itsehallinnon 3.2 artikla korostaa kunnallista demokratiaa ja päätöksenteon lainmukaisuutta. Kunnallishallinnon toimivuutta on pyritty takaamaan lähinnä 6.1 artiklassa. (Mäenpää 2011, 401.) Siinä todetaan kunnilla olevan yleisen lainsäädännön rajoissa oikeus päättää omasta hallinto-organisaatiostaan. Organisaation tulee vastata paikallisia tarpeita ja turvata tehokas hallinto (6.1 artikla.)

Periaatteellisesti tärkeimmät niistä mekanismeista, jotka turvaavat kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä, ovat sellaisia, joissa on määritelty rajoitteita kuntien hallinnolliselle valvonnalle ja painottavat kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä. Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa on säädetty tiukanoloisia rajoituksia toimenpiteille, jotka koskevat hallinnollista ohjausta ja valvontaa. (Mäenpää 2011, 402.) Sen mukaan valvonnan tulee perustua lakiin ja sen pitäisi olla rajoitettu kuntien toiminnan lainmukaisuuteen (8.1 artikla). Niihin tehtäviin, jotka on kunnille siirretty, voidaan kohdistaa myös tarkoituksenmukaisuusvalvontaa (8.2 artikla). Sen on kuitenkin oltava sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen nähden (8.3 artikla).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan kunnilla on oikeus valtiollisen talouspolitiikan puitteissa tarpeellisiin omiin taloudellisiin resursseihin, joiden käytöstä niillä on itsenäinen päätösvalta (9.1 artikla). Käytettävissä olevien määrärahojen on vastattava tasoltaan kuntien laissa säädettyjä tehtäviä ja ne tulisi mukauttaa tehtävien hoidosta syntyviin kuluihin (9.2 artikla). Kyseessä on niin sanottu rahoitusperiaate, jolla on tiukentuvassa taloudellisessa tilanteessa huomattava merkitys (Harjula &



Prättälä 2012, 92). Mahdollisuuksien mukaan valtioapurahoja ei pidä varata etukäteen sovittujen toimintojen rahoittamiseen, vaan kunnilla pitäisi olla päätäntävaltaa niiden käytön suhteen (9.7 artikla).

Itsehallinnon peruskirjassa säädetään itsehallinnon oikeussuojasta siten, että kunnilla pitää olla käytössään oikeusturvakeino, jolla niiden on mahdollista varmistaa toimivaltansa vapaa käyttö ja kunnallisen itsehallinnon periaatteiden noudattaminen (11 artikla). Kuntien itsenäisyyttä koskevat myös yhdistymisvapaus ja suoja kunnan aluetta koskevia yksipuolisia muutoksia vastaan. (Mäenpää 2011, 402). Paikallisviranomaisten aluerajoja ei voida mennä muuttamaan ennen kuin asiasta on käyty neuvottelu kyseenomaisen kunnan kanssa. Asian ratkaisemiseen voidaan käyttää kansanäänestystä, jos se on oikeusjärjestyksessä sallittu. (5 artikla.)

Ainakin periaatteelliselta kannalta tarkasteltuna itsehallinnon peruskirjan oikeudellista asemaa voi parantaa sen kuuluminen niiden Euroopan neuvoston jäsenmaiden lainsäädäntöön, jotka ovat sen allekirjoittaneet ja hyväksyneet. Sillä on lisäksi vastaavanlainen tulkintavaikutus kuin valtiollisesti voimaan asetetuilla valtioiden välisillä sitoumuksilla. Tämä tarkoittaa, että valtiollista lainsäädäntöä on tulkittava ja sovellettava peruskirjan mukaisesti. (Mäenpää 2011, 402.) Suomessa itsehallinnon peruskirjan säännöt ovat laintasoisia oikeudelliselta kannalta: sopimus on saatettu voimaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetulla lailla (1991/1180).

Suomessa itsehallinnon peruskirjassa esitettyihin normeihin voidaan siis vedota hallintoa ja lainkäyttöä koskevassa toiminnassa. Sillä on myös etusija lakia alempana oleviin oikeussääntöihin nähden, kuten myös hallintoa koskeviin määräyksiin ja ohjeistukseen. Peruskirjan määritelmien väljyyden ja yleisluonteisuuden vuoksi selviä ristiriitoja sen ja muiden valtiollisten säännösten välillä ei todennäköisesti pääse syntymään kovinkaan herkästi. Kun peruskirjaa saatettiin voimaan, sen ei katsottu olevan sisältämiensä sitoumusten vuoksi ristiriidassa tuohon aikaan voimassa olleen oikeusjärjestyksen kanssa. (Mäenpää 2011, 403.)

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on oikeudellisesta näkökulmasta tarkastellen kuitenkin lähinnä ohjelmallinen ja puiteluontoinen. Sillä ei ole yhdenmukaistavaa vaikutusta paikallistason hallinto-organisaatioiin. Paikallisen itsehallinnon perusteita on muotoiltu siinä lähinnä pääpiirteisesti. Sen tavoitteena ei ole itsehallinnon suojan yhtenäistäminen huomionarvoisen vaativalle asteelle. Itsehallinnon peruskirjassa esitettyjen oikeudellisten termien ja velvoitteiden antaman liikkumavaran vuoksi paikallishallinnon järjestelyt on mahdollista järjestää kansallisesti toisistaan poikkeavasti. Lisäksi se on laadittu sen sopijaosapuolille valinnaiseksi siten, että ne voivat halutessaan noudattaa vain osaa sen sitoumuksista. (Mäenpää 2011, 400.)

Itsehallinnon peruskirjan tehokkuutta heikentää riittävän valvontamekanismin puuttuminen. Sen noudattamista valvotaan ajoittain asiantuntijareportoinnilla, jonka perusteella annetaan suosituksia ja päätöslauselmia. Suomea on arvosteltu raporteissa paikallisen itsehallinnon kehittymättömyydestä. (Harjula & Prättälä 2012, 92). EU:ssa ei ole säädetty sellaista toimielintä, joka valvoisi ja ohjaisi paikallisen itsehallinnon peruskirjan noudattamista. (Mäenpää 2011, 400.) Sopimusrikkomusten varalle neuvostolla ei siis ole pakkokeinoja, mutta se voi saattaa kyseisen valtion yleisen huomion ja kritisoinnin kohteeksi sekä antaa vaatimuksia puutteiden korjaamiseksi. Ihmisoikeuksiin kohdistuvat rikkomukset voidaan saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. (Heuru ym. 2011, 381.)

#### **4 EU:n aluepolitiikka**

Elintasoerot EU:n jäsenmaiden välillä ovat edelleen merkittävät. Valtioiden välisten erojen lisäksi elintaso vaihtelee alueittain. Vauraassakin maassa voi olla alueita, joihin rakennemuutos on vaikuttanut negatiivisesti vieden työpaikkoja. (Pietilä & Ruonala 2014, 87.) Unionin alue- ja rakennepolitiikalla pyritään niin taloudellisen kuin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseen. Markkinayhdistymisen myötä eri alueiden välille syntyneitä

epätasa-arvoisuutta pyritään vähentämään ja ongelmallisia alueita pyritään tukemaan taloudellisten voimavarojen siirtämisellä taloudellisesti vahvemmilta alueilta heikommille alueille. Tällä pyritään parantamaan näiden alueiden osallistumista yhdentymiseen tähtäävään toimintaan. (Jääskinen 2007, 177–178.)

1990-luvun alkupuolella tehtiin sopimus erityisestä tuesta, jota voidaan myöntää sellaisille alueille, joissa keskimääräinen bruttokansantuote jää alle 75 prosentin EU:n keskimääräisestä arvosta. Lisäksi kehitettiin niin sanottu koheesiorahasto eräiden jäsenmaiden alueiden tukemiseksi. Arkisessa kielessä alue-, rakennepolitiikan ja koheesiotuilla tarkoitetaan samaa asiaa. Alue- ja rakennepolitiikan tuella pyritään tukemaan erityisesti alueen talouskasvua ja työllisyyttä. (Pietilä & Ruonala 2014, 87.) Kuitenkaan heikompien alueiden hyväksi panostetuille resursseille on melko turha odottaa tuloksia, jolleivät alueen hallinto ja suunnitelma ongelmien purkamiseksi ole toimivia (Jääskinen 2007, 178).

Aluetukien tehoamista seurataan asetettujen tavoitteiden ja syntyneiden tulosten perusteella. Kannustimena toimii mahdollisuus saada lisätukea. Koheesiorahaston varoja on käytetty moottoriteiden rakentamiseen ja infrastruktuurin kunnostamiseen muiden muassa Espanjan ja Portugalin alueella. Erot jäsenmaiden elintasossa kasvoivat vuosina 2004 ja 2007, kun unioniin liittyi melko köyhiä valtioita. Unionin laajennuttua tukea on kohdistettu enimmäkseen Keski- ja Itä-Euroopassa oleville jäsenvaltioille. Aluetukiin on suunnattu liki 352 miljardia euroa vuosille 2014-2020. Ne rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston sekä koheesiorahaston varoista. Yli 50 prosenttia tuista käytetään niiden vähiten kehittyneiden alueiden tukemiseen, joilla bruttokansantuote on alle 75 prosenttia unionin keskiarvosta. Tällä hetkellä suurin koheesiotukien vastaanottaja on Puola. (Pietilä & Ruonala 2014, 87)

#### 4.1 Suomeen maksettavat aluetuet

Suomessa alueiden kehittämis- ja rakennerahastotoimintaa ohjaavat laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) sekä laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014). Niiden tavoitteena on Suomen sisäisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan parempi yhteen sovittaminen. (Suomen Kuntaliitto 2014a.) Suomen rakennerahasto-ohjelmalle on annettu nimeksi Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020. Siihen sisältyvät sekä Euroopan aluekehitysrahastoon että Euroopan sosiaalirahastoon kuuluvat toimenpiteet. Ohjelma aloitettiin vuoden 2014 keväällä. Eurooppa 2020-strategian tavoitteisiin pyrkivän ohjelman yleisteenä on vähähiilisen talouden tukeminen. Sen toimintalinjoihin kuuluvat muun muassa pk-yritysten kilpailukyvyyn tukeminen ja työvoiman liikkuvuuden edistäminen. Vuoden 2014 alusta alkaen rakennerahastohallinto on jaettu neljään suuralueeseen: Etelä-, Itä-, Länsi- ja Pohjois-Suomeen, joissa jokaisessa on oma ELY-keskuksensa, jonka erikoistumisalana ovat rakennerahastot. (Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus 2015.)

Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain mukaan Suomessa alueiden kehittämisestä ovat vastuussa kunnat ja valtio (5.1 §). Lailla ohjataan alueiden kehittämistä sekä sitä koskevien valtiollisten ja EU:n rakennerahastoista rahoitettavien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua, hallinnointia, arviointia, seuranta ja yhteensovittamista (2 §). Lailla pyritään luomaan alueiden kehittämisen järjestelmä, joka pohjautuu eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, työnjakoon sekä yhteisiin päämääriin (1 §). Kunkin maakunnan maakuntaliitto toimii alueen aluekehittämisviranomaisena, joka vastaa alueen kehittämiseen kuuluvien vastuiden toteuttamisesta (5.2 §). ELY-keskusten vastuulla on omien toimialueidensa alueellisen kehittämisen edistäminen huolehtimalla niille säädetyistä tai määrätyistä valtionhallinnon täytäntöönpano- ja kehittämisvastuista (5.3 §). Valtioneuvosto huolehtii Suomen alueella täytäntöön pantavien alueiden kehittämiseen liittyvien toimien suunnittelusta (6.1 §).

Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain mukaan Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on alueiden kehittäminen ja sitä koskeva yhteensovittaminen. Se huolehtii myös yhteistoiminnassa ministeriöiden, maakuntaliittojen ja muiden alueiden kehittämisen ja ohjelmien täytäntöönpanon kannalta merkittävien toimijoiden kanssa aluekehittämispäätöksen ja kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelusta. (7.1 §.) Lisäksi sen vastuulle kuuluu rakennerahasto-ohjelman hallinnointi ja täytäntöönpano hallinto- ja todentamisviranomaisen roolissa. Sen on myös mahdollista siirtää osa näistä vastuista välittävälle toimielimelle. (7.2 §.) Hallintoviranomainen huolehtii EU:n lainsäädännön ja tämän lain mukaisesti rakennerahasto-ohjelman hallinnointiin ja toimeenpanoon liittyviä tehtäviä (8.1 §). Välittäviä toimielimiä ovat esimerkiksi maakuntaliitot ja ELY-keskukset (11.3 §).

Alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain mukaan tuen kohteena voi olla julkis- tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö (5 §). Tukea voidaan myöntää myös usealle hakijalle yhteisesti (13.1 §). Yleisesti tuen myöntämiseksi edellytetään muun muassa tavoitteita, joiden toteutumisen kannalta tuki on perusteltua (10.1 §). Rakennerahastovarojen käyttöä valvoo tarkastusviranomainen, jolla on lain nojalla oikeus suorittaa niin hallinto- ja todentamisviranomaisiin, välittäviin toimielimiin kuin tuen saajiin kohdistuvia tarkastuksia (32.1 §). Myös hallintoviranomaisella on tarkastusoikeus, joka koskee välittäviä toimielimiä ja tuensaajia (33.1 §).

Eurooppa 2020-strategiaa myötäillen rakennepolitiikassa on siirrytty painottamaan kasvun ja työllisyyden tukemista. Tällä pyritään siihen, että jäsenvaltioiden houkuttelevuutta investointien kannalta saadaan lisättyä kehittämällä infrastruktuuria ja palveluja paremmiksi. Rahoituksessa kiinnitetään huomiota myös ympäristöasioihin sekä pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. (Pietilä & Ruonala 2014, 87.) Rahoitusajanjaksolla 2014-2020 Suomeen maksettavien tukien suuruus on noin 1,3 miljardia euroa (Pietilä & Ruonala 2014, 87). Summa on neljänneksen vähemmän edelliseen verrattuna. Tuen jakamista koskevaa päätösvaltaa siirretään aluetasolta valta-

kunnalliselle tasolle ja tämä kiristää alueiden välillä vallitsevaa eturistiriitaa. Annettavan tukirahamäärän pieneneminen vaikuttaa eritoten Itä- ja Pohjois-Suomen maakuntien talouteen negatiivisesti. (Yle 2013.) Suomen aluekehitystukia varten laadittu kartta pohjautuu alueellisiin valtioneuvoston tukikarttoihin, jotka komissio on hyväksynyt vuonna 2013 (Euroopan komissio 2015c).

Tukikartoilla määritellään mitkä ovat ne alueet, joille jäsenmaat voivat kohdistaa investointitukia unionin valtioneuvoston tukikarttojen määrittelemissä rajoissa. Niillä myös määritellään enimmäisosuudet, jotka tukinormit täyttävillä alueilla toimivat yritykset voivat saada hankkeiden kokonaisinvestointimäärästä. Aluetukia varten laadituilla suuntaviivoilla pyritään kasvun ja yhteenkuuluvuuden tukemiseen sisämarkkinoilla. Tuen myöntämiselle voi olla perusteena se, että alue on harvaan asuttu tai sen myöntäminen voi perustua muuhun pätevään syyhyn. (Euroopan komissio 2015c.) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan tukea voidaan antaa, jotta tiettyä taloudellista toimintaa tai talousaluetta saadaan tuettua kehityksessään. Tämän edellytyksenä on, että tuki ei vaikuta kaupankäynnin edellytyksiin yhteisen edun kannalta ristiriitaisesti. (107.3 c artikla.) Uusien aluetukisuuntaviivojen tavoitteena on keskittää tuki alueille, joiden asema Euroopassa on kaikkien epäsuotuisimpia. Tuen väestökattavuudelle on asetettu kuitenkin tietyt rajat, joiden mukaan tuettavan alueen väestömäärä ei voi ylittää määrättyä prosentuaalista osuutta valtion kokonaisväkiluvusta. (Euroopan komissio 2015c.)

Alueiden kehittämiseen ja työllisyyden kasvua tukemaan tarkoitetut tuet kohdistuvat siis enimmäkseen alueille, joiden asukastiheys on harva. Suhteellisen korkean bruttokansantuotteen vuoksi Suomelle ei ole maksettu koskaan koheesiotukia. Alueiden, joita on kohdannut huomattava rakennemuutos, on mahdollisuus vastaanottaa yritysten investointeihin kohdistuvia tukia. Tällaista tukea on saanut esimerkiksi Nokian tehtaan lakkauttamisen vuoksi Salon seutukunta. (Pietilä & Ruonala 2014, 87–88.)

## 4.2 Alueiden komitea

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan alueiden komitean rooli EU:ssa on olla neuvoo-antava elin, joka avustaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa sekä komissiota. Se koostuu alue- ja paikallistason julkisyhteisöjä edustavista henkilöistä. Näillä tulee olla valtuutus, joka on saatu alue- tai paikallistason julkisyhteisön vaaleissa tai olla vaaleilla valitulle elimelle poliittisesti vastuussa. Komitean jäsenten toimintaa ei ole rajoitettu millään ohjeilla. Jäsenet ovat riippumattomia ja heidän tulee toimia EU:n yleisen edun mukaisesti. (300 artikla 1-4 k.) Jäsenet nimitetään neuvoston määräenemmistöpäätöksellä neljän vuoden kaudeksi (Jääskinen 2007, 265).

Vuonna 1994 toimintansa aloittanut alueiden komitea perustettiin alun perin Maastrichtin sopimuksella. Komitea perustettiin, koska EU-toimielinten ja jäsenmaiden alue- ja paikallishallintojen välille haluttiin järjestää välittömät yhteydet. Mahdollistamalla vaalien kautta valitun paikallisen hallintotason mukaan tulon päätöksentekoon sillä pyrittiin parantamaan omalta osaltaan mielikuvaa lainmukaisuudesta unionin kansalaisten silmissä. Myös läheisyysperiaate pääsee tämän myötä paremmin toteutumaan. Kansalaisia pyritään lähentämään unionin hallintoon alueiden komitean järjestämällä konferensseilla sekä eri jäsenmaissa käytävillä komitean valiokuntien ja työvaliokunnan kokouksilla. (Raitio 2010, 121.)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan puheenjohtaja alueiden komitealle valitaan jäsenten keskuudesta ja tämän lisäksi valitaan työvaliokunnan jäsenet kahden ja puolen vuoden jaksoksi (306.1 artikla). Alueiden komitean puheenjohtajana toimii tällä hetkellä espoolainen kaupunginvaltuutettu Markku Markkula. Hän on ensimmäinen komitean puheenjohtaja, joka tulee pohjoismaista. Hänet valittiin 2,5 vuotta kestäväälle kaudelle vuoden 2015 alussa. (Yle 2015b.) Jokaisesta jäsenmaasta valitaan komiteaan jäsenet, jotka muodostavat valtuuskuntia, jotka ovat maakoh- taisia. Sekä jäsenien että heille valittavien varajäsenien toimikausi on pituudeltaan viisi vuotta. (Raitio 2010, 122.) Komitean jäsenmäärä on 350 ja

heistä yhdeksän on Suomesta (Yle 2015b.) Uusin alueiden komitean toimikausi alkoi helmikuussa 2015 (Suomen Kuntaliitto 2015d). Jäseniksi valittavat henkilöt ovat jäsenvaltioiden alueellisen ja paikallisen tason vaikuttajia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kaupungin johtajat tai – valtuutetut. Heidän tulee olla riippumattomia ja pyrkiä hoitamaan tehtävänsä Euroopan unionin yleisen edun mukaisesti. (Raitio 2010, 122.)

Jäsenvaltiot voivat valita jäsenet valitsemallaan tavalla, mutta kussakin valtuuskunnassa täytyy tulla edustetuksi kunkin jäsenmaan poliittinen ja alueellinen tasapaino (Raitio 2010, 122). Poliittiset ryhmät, joita alueiden komiteassa on viisi, kuuluvat Euroopan tärkeimpiin poliittisiin ryhmittymiin. Nämä ryhmät ovat PES eli Euroopan sosialistit, EPP eli Euroopan kansanpuolue, ALDE eli Euroopan liberaali- ja demokraattipuolue, EA eli Euroopan allianssi sekä ECR eli Euroopan konservatiivit ja reformistit. Myös poliittinen sitoutumattomuus on jäsenille mahdollista. (Euroopan unioni, 2015b.) Kullakin ryhmällä on avustajanaan sihteeristö. Ennen alueiden komitean täysistuntoja ryhmät pitävät aina tapaamisen. (Raitio 2010, 122.)

Alueiden komitea voidaan kutsua koolle komitean puheenjohtajan, neuvoston, Euroopan parlamentin tai komission vaatimuksesta. Komiteassa toimii kuusi valiokuntaa, joilla kullakin on oma erikoistumisalueensa. (Raitio 2010, 122.) Valiokunnat ovat COTER (alueellinen yhteenkuuluvuuspolitiikka, ECON (talouspolitiikka), ENVE (ympäristö, ilmastonmuutos ja energia), NAT (luonnonvarat ja maatalous), SEDEC (sosiaalipolitiikka, koulutus, työllisyys, tutkimus ja kulttuuri) sekä CIVEX (kansalaisuus, hallinto, institutionaaliset ja ulkoasiat) (Suomen Kuntaliitto 2015a).

Kokoonpanoiltaan valiokuntien tulee edustaa sitä jakaumaa, josta komitean jäsenistö koostuu jäsenmaittain. Valiokunnat laativat luonnoksen lausunnosta, joka viedään käsiteltäväksi alueiden komitean täysistuntoon. Jos enemmistö kannattaa lausuntoluonnosta, tulee siitä alueiden komitean lausunto ja se toimitetaan komissioon, Euroopan parlamenttiin sekä neuvostoon. Työvaliokunnan tehtäviin kuuluu muun muassa aina uuden toimikauden alkaessa laatia poliittisen ohjelman ja olla vastuussa sen toimeen-



panemisesta. Työvaliokunta pitää kokoontumisen yleensä seitsemästi vuodessa ennen kutakin viittä täysistuntoa ja kaksi kertaa neuvoston puheenjohtajavaltiossa pidettävään ylimääräisen tapaamiseen. (Raitio 2010, 122–123.)

Alueiden komitean tehtävänä on edustaa kuntia ja alueita ja avustaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota (Harjula & Prättälä 2012, 88). Poliittiselta kannalta sillä on erityisesti merkitystä eritoten vaikutusväylänä Euroopan unionin hallinnossa Ahvenanmaan tapaisille alueellisille itsehallinnollisille alueille. EU:n lainsäädännöstä noin 75 prosenttia laetaan täytäntöön alue- ja paikallistasolla, joten on järkeenkäyvää antaa alue- ja paikallistason edustajille mahdollisuus sananvaltaan unionin lainsäädäntöprosessissa. Alueiden komitean rooli on tosin vain neuvoantava EU:n säännöksiä kehitettäessä: säädöshankkeista annettavat lausunnot eivät ole sitovia. (Raitio 2010, 121–122.)

Alueiden komitean vaikutusta on parannettu EU:ssa antamalla sille oikeus kanteen nostamiseen EU:n tuomioistuimessa sellaisissa kuntia ja alueita koskevissa lainsäädännöllisissä asioissa, joissa se katsoo, ettei toissijaisuusperiaatetta ole noudatettu. Tärkeä uudistus kuntia ja maakuntia koskevissa asioissa Lissabonin sopimuksessa verrattuna aiempiin perussopimuksiin on se, että komissio on velvoitettu kuulemaan kuntien ja alueiden etuja ajavia järjestöjä EU-säädöksiä valmistellessa. (Harjula & Prättälä 2012, 88.) Alueiden komitea voi aina antaa myös oma-aloitteisesti alueellisia näkökohtia koskevan lausunnon sellaisista ehdotuksista, joista talous- ja sosiaalikomitealta on pyydetty lausunto. Tällaiset lausuntopyynnöt, jotka on esitetty talous- ja sosiaalikomitealle lausuntopyyntöä varten, tulee antaa tiedoksi alueiden komitealle. (Jääskinen 2007, 266.)

Komission ja neuvoston tehdessä ehdotuksia, joilla on vaikutusta alueellisella ja paikallisella tasolla, tulee niiden kuulla alueiden komiteaa (Raitio 2010, 123). Lissabonin sopimuksen myötä voimaan tulleessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa todetaan, että Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission tulee pyytää lausunto alueiden komite-

alta tapauksissa, jotka on määrätty perussopimuksissa ja muissa tarpeelliseksi toteutamisessaan tilanteissa. Tämä koskee erityisesti rajat ylittävää yhteistyötä. (307.1 artikla.) Toimielimet voivat aiheelliseksi katsoessaan asettaa komitealle lausunnon antamista varten aikarajan, jonka tulee olla minimissään kuukausi siitä, kun komitean puheenjohtaja on saanut asian tiedoksi. Aikarajan umpeuduttua asia voidaan ottaa käsittelyyn, vaikkei siitä olisi annettu lausuntoa. (307.2 artikla.)

## 5 Kunnat ja alueet EU:ssa

Euroopan unionilla on vain sen jäsenmailtaan saama toimivalta, ja ensisijaisesti unionin lain täytäntöönpano on sen jäsenmaiden vastuulla. Jäsenmaiden julkishallintojen erilaisia hajautettuja yksiköitä, joita ovat esimerkiksi kunnat ja paikalliset toimielimet, ei lueta itsenäisiksi unionin oikeuden subjekteiksi. Muiden julkishallinnon toimielinten tavoin ne ovat enimmäkseen unionin oikeuden kohteita. Kuntien ja muiden julkishallinnon hajautettujen yksiköiden katsotaan olevan pääsääntöisesti osa EU:n jäsenmaata silloin, kun on kyse siitä miten unionin oikeudelliset velvoitteet ja jäsenmaan vastuu kohdistuvat. EU-oikeuden kohteena ovat etusijassa jäsenmaat ja taloudelliset toimijat, joten kunnat ja valtiollisen julkishallinnon viranomaiset tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta eivät ole unionin oikeuden suoran sääntelyn piirissä. Vähäisestä välittömästä sääntelystä huolimatta niiden toiminta on kuitenkin EU-oikeuden toteutuksen vuoksi tärkeitä ja sen sääntelyn merkitys on kasvanut. (Mäenpää 2011, 392.)

Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa kunnilla ja alueilla on käytännön tasolla huomionarvoinen merkitys. Lisäksi ne ovat osallisia unionin välityksellä tehtävässä taloudellisen tuen jakamisessa. Kunnat ja alueet ovat myös EU:n politiikantekojärjestelmässä alueiden komitean välityksellä tietynlaisia toisen asteen oikeussubjekteja. Niille onkin syntynyt moninainen rooli sekä unionin oikeuden valmisteluprosessissa että sen täytäntöön saattamisessa. Erityisesti alueellisten tukipäätösten täytäntöön

panemisen osalta aluehallinnon rooli on vahvistunut. (Mäenpää 2011, 392.)

EU:n perussopimuksen määräyksissä on nykyään huomioitu myös tietyiltä osin alueet ja paikallistason viranomaiset (Mäenpää 2011, 393). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan unioni kunnioittaa jäsenmaidensa valtiollista identiteettiä myös paikallisen ja alueellisen itsehallinnon osalta (4.2 artikla). Tämän lisäksi Euroopan unionin yhteisiin arvoihin lukeutuvat esimerkiksi valtiollisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten ensisijainen asema sekä mahdollisuus laajaan harkintavaltaan tilata, tarjota ja toteuttaa yleiseen taloudelliseen etuun kuuluvia palveluja niin, että ne tyydyttävät käyttäjien tarpeet riittävän hyvin. Alueellisilla ja paikallisilla julkishallinnon edustajilla on epäsuora vaikutusmahdollisuus Euroopan unionin politiikkaan ja oikeusjärjestykseen. Nämä edustajat muodostavat alueiden komitean, jolla on EU:ssa neuvoa-antava rooli. (Mäenpää 2011, 393.) Alueiden komitean tehtävä on toimia Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission avustajana (300.1 artikla).

## **5.1 EU-oikeuden vaikutus kuntien itsehallintoon**

Monenlaiset paikalliset ja hajautetut toimielimet kuten myös hallintotehtävistä vastaavat alueelliset yhteisöt kuuluvat EU-oikeuden organisatorisen soveltamisalan piiriin. Tämä siitäkkin huolimatta, vaikka niiden toiminta pohjautuisi itsehallintoon tai niillä olisi autonominen asema. Tästä seuraa se, että muun muassa kunnallisten toimielinten ja kuntayhtymien tulee noudattaa EU-oikeudellista oikeusjärjestystä ja tulkintatapaa toiminnassaan. Samanlainen velvoite koskee myös sellaisia toimielimiä niiden oikeudellisesta asemasta huolimatta, jotka ovat alueellisen julkisyhteisön määräys- tai valvontavallan alaisuudessa. (Mäenpää 2011, 96.)

EU:n jäsenmaan institutionaalisen itsemääräämisoikeuden alaisuuteen kuuluu se, millainen asema paikallisilla ja alueellisilla yhteisöillä on, mitä itsehallinnolliset järjestelyt sisältävät ja miten laajoja ne ovat kuten myös

julkishallinnon alueellistamisesta päättäminen tai alue- ja maakuntahallinnon järjestäminen. Nämä asiat eivät siis kuulu EU:n oikeudellisen sääntelyn piiriin. Niitä ei myöskään ole pyritty yhdenmukaistamaan. Sitä vastoin hallintokoneiston, joka on keskushallintoa alemmalla tasolla, rakenne ja toiminta ovat unionin oikeuden kannalta tähdellisiä. Merkitys kasvaa sen myötä mitä enemmän alueelliset ja paikalliset toimielimet vastaavat unionin oikeuden soveltamisesta tai ovat vastuussa EU:n ainakin joiltakin osin säätelemistä tehtävistä. (Mäenpää 2011, 393–394.)

Jäsenmaalla on siis itsenäinen oikeus päättää miten sen alueella itsehallintojärjestelyt toteutetaan sekä kuinka laaja toimielinten itsenäisyys on. Tämä ei kuitenkaan vapauta valtiota jäsenvelvoitteiden yhdenmukaisesta ja tarpeeksi tehokkaasta järjestämisestä myös itsehallinnon alueella. Eriyisesti vilpittömän yhteistyön periaatteen ja jäsenyyteen perustuvien velvoitteiden järjestämisellä voi olla merkitystä itsehallinnollisten järjestelyjen kvalifioitumisen ja osittaisen suhteellistumisen kannalta. Eriyisesti Suomessa unionin lainsäädännöstä valtaosa koskee kuntien toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Tästä seuraa se, että yhdentymisen laajenemisella ja EU-oikeuden vaikutuksilla on huomattavat vaikutukset myös kuntien asemaan. (Mäenpää 2011, 394.)

Muodollis-normatiivisella tasolla EU:n jäsenyyteen perustuvien sitoumusten ja itsehallinnollisten järjestelyjen välinen suhde voi aiheuttaa jännitteitä. Valtiollisissa perustuslaeissa säädetyt takeet itsehallinnosta syrjäytyvät kuitenkin suhteessa unionin lainsäädäntöön, koska EU-oikeus on etusijassa suhteessa valtiolliseen oikeuteen. (Mäenpää 2011, 394.) Valtiolliset tuomioistuimet eivät voi soveltaa sellaista valtiollista normistoa, joka vaikeuttaisi sellaisen päätöksen toimeenpanoon, jonka unionin toimielin, elin tai laitos on antanut. Unionilla on ollut tarve säätää sekä oikeudellisesti sitovia että sitomattomia lainsäädännössä käytettäviä instrumentteja. Tämä sen vuoksi, että oikeuskulttuurit jäsenmaiden välillä ovat vaihtelevia ja monissa asioissa EU-oikeudelta vaaditaan joustavuutta ja muuntuvuutta. Esimerkiksi suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia, mutta niiden oikeudellinen asema on hieman epäselvä, sillä EU:n tuomioistuin on ajoittain vii-

tannut niihin. Normiristiriitatilanteissa valtiollinen taso on velvollinen saatamaan valtiollisen lainsäädännön EU-oikeuden vaatimusten mukaiseksi. (Raitio 201, 203–204.)

Jäsenmaat ovat vastuussa unionin lainsäädännöllisten velvoitteiden täytäntöön panemisesta niin alueellisella kuin paikallisella tasolla huolimatta siitä millaiset niiden omat itsehallinnolliset järjestelyt ovat. Tästä huolimatta lienee aiheellista lähteä siitä, että kunnallinen itsehallinto pysyy valtiosääntöiseltä tarkoitukseltaan ja käytännön laajuudeltaan valtiollisesti päätettävänä. Tämä pätee myös hallintotoiminnan hajauttamiseen alueiden ja maakuntien tasolla liittyviin organisatorisiin muotoihin ja painotuksiin. (Mäenpää 2011, 394–395.) Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa todetaan, että unioni kunnioittaa myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon merkitystä (4.2 artikla). Myös tämä toimii periaatteellisena tukena alue- ja paikallishallinnon järjestämistavan itsenäisyyttä korostaviin lähtökohtiin (Mäenpää 2011, 395).

EU-oikeus kohdistuu kuntiin ja alueisiin erityisesti kolmella tavalla: huolimatta kuntien ja alueiden aseman itsenäisyydestä niiden katsotaan kuuluvan jäsenmaahan, unionin oikeudellinen sääntely sitoo myös kuntia ja alueita sekä ollessaan osallisina taloudellisessa toiminnassa kunnat ja alueet ovat taloudellisiin toimijoihin sovellettavan EU-oikeuden kohteita. Kunnat ja alueet ovat osana jäsenmaata myös jäsenmaihin yleisesti sovellettavien myönteisten velvollisuuksien kohteina. Niitä myös sitovat vastaavat unionin oikeuteen kuuluvat rajoitteet, jotka sitovat jäsenmaita. Tästä seuraa siis se, ettei kunta voi hallintopäätöksillään, säädösvaltaansa käyttäessään tai yksityisoikeudellisesti sitoutuessaan toimia päinvastaisesti kuin mitä unionin oikeudelliset vaatimukset edellyttävät. Kunnan EU-lainsäädännön vastainen toiminta tai noudattamatta jättäminen katsotaan kuitenkin viime kädessä jäsenmaan rikkeeksi. (Mäenpää 2011, 395.)

Esimerkiksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa, joka koski Steinhauser-tapausta 197/84, päädyttiin siihen, että ranskalaisen Biarritzin kaupungin tarjouskilpailua koskenut päätös oli vastoin sijoittamisvapautta.

Saksalainen ammattitaidemaalari oli yrittänyt osallistua liiketilojen vuokraa koskevaan tarjouskilpailuun, mutta kaupunki oli päättänyt, että vain ranskalaiset voivat esittää niistä tarjouksia. (EYT 260:1985.) Ratkaisussa, joka koski Ciola-tapausta C-224/97, puolestaan jäsenmaan todettiin toimineen vastoin perussopimusta rajoittaessaan palvelujen vapaata tarjoamista. Tapauksessa oli kyse siitä, että Itävaltalaisen Vorarlbergin osavaltion kiellon vuoksi venesatamanpitäjä ei saanut vuokrata määrättyä kiintiötä suurempaa määrää venepaikkoja toisen jäsenvaltion asukkaille, jotka olivat veneenomistajia. (EYT 212:1999.) Kuntien rooli on siis jonkin verran ristiriitainen, kun ne kuuluvat jäsenmaan EU-lainsäädännöstä aiheutuvien velvollisuuksien piiriin, mutta jäsenmaa vastaa kuitenkin siitä miten kunta noudattaa annettuja tehtäviä. (Mäenpää 2011, 395–396.)

Kolmen yleisimmän tapauksen lisäksi kuntiin sovelletaan EU:n lainsäädäntöä tietyissä erikoistilanteissa. Näistä merkittävimpiä ovat EU-jäsenvaltion asukkaan oikeus äänestää ja asettua ehdolle vaaleissa samalla lailla kuin sen valtion kansalaisilla. EU-oikeus ja -politiikka koskettavat kuntien toimintaa konkreettisella tasolla myös kuntatalouteen, kuntasuunnitteluun ja henkilöstöhallintoon liittyvissä asioissa. (Mäenpää 2011, 398.)

## **5.2 Kuntiin ja alueisiin kohdistuva EU-sääntely**

EU-oikeuden kannalta tarkasteltuna kunnat ovat valtion viranomaisten tavoin osa Euroopan unionin jäsenvaltioita. Koska ne ovat julkisia viranomaisia, koskee niitä velvollisuus noudattaa samaa vilpittömän yhteistyön periaatetta, joka sitoo jäsenvaltioita. (Harjula & Prättälä 2012, 87.) Jäsenmaissa riittävän tehokkaan EU-oikeuden ensisijaisuus-periaatteen, välittömän vaikutuksen ja yhdenmukaisen tulkinnan turvaavan järjestelmän toteutumiseksi edellytetään valtiollisilta oikeusjärjestelmiltä vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja. Niiden on turvattava mahdollisuus välittömästi vaikuttavaan EU-oikeudelliseen säännökseen vetoamiseen valtiollisissa viranomaisissa. Ne valtiolliset prosessisäännökset, joilla EU-oikeuden suojaa turvataan, eivät saa tehdä EU-

oikeudellisen prosessin vireillepanoa valtiollisessa oikeudessa hankalamaksi kuin vastaavanlaisissa valtiollisissa prosesseissa. (Raitio 2010, 239.)

EU ei ole määritellyt sitä, miten jäsenvaltion tulisi järjestää hallintonsa. Unioniin kuuluvia valtioita koskee institutionaalinen autonomia, mikä tarkoittaa, että niillä on valta määrittellä itse alue- ja kuntahallinnon toteuttamistavat. Jäsenvaltioita koskevasta lojaliteettivelvoitteesta seuraa, että ne ovat velvollisia huolehtimaan myös kuntien mahdollisuudesta panna täytäntöön EU-oikeutta. EU-maat ovat siis vastuussa kuntiensä toiminnasta samalla tavalla kuin omastaan. (Harjula & Prättälä 2012, 87.)

Kunnallishallintoon kohdistuvat vaikutukset EU:sta ovat olleet tähän asti enimmäkseen epäsuoria. On kuitenkin havaittavissa EU-politiikan ja -lainsäädännön olevan leviämässä alueille, jotka koskettavat kunnallishallintoa suoremmin unionin lainsäädännön toteutuksesta valtiollisesti vastuussa olevana osapuolena. Suomen näkökulmasta tarkastellen selkeimmin kuntiin on ollut vaikutuksia julkisia hankintoja koskevalla lainsäädännöllä. (Harjula & Prättälä 2012, 88.) Suomessa kunnat ja niiden määräämisvallan alaisuudessa olevat yhteisöt on veloitettu hankintojensa kilpailuttamiseen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) nojalla (1.1 §). Laki perustuu muun muassa julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2004/18/EY (1.3 § 1 k).

EU-oikeuteen kuuluvien normien sisältämä sääntely kohdistuu kuntiin suoranaisesti monella tavalla ja syy siihen on siis lähinnä se, että niiden katsotaan unionin oikeuden kannalta olevan osa jäsenmaata. Toisaalta tämä perustuu myös siihen, että julkisina viranomaisina kunnat kuuluvat unionin oikeudellisten velvollisuuksien piiriin ja ovat toimielimiä, jotka osallistuvat unionin lainsäädännön täytäntöön panoon. Tämä siis siitäkkin huolimatta vaikka niiden toiminta on perustuslain mukaan kunnallisen itsehallinnon piirissä. Muun muassa sellaiset normit, jotka kohdistuvat julkisiin hankin-

toihin, työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen, julkishallinnon henkilöstöön, sijoittamisoikeuteen ja valtion tukeen, velvoittavat myös kuntia. (Mäenpää 2011, 395.)

Merkittävä osa unionin lain säädännöstä kohdistuu myös välittömästi kuntien laissa säädettyjen tehtävien järjestämiseen. Direktiivit velvoittavat nimenomaisesti jäsenmaita, mutta niistä syntyvät vaikutukset käyvät monessa tapauksessa toteen varsinaisesti kuntien toiminnan myötä. Tämä perustuu siihen, että laki jolla direktiivi on saatettu voimaan, määrittelee monesti kunnalle kuuluvaksi tehtäväksi direktiivistä syntyvien sitoumuksien täytäntöön panon. Tällainen tehtävä voi koskea esimerkiksi ympäristön suojelua tai jätehuoltoa. (Mäenpää 2011, 395–396.)

Huomattava osa kuntien järjestettäväksi säädetyistä tehtävistä sisältyy EU-oikeuden soveltamisen piiriin. Tältä näkökannalta tarkasteltuna kuntien tärkeät tehtävät koskevat esimerkiksi maahanmuuttoasioita, tietoyhteiskuntaa, energiahuoltoa, liikennettä ja tasa-arvokysymyksiä. Tällä hetkellä unionin lainsäädäntö koskettaa myös koulutusta sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa esimerkiksi yleisiin taloudellisiin palveluihin kohdistuvan sääntelyn vuoksi. Maakunnat, jotka toimivat kuntayhtyminä, ovat myös osallisina unionin rakennerahasto-ohjelmien laadinnassa ja täytäntöön panemisessa. Ne kuuluvat tässä toiminnassa unionin lainsäädännön piiriin. (Mäenpää 2011, 396.)

### **5.3 Kuntia koskeva sääntely niiden ollessa taloudellisina toimijoina**

Euroopan unionin lainsäädäntö kohdistuu kuntiin myös niiden harjoittaessa taloudellista toimintaa. Tällöin kunnat rinnastuvat melko lailla yksityisiin elinkeinonharjoittajiin erityisesti sovellettaessa kilpailuoikeutta. Kilpailuoikeuden harjoittamisen lisäksi myös kunnan muuhun taloudelliseen toimintaan kohdistuu sääntelyä huolimatta siitä, että sitä koskevat piirteet olisivat ominaisia julkiselle palvelulle. Täten myös kuntien hankintoihin kohdistetaan julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. Julkisiin hankintoihin kohdis-



tuva unionin lainsäädäntö nousee huomionarvoiseen asemaan myös silloin, kun kunnat toteuttavat eri tavoin muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluja. (Mäenpää 2011, 397.)

Kuntien omaan toimintaan ei sovelleta hankintamenettelyä. Tämä koskee myös palvelujen järjestämistä erinäisissä järjestelyissä, jotka pohjautuvat viranomaisten välillä tehtävään yhteistyöhön. Tämä pätee myös kunnallisen organisaation sisäiseen in-house-hankintamenettelyyn. Sillä tarkoitetaan niitä tilanteita, joissa kunta on sopinut julkisten palvelujen järjestämisestä yksikön kanssa, jossa kunnalla on vastaavanlainen määräysvalta kuin sen omissa yksiköissä, ja lisäksi valtaosa yksikön toiminnasta tapahtuu kunnan kanssa. Sitä vastoin julkiseen hankintamenettelyyn kohdistuvaa sääntelyä sovelletaan, mikäli kunta ostaa yritykseltä tai yhteisyritykseltä (jonka kunta ja yhtiö muodostavat) julkisia palveluja, kuten terveydenhuoltoon liittyviä palveluja. (Mäenpää 2011, 397.)

Kilpailuoikeudellista sääntelyä sovelletaan kuntiin, kun ne ovat taloudellisesti toimijoina kilpailutilanteissa. Tällaisen toiminnan järjestäminen sellaiseen oikeudelliseen muotoon, joka eroaisi vaikka verotuksen tai konkurssimenettelyn osalta muiden kilpailuolosuhteissa toimivien osalta, ei ole mahdollista. (Mäenpää 2011, 397.) Kunnan yleistä toimialaa koskevaan tulkintaan Euroopan unionin kilpailulainsäädännöllä ei ole vaikutusta, mutta kilpailulainsäädäntö edellyttää siis, että elinkeinonharjoittajilla, jotka toimivat unionin markkinoilla, on kilpailuneutraliteetin kannalta tarkasteltuna samat edellytykset toimia (Suomen Kuntaliitto 2014d).

Kilpailuoikeudellista sääntelyä sovelletaan myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin kuuluvia palveluja tuottaviin yrityksiin (Mäenpää 2011, 398). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan niihin kohdistetaan kilpailuoikeudellista sääntelyä siltä osin kuin sääntely ei oikeudelliselta tai tosiasialliselta kannalta vaikeuta yrityksiä toteuttamasta niille annettuja erityistehtäviä (106.2 artikla). Taloudellisia toimintoja, jotka liittyvät kunnan yleiseen toimialaan, voidaan myös arvioida EU:n lainsäädännöstä seuraavien edellytysten kannalta. Esimerkiksi kunnan päättäessä maa-

alueen myynnistä tai vuokralle antamisesta voidaan tällaista toimintaa arvioida unionin lainsäädännössä taattujen perusvapauksien näkökulmasta. Valtiontukisäännöksetkään eivät koske ainoastaan tukia, jotka maan viranomaisen on suoraan myöntänyt, vaan ne koskevat myös paikallisia julkisyhteisöjä sekä yksityiselinten myöntämiä tukia, jotka ovat julkisyhteisöjen valvonnan alaisia. (Mäenpää 2011, 398.)

EU-oikeus asettaa osaksi rajoitteita kuntien mahdollisuuksiin tehtävien hoitamiseen omassa organisaatiossaan, kuntien alueen yritystoiminnan tukemiseen ja mahdollisuuksiin yhteiskunnallisten vastuiden hoidossa. Eritoten unionin kilpailuoikeuteen ja valtiontukeen kohdistuvat säädökset ovat vielä kunnissa monesti tuntemattomia huolimatta siitä, että ne kuuluvat unionin ja valtiollisten tuomioistuinten soveltamisalaan. Kuntien toimiessa yhä useammin markkinoilla, on kansallisella tasolla ilmennyt tarvetta kilpailuneutraliteettia koskevien seikkojen selkiyttämiseen. (HE 268/2014.) Euroopan komission tieliikennelaitosta koskevalla ratkaisulla on ollut vaikutusta kuntien liikelaitosten yhtiöittämiseen (Harjula & Prättälä 2012, 89). Euroopan komissio katsoi ratkaisussaan C 7/2006 kielleyksi valtiontueksi sen, että valtion Destia-liikelaitosta verotettiin alhaisemmin kuin osakeyhtiöitä ja sille annettiin suoja konkurssilta. Komission päätöksen mukaan asiassa oli kyse kielletystä valtiontuesta, sillä liikelaitoksiin ei sovelleta konkurssilainsäädäntöä ja koska yhteisöverosta vapauttaminen aiheuttaa valtiontuen, joka vääristää kilpailua.

Kuntalain mukaan kuntia koskee yhtiöittämisvelvollisuus. Kuntien hoitaessa tehtäviään markkinoilla kilpailutilanteessa ne on velvoitettu antamaan tehtävä osakeyhtiölle, osuuskunnalle, yhdistykselle tai säätiölle suoritettavaksi. (126 §.) Yhtiöittämisvelvoite ei kuitenkaan koske tiettyjä tehtäviä, joita kunnan ei katsota hoitavan markkinoilla kilpailutilanteessa (126.2 §). Näitä ovat muun muassa kunnan omana toimintanaan esimerkiksi asukkailleen tuottamat lakisääteiset palvelut tai toiminta, joka perustuu esimerkiksi lakisääteiseen yksinoikeusasemaan (126.2 § 1-5 k). Yhtiöittämisvelvollisuus ei koske myöskään esimerkiksi toimintaa, joka on katsottu pienimuotoiseksi tai toimintaa, jossa tuotetaan tukipalveluja kuntakonserniin

kuuluville tytäryhteisöille tai toimintaa, joka koskee valmiustilalaissa (1552/2011) tarkoitettua valmiussuunnitelman mukaista varautumisvelvollisuutta (127.1 § 1-7 k).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2008:81 oli arvioitavana kunnan tekemä myyntipäätös valtioneuvoston kannalta. Kaupunginvaltuusto oli kelpuuttanut A:n antaman erästä määrää alaa ja siinä olevia rakennuksia koskevan ostotarjouksen, joka täytti kaupungin esittämän hintavaatimuksen. Mainittua ostotarjousta oli seurannut vielä kaksi muuta ostotarjousta, jotka olivat kauppahinnaltaan suurempia. Ostotarjouksista toisen tehneiden valittajien valituksessa hallinto-oikeudelle väitettiin muiden seikkojen ohella kaupungin tukeneen ilman päteviä perusteita elinkeinotoimintaa myydessään kiinteistönsä markkinahintaa alemmalla hinnalla. Valituksen vuoksi oli selvítettävä, kuuluuko sellaista perussopimuksessa mainittua valtiontukea maa-alueen myyntiin.

#### **5.4 Valtio on vastuussa kuntien ja alueiden toiminnasta**

EU:n jäsenmaat vastaavat siitä, miten niiden kunnat ja muut hajautetut elimet toimivat. Tähän ei vaikuta se, kuinka itsenäisessä asemassa nämä ovat maan lainsäädännöllisellä tai hallinto-organisatorisella perusteella. Jäsenvaltion vastuu ei siis poistu viranomaisen tai toimielimen itsenäisen tai autonomisen erityisaseman vuoksi. Myöskään sillä ei ole merkitystä, minkä valtion viranomaisen tai toimielimen virheellisen menettelyn vuoksi valtion velvoitteen noudattamatta jättäminen on aiheutunut, vaikka valtiosäännössä kyseinen toimija olisi säädetty itsenäiseksi. (Mäenpää 2011, 398–399.)

EU:n jäsenvaltion vastuulla on myös huolehtia siitä, miten kuntien ja maakuntien toimielimet toimivat. Tämä vastuu on samanlainen kuin valtion vastuu sen valtionhallintoon kuuluvien toimielimien toiminnasta tai velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Jäsenvaltiota koskeva vastuu tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hallintosysteemin uudelleenorganisointi tai itsehallin-

nollisessa asemassa olevien toimielinten virheellinen toiminta ei ole riittävä syy, jonka nojalla valtio vapautuisi unionin oikeuden velvoitteesta syntyvän vastuun noudattamisesta. Samasta syystä valtiota koskeva vastuu ulottuu järjestelmän itsehallinnolliseen aluehallintoon. (Mäenpää 2011, 399–400.)

Ahvenanmaan maakunnan osalta sen Euroopan unionin lainsäädännön vastaisesta toiminnasta on säädetty erikseen Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1114/1991). Mikäli EU-tuomioistuin tuomitsee Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen korvauksen, uhkasakon tai muun vastaavanlaisen rahamäärän, maakunnan tulee vastata kyseisestä määrästä valtion nähden siltä osin kuin tuomitseminen on aiheutunut maakunnan toiminnasta tai velvoitteen noudattamatta jättämisestä (59 d.1 §).

## **5.5 Suomen Kuntaliitto**

Suomessa Euroopan unionia ja kansainvälistä yhteistyötä koskevissa asioissa kuntien ja maakuntien edunvalvonnasta vastaa Suomen Kuntaliitto. Liiton tarkoituksena on turvata näihin asioihin vaikuttamalla kuntien toimintaa koskevien edellytysten toteutuminen. (Suomen Kuntaliitto 2015c.) Liiton uudeksi toimitusjohtajaksi valittiin elokuussa 2015 aiemmin maa- ja metsätalousministerinä toiminut Jari Koskinen. Hänen ja varatoimitusjohtajaksi valitun Hanna Tainion toimikausi kestää seitsemän vuotta. (Helsingin sanomat 2015.)

Asiat, joita Suomen Kuntaliitto painottaa EU:ta koskevassa toiminnassaan, perustuvat hallituksen hyväksymiin muutaman vuoden välein laadittaviin EU-politiikkaa koskeviin linjauksiin. Ensisijaisiin päämääriin kuuluvat muun muassa kuntien ja maakuntien näkökulmien huomioiminen EU:ssa päätöksiä tehtäessä, unionin lainsäädännöstä aiheutuvien hallinnollisten ja taloudellisten seuraamusten selvittäminen etukäteen sekä EU-lainsäädännön karsiminen ja selventäminen. (Suomen Kuntaliitto 2011.)

Euroopan maiden kuntaliittoa edustaa kattojärjestönä CEMR. Tämä vuonna 1951 perustettu järjestö painottaa poliittista paikallishallintoa suhteessa EU:hun ja sen piiriin kuuluu noin 150 000 kuntaa 41:stä Euroopan maasta 57 kansallisen jäsenliiton välityksellä. Vuonna 2004 perustettu UCLG edustaa maailman kuntia, kuntaliittoa sekä metropolialueita. Järjestön avulla pyritään edustamaan kuntakenttää kansainvälisesti etenkin YK:ssa. (Suomen Kuntaliitto 2012.)

## **5.6 Kuntaliiton tutkimus EU:n vaikutuksista kuntiin**

Suomen Kuntaliitto julkaisi joulukuussa 2014 selvityksen siitä, miten paljon EU vaikuttaa kuntiin. Selvityksen mukaan Euroopan unionilla on vaikutusta noin 60 prosenttiin kunnille kuuluvista tehtävistä ja noin 50 prosenttiin päätöksistä, joita kunnissa tehdään. Tämä 535 kuntien lakisääteistä tehtävää tarkastellut Kuntaliiton tutkimus toteutettiin hyödyntämällä myös kymmenen kunnan valtuuston esityslistaa ja niiden lisäksi Helsingin esityslistoja Helsingin kaupungin valtuustolta ja lautakunnilta. EU:n vaikutus vaihtelee eri toimialoilla ja kuntien toimielimissä, mutta tutkimuksen perusteella on selvää, että unionin vaikutus niihin on huomattavaa. Tulokset kuvailevat unionin vaikutusta kuntiin yleisluontoisesti ja ne ovat melko samanlaisia vastaavanlaisten aiemmin tehtyjen pohjoismaalaisten tutkimusten kanssa. Samantyyllisiä tutkimuksia on tehty Norjassa, Ruotsissa sekä Tanskassa. (Suomen Kuntaliitto 2015d, 2–14. )

Kuntien lakisääteisistä tehtävistä vahvin vaikutus näkyi työ- ja elinkeinoministeriön vastuun piiriin kuuluvissa tehtävissä (81 prosenttia) ja matalin liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa olevilla vastuualueilla (36 prosenttia). Kunnanvaltuustojen esityslistojen perusteella EU:n vaikutus havaittiin yli puoleen päätettävistä asioista. Myös Helsingin kaupungintuomioimien tarkastelu tuotti samaa linjaa edustavia tuloksia (47 prosenttia päätöksistä). Tutkimuksessa tarkasteltujen kaupunginvaltuuston ja -hallituksen esityslistojen välillä ei näkynyt merkittävää eroa, mutta lautakuntien koh-

dalla havaittiin huomattavaa vaihtelua EU:n vaikutuksen suhteen. (Suomen Kuntaliitto 2015d, 9–11.)

Selvityksen perusteella kuntien toimialoja pystyttiin luokittelemaan yleisluontoisesti sellaisiin, joihin EU:lla on välitön vaikutus, ja niihin joihin vaikutus on ohjaavaa tai epäsuoraa. Julkiset hankinnat, valtion tuki, energiatehokkuus, ympäristö- sekä tietosuoja-asiat ovat aloja, joilla unionin on havaittu vaikuttavan välittömästi kuntiin. Epäsuoraa tai ohjaavaa vaikutusta on havaittu tutkimuksen perusteella esimerkiksi työllisyyttä, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja koulutusta koskevilla aloilla. Suora vaikutus kohdistuu tutkimuksen perusteella noin 25 prosenttiin kuntien vastuista. Havaittiin myös, että EU:lla ja kunnilla voi olla samaan pyrkiviä päämääriä, mutta niiden taustalla ei ole välttämättä vaikuta tietty syy-seuraus-tapahtuma. (Suomen Kuntaliitto 2015d, 13–14.)

## **5.7 Edunvalvonta EU:ssa**

Termillä lobbari tarkoitetaan edunvalvojaa. EU:ta koskevien asioiden yhteydessä lobbaustoiminta merkitsee sitä, että lobbaajat pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekijöihin ja päätöksiin niiden valmisteluvaiheessa, erityisesti Euroopan komissiossa ja parlamentissa. Laajemmin tarkasteltuna lobbauksena voidaan pitää kaikenlaista ulkopuolisten osapuolten ja päätöksentekijöiden keskinäistä kanssakäymistä. Vaikka lobbaus-sanalla koetaan usein olevan epäilyttävä tai jopa negatiivinen kaiku, pidetään sitä eritoten Brysselissä yleisesti keinona yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen: lakiesityksiä valmistellessa komission työskentelyyn sisältyy eri tahojen näkemysten kuuleminen kirjallisesti. Neuvostoon vaikutetaan osittain pääkaupungeissa, sillä EU-päätöksenteko on jäsenmaiden kansallisten hallitusten hoidettavana. (Pietilä & Ruonala 2014, 72.)

Brysselissä toimivien edunvalvojien määrästä on esitetty arvioita 15 000 ja 30 000 välillä. Tarkkaa määrää unionissa toimivista lobbaajista on hankalaa antaa sen vuoksi, että lobbaus voidaan määritellä usein eri tavoin, väl-

jemmin tai tiukemmin ehdoin. Lisäksi Brysselissä vierailee monia satunnaisia päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkiviä toimijoita. Edunvalvojen kirjo on hyvin moninainen. Suurilla yrityksillä, elinkeinoelämän etujärjestöillä, työmarkkinajärjestöillä, maakuntien liitoilla ja kaupungeilla on kullakin omat lobbaajansa. (Pietilä & Ruonala 2014, 72.) Työmarkkinajärjestöjen osalta edunvalvonnasta vastaavat esimerkiksi kansallisten teollisuustyönantajaliittojen järjestö BUSINESSEUROPE ja palkansaajien keskusjärjestöjen yhteiselin ETUC (Raitio 2011, 72). Myös monilla unionin ulkopuolisilla tahoilla, kuten yhdysvaltalaisilla yrityksillä, on omia edunvalvoja. Lisäksi lukuisat asiakkaitaan edustavat laki- ja konsulttitoimistot seuraavat EU:n toimintaa ja pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Merkittäviä lobbaajia ovat monet kansalaisjärjestöt, esimerkiksi Greenpeace tai WWF. (Pietilä & Ruonala 2014, 72.)

Edunvalvonnan kannalta tarkasteltuna vahvimmin edustettuna ovat sellaiset toimijat, joihin Euroopan unionin päätöksillä on suuri taloudellinen ja lainsäädännöllinen vaikutus. Pyrkimys vaikuttaa päätöksentekoon voi tapahtua julkisesti ja näkyvästi. Se voi olla virallista tai epävirallista ja sitä voidaan tehdä erilaisin tavoin, kuten erilaisten kansallisten käytäntöjen sanelemina. Monella suomalaisellakin toimijalla on edustuksensa EU:ssa. Maataloustuottajia edustavalla MTK:lla, työnantajia edustavalla Elinkeinoelämänkeskusliitolla, Kuntaliitolla, Tekesillä, Suomen Akatemialla, Suomen yrittäjillä sekä kuljetus- ja logistiikka-alaa edustavalla SKALilla on kullakin oma toimistonsa Brysselissä. Palkansaajia edustavilla SAK:lla, STTK:lla ja Akavalla on yhteinen toimisto FinUnions. Maakunnilla ja suurilla kaupungeillakin on toimistonsa. (Pietilä & Ruonala 2014, 72–73.)

EU ja eturyhmät tarvitsevat toinen toisiaan. Lainsäädännön valmistelun kannalta edunvalvojista on monille päättäjille apua, sillä näiltä he voivat saada hyödyllistä taustatietoa asioiden valmisteluun. Päätösten tekeminen edellyttää suurta tietomäärää, mutta unionin instituutioilla on rajalliset resurssit. Voimakkaimmilla eturyhmillä on palveluksessaan huomattavan paljon asiantuntijoita ja ryhmillä voi olla parempi käsitys eurooppalaisten tavallisesta arkielämästä. (Ristelä, Kajanova & Taipale 2014, 69.) Kun

komissiolla on käsiteltävänä runsaasti erimielisyyttä herättävä asia, voi komissio laatia aluksi niin sanotun vihreän kirjan. Siinä tarkastellaan ongelmallista asiaa, joka on käsiteltävänä lainsäädäntöaloitteessa ja esitetään sen ratkaisemiseksi erilaisia vaihtoehtoisia mahdollisuuksia. (Raitio 2011,73.)

Vihreän kirjan jälkeen komissio voi laatia vielä niin sanotun valkoisen kirjan, jossa tuodaan esille ongelman kannalta käytännönläheisempiä tulkin-toja ja toimintamalleja (Raitio 2011, 73). Valkoiset kirjat ovat siis dokumentteja, joissa annetaan ehdotuksia unionin toiminnasta jonkin erityisalan kannalta. Mikäli valkoiseen kirjaan suhtaudutaan myönteisesti, voi siitä olla seurauksena alakohtainen unionin toimintaohjelma. (Keravuori-Rusanen ym. 2010, 52.) EY:n perustamissopimuksen ja EU:sta Amsterdamissa tehtyyn sopimukseen on liitetty kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa EU:ssa koskeva pöytäkirja, jota on muokattu laajempaa avoimuutta ja asiakirjojen tehokkaampaa tiedoksi antamista vastaavaksi (Euroopan unioni 2015a). Sen mukaan parlamenteille on annettava tiedoksi kaikki komission tausta-asiakirjat, eli vihreät ja valkoiset kirjat, tiedonannot ja lainsäädäntöä koskevat ehdotukset. Komission säädösehdotukset pitää toimittaa riittävän varhain, jotta kunkin jäsenmaan valtioneuvosto pystyy varmistumaan siitä, ne toimitetaan maan omalle valtiolliselle kansanedustuslaitokselle asianmukaisesti. Pöytäkirjassa on säädetty odotusajasta, joka on kuusi viikkoa. (EUR-lex 2015.)

Pöytäkirjan uudessa versiossa on tunnustettu myös yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssin eli COSACin asema. Sen on mahdollista saattaa ne näkökannat, jotka se katsoo aiheellisiksi, EU:n toimielinten tiedoksi. Tämä koskee erityisesti niitä säädösehdotuksia, joita jäsenmaiden hallitusten edustajat voivat yhdessä sopien asian luonteen niin vaatiessa päättää antaa COSAC:lle tiedoksi. COSAC voi ottaa tarkasteltavakseen erityisesti niitä ehdotuksia säädöksistä, jotka koskevat vapautta, turvallisuutta ja oikeutta ja jotka välittömästi vaikuttavat luonnollisten henkilöiden vapauteen ja oikeuksiin. COSAC:n antamat lausunnot annetaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tiedoksi. Se voi lisäksi toimittaa niille



sellaiset EU:n lainsäädäntötoimintaan liittyvät näkemykset joita se pitää aiheellisina. Tämä koskee erityisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamista, vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevaa aluetta ja perusoikeusasioita. Unionin jäsenmaiden kansanedustuslaitosten asema on aiempaa suurempi päätöksiä tehtäessä ja niillä on mahdollisuus vaikuttaa omalta osaltaan EU:n säädösten laadinnassa. (EUR-lex 2015.)

Vaikka edunvalvonta kuuluu demokraattiseen päätöksentekoon, voi se toisaalta aiheuttaa huolta siitä, saavatko kansalaiset riittävästi tietoa edunvalvojen tavoitteista ja kenen edustajia he ovat. Komissiolle on laadittu säännöt, joiden puitteissa sen tulee toimia ollessaan tekemisissä ulkopuolisten osapuolten kanssa. Säännöissä määrätään lahjojen vastaanottamisesta, ulkopuolelta tulevista työtehtävistä ja sitoumuksista sekä komission viran päättymistä seuraavaan työhön siirtymisestä. Euroopan parlamenttia koskevat puolestaan sille määrätyt säännöt, jotka mahdollistavat edunvalvojille melko vapaan liikkuvuuden parlamentissa kulkuluvan hankittuaan. On kuitenkin sellaisia tiloja, joihin kulkulupa ei oikeuta. (Pietilä & Ruonala 2014, 73.)

EU-päätäjät ja viranhaltijat painottavat usein lobbausryhmiä koskevista yhteyksistään kertoessaan, että kaikille osapuolille annetaan yhtäläinen oikeus tulla kuulluksi. Tämän voidaan katsoa ainakin teoriassa pitävän paikkaansa, sillä lakien valmisteluvaiheessa kuuluvat avoimet kuulumiset on tarkoitettu kaikille eturyhmille. Myös pienillä ryhmillä on mahdollisuus tutustua netissä komission asiakirjoihin ja antaa niistä palautetta. Kuitenkin realistisimmat mahdollisuudet vaikuttaa tehokkaasti ja uskottavasti EU-politiikkaan on niillä, joilla on vahvimmat taloudelliset resurssit asiantuntijoiden ja palveluiden hankkimiseen. (Kajanova & Taipale 2014, 71.)

Euroopan unionin päätöksenteosta voi olla haastavaa saada kokonais käsitystä kunkin toimielimen omasta näkökulmasta tapahtuvan omaa toimintaansa koskevan tiedotuksen vuoksi, vaikka kyse olisikin samasta asiasta. Tietoa on saatavissa runsaasti monista kanavista, kuten eri verkko-

sivustoilta ja tiedostustilaisuuksissa, mikä osaltaan tekee EU-asioiden seuraamisesta haastavaa. (Pietilä & Ruonala 2014, 74.)

## 5.8 Kuntaliiton EU-edunvalvonta

Kuntaliitolla on Brysselissä samassa rakennuksessa lähes kolmen kymmenen muun alue- ja paikallishallinnon asioita ajavan valtiollisen liiton kanssa niin sanotussa Euroopan kuntatalossa EU:n edunvalvontaan keskittynyt toimisto. Kuntaliitolla on ollut toimistonsa 90-luvun alkupuolelta alkaen ja samassa rakennuksessa toimii myös CEMR eli Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto. Kuntaliiton EU-edunvalvontatoimiston tehtävänä on tiedottaa kuntien kannalta EU:ta koskevista ajankohtaisista asioista ja auttaa Kuntaliittoa edunvalvonnassa. Toimistolla Kuntaliiton asiantuntijat ja alueiden komitean jäsenet voivat järjestää erilaisia tilaisuuksia ja työskennellä käydessään Brysselissä. (Suomen Kuntaliitto 2014b.)

Kuntaliiton EU-edunvalvontaa tukeva toimisto Brysselissä on yhteydessä unionin toimielimiin sekä muihin kaupungissa oleviin yhteistyökumppaneihin. Toimisto välittää tietoa Brysselissä keskustelua käytävistä asioista. Euroopan unionin toiminnasta valtaosalla on vaikutuksia paikallis- ja alueatasolle asti, jossa lainsäädännön ja toimintasuunnitelmien käytännön toteutus tapahtuu. Tämän vuoksi asioiden määrä, joita Kuntaliiton Brysselin toimisto seuraa, on runsas. Brysselin toimisto pyrkii tuomaan EU:ssa käytäviin keskusteluihin ja politiikan tekoon suomalaisen paikallis- ja aluehallinnon kannalta tärkeitä asioita sekä esittelemään millaista toimintaa Suomen kunnissa on. (Suomen Kuntaliitto 2014c.)

Jotta nämä asiat saataisiin kunnolla esille EU:ssa, vaaditaan verkostoitumista muiden Brysselissä toimivien alue- ja paikallistason asioita ajavien toimijoiden kanssa. Parhaiten tämä onnistuu kaupungissa järjestettävissä tapaamisissa, konferensseissa ja seminaareissa, joissa vaihdetaan tietoja ja kokemuksia muiden toimistojen kanssa. Ulkomaisten toimistojen lisäksi Kuntaliiton Brysselin toimisto tekee yhteistyötä myös useiden muiden ko-

timaisten toimijoiden kanssa. Kuntaliiton Brysselin toimistossa käy usein vierailijaryhmiä niin Suomesta kuin ulkomailta ja lisäksi Kuntaliiton asiantuntijoille järjestetään joka vuosi EU:n toimintaan perehdyttävä koulutusmatka. (Suomen Kuntaliitto 2014c.)

## **6 Keskeisimpiä asiakokonaisuuksia kuntien kannalta**

Monet EU:ssa käsiteltävänä olevista lainsäädäntöä koskevista hankkeista ovat sellaisia, että niistä aiheutuu vaikutuksia kuntien toimintaan. Näistä merkittävimpiä ovat komission työohjelma sekä 23-kohtainen uusien aloitteita sisältävä lista. Valmisteltavana on myös lainsäädäntöön liittyviä hankkeita, jotka eivät käy välittömästi ilmi työohjelmasta. Komission työohjelmassaan esittelemät aloitteet ja hankkeet on kuvattu useimmiten niin yleislaatusesti, että niiden todelliset vaikutukset kuntiin ilmenevät selkeämmin vasta yksityiskohtaisesta lainsäädäntöehdotuksesta. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

EU-oikeudesta aiheutuvan sääntelyn ja kilpailuneutraliteettia koskevien vaatimusten vuoksi kuntien toimintaan kohdistuu uusia edellytyksiä. Esimerkiksi kilpailuoikeus sekä valtiontukea ja hankintoja koskeva lainsäädäntö, jotka sisältyvät unionin sisämarkkinasäännöksiin, vaikuttavat kuntien toimintaan. (HE 268/2014.) Muita kuntien kannalta erityisen merkittäviä asiakokonaisuuksia tällä hetkellä ovat talouteen ja työllisyyteen liittyvät asiat, sosiaali- ja terveyspolitiikkaan liittyvät asiat, maahanmuuttoasiat, energiaa, ilmastoa, ympäristöä sekä liikennettä koskevat asiat, Eurooppa 2020-strategian välitarkistus sekä EU:n ja USA:n vapaakauppaneuvottelut. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Komission työllisyysohjelmassa on painotettu vahvasti talouteen ja työllisyyteen liittyviä seikkoja. Talouskasvua pyritään vauhdittamaan uudella 315 miljardin euron investointiohjelmalla, joka voi tarjota kunnille uusia mahdollisuuksia rahoittaa toimintaansa silloin, kun ohjelma antaa lainaa

esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteishankkeille. Komission laa-  
timilla muilla aloitteilla voi myös olla vaikutuksia siihen, miten kunnat voivat  
rahoittaa toimintaansa ja millä hinnalla. Kuntaliiton tavoitteena on tietenkin  
se, ettei kuntien tämänhetkisiin rahoitusmahdollisuuksiin tehdä niiden kan-  
nalta huonontavia muutoksia ja että kunnille avattaisiin uusia mahdolli-  
suuksia saada rahoitusta. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Julkisen talouden ohjaukseen vaikuttavat uudistukset merkitsevät kunnille  
paljon. EU:n julkisen talouden ohjaus, joka luotiin talouskriisin alkuaikoina,  
käsittää myös kuntatalouden, mutta monet ohjauksen käytännön sovelta-  
miseen liittyvät seikat ovat epäselviä ja siinä on monia täsmennystä ja kor-  
jausta vaativia epäkohtia. Kuntaliiton mielestä kuntatalous tulisi yhdentää  
tämänhetkistä tilannetta paremmin EU:n antamaan sääntelyyn ja ohjauk-  
seen ja kunnille pitäisi saada selvä vaikutusväylä EU:n talouden ohjaus-  
jaksoon. Lisäksi Kuntaliitto pyrkii pitämään kunnilla oikeuden päättää ta-  
lousarvionsa sisältöä ja investointeja koskevista seikoista. Kunnat ovat  
tärkeässä roolissa työllisyyteen liittyvissä asioissa, kuten työnantajina,  
elinkeinopolitiikan edistämisessä nuorisotakuun täytäntöön panemisessa  
sekä vaikeasti työllistyvien auttamisessa. Kuntaliitto kannattaa EU:n tasol-  
la tehtäviä toimia, joilla tuetaan työllisyyttä. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

## **6.1 Sisämarkkinat ja digitalisoituminen**

Kunnille on hyötyä toimivista sisämarkkinoista. Vaikka Kuntaliitto suosii si-  
sämarkkinoiden kehittämistä, on eri aloilla tehtävä harmonisointi suhteutet-  
tava paremmin haittoihin, joita siitä seuraa. Pohjoismaisen systeemin, jo-  
hon kuuluu laaja julkinen palvelutuotanto sekä kuntien merkittävä rooli, ja  
sisämarkkinoita ja kilpailuoikeutta koskevan sääntelyn välille muodostuu  
herkästi jännitteitä ja vastakkainasettelua. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Sen jälkeen, kun edellinen kuntalaki tuli Suomessa voimaan, on tietotek-  
niikan käyttö lisääntynyt ja sähköiset ratkaisut tarjoavat yhä enemmän  
mahdollisuuksia. Lähiaikoina kuntien toimintaympäristöön kohdistuu muu-

toksia työssäkäyvän väestöosuuden pienentyessä ja vaikuttavuutta ja tuotavuutta koskevat kasvuvaatimukset edellyttävät kuntien kehittävän uusia tietoteknisiä toimintamalleja, joilla niiden toimintaa voidaan tukea. Sähköistäminen tarjoaa mahdollisuuksia esimerkiksi kunnan asukkaiden itsepalvelun lisäämiselle ja työn tehostamiselle muun muassa asiakirjahallinnossa. (HE 268/2014.)

Digitaalisilla sisämarkkinoilla pyritään vähentämään sääntelyn aiheuttamia turhia rajoja ja luomaan 28 valtiollisesta markkina-alueesta yhtenäiset sisämarkkinat. Tämä voisi mahdollistaa EU:lle jopa 415 miljardin euron vuotuisen talouskasvun sekä satojen tuhansien työpaikkojen synnyn. Komissio julkaisi keväällä 2015 toimintasuunnitelman, jonka tavoitteena on digitaalisten sisämarkkinoiden luominen Eurooppaan. Suunnitelma koostuu kolmesta perustavoitteesta, joista kukin sisältää useita aloitteita. Toimintasuunnitelmaan sisältyy muun muassa kuluttajan suojaa koskevien sääntöjen tarkistaminen, henkilötietojen käsittelyyn liittyviä seikkoja sekä sähköisen tietosuojadirektiivin tarkistaminen. (Euroopan komissio 2015e.)

Kuntien kannalta EU:n pyrkimys hyödyntää nykyistä tehokkaammin digitaalisia sisämarkkinoita on hyvä asia, ja Kuntaliitto kannattaa digitaalisia markkinoita estävien tekijöiden raivaamista Euroopan unionin tasolla. Tähän kuuluu muun muassa sähköistä kaupankäyntiä tukevan sähköisen verkkotunnistuksen ja maksamisen edellytyksien tukeminen. Sisämarkkinoiden toiminnan kehittämiseen liittyy vahvasti EU:n tietosuojalainsäädäntöä koskeva uudistus, joka vaikuttaa myös kuntiin. Kuntaliiton mielestä julkiselle sektorille tarvittaisiin omat säännöt, sillä tämänhetkisessä uudistusehdotuksessa on huomioitu pääasiassa suuret netissä toimivat yritykset, mutta uudistuksesta aiheutuisi julkiselle sektorille ylimääräistä hallinnollista työtä kuitenkin parantamatta sen asiakkaiden tietosuojan tasoa. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

## 6.2 Sosiaali- ja terveystalitiikka

Kuntaliitto pyrkii siihen, ettei EU-säännöksillä rajoiteta jäsenmaiden päätösvaltaa määrittää omia sosiaaliturvajärjestelmiä koskevia perusperiaatteita. Jäsenvaltiot vastaavat kaikista terveys- ja sairaanhoitopalveluihin kuuluvista seikoista. Kuntien edun kannalta on tärkeää olla ajan tasalla EU:ssa meneillään olevasta selvitystyöstä, joka koskee pitkäaikaishoitoon liittyviä etuuksia. EU:n vaikutus terveystalitiikkaan on kasvanut viime aikoina muun muassa potilasdirektiivin ja eurooppalaisen ohjausjakson maasuositusten takia. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

EU-tuomioistuin on antanut useita päätöksiä mahdollisuudesta hakeutua hoitoon toisessa unionin jäsenvaltiossa (HE 103/2013 vp). Esimerkiksi tapauksessa Decker C-120/95 Luxemburgilainen henkilö oli hankkinut näköä korjaavat silmälasit ja siihen kehykset Belgiasta luxemburgilaisen silmääläkärin antaman silmälasimääräyksen perusteella. Sairauskassa oli hylännyt korvausvaatimuksen ja luxemburgilainen oli riitauttanut asian tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen vedoten (EYT 167:1998.) Tapauksessa Kohll C-158/98 Saksassa hammashoitopalveluja käyttänyt Luxemburgin kansalainen oli vaatinut aiheutuneiden kulujen korvaamista (EYT 171:1998). Tapauksissa oli vaadittu henkilöiden anovan ennakkolupaa kotimaastaan saadakseen hoidon korvauksia. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun tuomioistuin vahvisti tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteen koskevan myös sosiaaliturvajärjestelmään liittyviä terveyspalveluja (HE 103/2013 vp).

EU:n jäsenmaiden erilaisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseksi unioni on antanut asetukset sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (HE 150/2014 vp, 2). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (883/2004) turvataan niille henkilöille, jotka ovat EU-lain piirissä, oikeudet samanlaisiin sosiaaliturvaa koskeviin oikeuksiin unionin kaikissa jäsenvaltioissa (4 artikla). Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä annetussa asetuksessa (987/2009) on säädetty eri

laitosten välistä tiedonvaihtoa koskevasta laajuudesta ja säännöistä. Siinä painotetaan muun muassa tietojenvaihdon nopeutta, saavutettavuutta ja vaikuttavuutta (2.1-2 artikla). Tietojenvaihto tulisi tehdä sähköisessä muodossa käyttäen suojattua järjestelmää, jotta turvataan henkilöiden tietosuojaa (4.2 artikla).

Suomessa Euroopan parlamentin ja neuvoston antama direktiivi potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa (2011/24/EU, myöhemmin potilasdirektiivi) on pantu voimaan rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetulla lailla (1201/2013, myöhemmin rajalaki). Direktiivin perusajatus on se, että potilas on oikeutettu hakeutumaan vapaasti hoitoon muihin EU- tai ETA- jäsenmaihiin tai Sveitsiin (HE 103/2013 vp, 1). Rajalain mukaan Suomessa oikeus ei kuitenkaan koske esimerkiksi elinsiirtoja, kansallisen rokotusohjelman mukaisia rokotuksia tai koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa (3 § 1-5 k). Potilasdirektiivin mukaan asiakkaalla on oikeus saada korvaus toisessa jäsenmaassa saadusta hoidosta aiheutuneista kuluista hänen kotimaansa sosiaaliturvajärjestelmästä (26 artikla). Korvauksen saamisen edellytyksenä on, että annettu hoito kuuluu potilaan kustannuksista vastaavan maan laissa säädetyn terveydenhuollon piiriin (33 artikla). Toisessa jäsenvaltiossa syntyneiden korvattavien kustannusten on vastattava sitä mitä vastaavat kulut olisivat potilaan kotimaassa. Tällä vältetään aiheettoman taloudellisen hyödyn syntyminen potilaalle. (32 artikla.) Lähtökohtaisesti potilaan terveystaloudellista huolehtii kuitenkin hänen kotimaansa (39 artikla).

Mikäli toisessa EU-maassa vakuutettu potilas tulee hoidettavaksi Suomen julkisessa terveydenhuollossa, edellytetään kunnan rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain mukaan järjestävän potilaalle kyseiset palvelut noudattaen samoja perusteita kuin Suomen kansalaiselle. Potilaiden asettaminen eriarvoiseen asemaan ei ole sallittu. (6.1 §.) Vastaavaa edellytetään yksityisen terveydenhuollon toimintayksiköiltä ja itsenäisiltä ammatinharjoittajilta (6.2 §). Kunnalla tai kuntayhtymällä on kuitenkin oikeus rajoittaa toisessa unionin valtiossa vakuutettujen Suomeen hoidettavaksi tulleiden potilaiden vastaanottoa, mikäli rajoittaminen on edellytyksenä

kunnassa asuvien henkilöiden terveydenhuoltopalvelujen turvaamiselle. Rajoitus voi olla voimassa vain määräajan. (7.1 §.)

Rajalakia on täydennetty rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (993/2014). Muutoksen avulla oli tarkoitus siirtyä jäsenmaiden välisessä sairaanhoidosta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa todellisten kustannusten korvaamiseen (HE 150/2014 vp, 1). Lain mukaan kansaneläkelaitoksen tulee selvittää mitkä asiakkaan saaman vastaavanlaisen terveydenhuoltopalvelun kulut olisivat olleet hänen kotikunnassaan, kun hän on saanut palvelun muualla (12.2 §). Kansaneläkelaitos kustantaa valtion varoista kunnille ja kuntayhtymille korvauksen sellaisille jäsenmaiden asukkaille annetusta EU-laissa tarkoitusta hoidosta, joilla ei ole suomalaista kotikuntaa (20.1 §).

### **6.3 Maahanmuutto**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan unioni pyrkii kehittämään jäsenvaltioihin kohdistuvaa maahanmuuttoa koskevan politiikan, jonka tarkoituksena on maahantulijoiden virran toimiva kontrolli. Lisäksi yhteisellä maahanmuuttoa koskevalla päätöksenteolla pyritään laillisesti jäsenmaassa oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten oikeudenmukaiseen kohteluun ja torjumaan tehostetusti ihmiskauppaa ja laitonta maahanmuuttoa. (79.1 artikla.) Kuntaliiton kanta on se, että kotouttamista ja kolmansien valtioiden kansalaisten rekrytointia koskevan lupamennettelyn on kuuluttava vastaisuudessakin valtiolliseen toimivaltaan (Suomen kuntaliitto e, 2015). Unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa todetaankin, että EU pyrkii tukemaan jäsenvaltioiden maahanmuuttoa koskevaa päätöksentekoa, mutta ei pyri yhdenmukaistamaan valtioiden kotouttamista koskevaa lainsäädäntöä, eikä maahanmuuttopolitiikkaa koskevalla artiklalla vaikuteta jäsenmaiden päätäntävaltaan sen suhteen miten paljon kolmansista maista lähtöisin olevia kansalaisia päästetään jäsenmaiden alueelle työtä hakemaan rekrytoituna työntekijänä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina (79.5 artikla).



Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädetyssä laissa (493/1999) todetaan, että työvoima- ja elinkeinokeskuk- sen on mahdollista sopia kunnan kanssa esimerkiksi turvapaikanhakijoi- den vastaanottoa ja tilapäistä suojelua saavia varten järjestettävästä vas- taanotosta ja sen myötä syntyvien kulujen korvaamisesta (21 §). Turva- paikanhakijoiden määrän nopean kasvun vuoksi Suomen viranomaiset ja kunnat laativat varautumissuunnitelmaa suuremman luokan maahanmuut- toa silmälläpitäen sekä päivittävät 2000-luvun ensimmäisen vuosikymme- nen loppupuolella tehtyjä tilakartoituksia. Varautumissuunnitelma tulee kattamaan vastaanottokeskukset sekä mahdollisia suuria tulijamääriä var- ten tarvittavia järjestelykeskuksia. Pyrkimyksenä on löytää kunnista mah- dollisimman paljon tiloja turvapaikanhakijoiden varalle. Käytävissä ole- vien tilojen varalle kuntien kanssa tullaan tekemään aiesopimuksia, jotka eivät velvoita kuntaa varsinaisten vastaanottokeskusten perustamiseen. (Yle 2015c.)

#### **6.4 Turvallisuus- ja ympäristöasiat**

Kuntaliitto katsoo Euroopan naapuruuspolitiikan kannalta Eurooppalaisen naapuruusvälineen (ENI) olevan merkityksellinen kunnille eritoten Venä- jään suuntautuvan paikallisen yhteistyön näkökulmasta. (Suomen Kunta- liitto 2015e.) Euroopan komissio hyväksyi keväällä 2015 Euroopan turval- lisuusstrategian kaudelle 2015–2020. Sen tarkoituksena on olla tukemas- sa unionin jäsenmaiden yhteistyötä erilaisten turvallisuusuhkien ja rikolli- suuden ehkäisemisessä. Vastuu sisäisestä turvallisuudesta on pääasiassa unionin jäsenmailla. Moni turvallisuushaaste ei kuitenkaan tunne rajoja, jo- ten maiden välinen yhteistoiminta ja tietojenvaihto ovat tärkeitä ja Euroo- pan turvallisuusstrategia tukee tätä toimintaa. (Euroopan komissio 2015a.) Myös kuntien kannalta on tärkeää olla ajan tasalla turvallisuusagendasta, erityisesti terrorismin ja radikalisoitumisen torjunnan osalta. (Suomen Kun- taliitto 2015e.) Turvallisuusagendaan kuuluukin muun muassa radikalisoit- tumisen ehkäisemiseksi perustettava unionin kattavaan radikalisoitumisen

torjunnan verkostoon kuuluva osaamiskeskus, jolla kerätään ja levitetään aihetta koskevaa tietoa (Euroopan komissio a, 2015).

EU:ssa pidetään esillä jatkuvasti ilmastonmuutokseen ja kestäväään kehitykseen liittyviä asioita. Unionin päästövähennystavoitteet yltyvät vuosiin 2030 sekä 2050. Kunnilla on tässä huomionarvoiset mahdollisuudet olla vaikuttamassa tulevaisuuden päästöihin muun muassa rakentamisen, kaavoituksen ja liikennejärjestelyjen välityksellä. Kuntaliiton tavoitteisiin kuuluukin näiden mahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen. Kaikki kunnat ja niiden toimintaympäristöt eivät kuitenkaan ole samanlaisia, joten nämä erot tulisi ottaa huomioon. Kuntaliiton tavoite päästövähennystavoitteita asetettaessa on se, että kuntia ja yksityisiä toimijoita kohdellaan tasapuolisesti, että käytettävien keinojen valikoima on joustava sekä kustannustehokas ja toteutettavissa. Nämä tavoitteet tulisivat olla korostettuna muun muassa ilmasto- ja energiapaketteihin kuuluvissa energiatehokkuuden parantamispyrkimyksissä sekä käsiteltävänä olevassa keskisuurten polttolaitosten päästöjä koskevassa eli MCP-direktiivissä. Kyseinen direktiivi koskee lämpölaitoksia, jotka hyödyntävät uusiutuvaa puuta. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetulla direktiivillä (2008/98/EY) on pyritty säätämään jätehuoltoon kohdistettavia ennaltaehkäiseviä tai haittoja vähentäviä toimia, joilla mahdollistetaan ympäristön ja kansalaisten terveyden suojele (1 artikla). Muutama vuosi sitten uudistetussa jätelaissa on huomioitu EU-oikeutta noudattava viiden tason etusijaporrastus (HE 199/2010 vp, 28). Siihen kuuluvat ehkäiseminen, valmistelu uudelleenkäyttöä varten, kierrätys, jätteen muu hyödyntäminen sekä loppukäsittely (4.1 artikla). Kuhunkin kohtaan on syvennytty tarkemmin omissa artikloissaan. Direktiivissä on myös tarkennettu jäte-termin määritelmää ja sen myötä pyritty jäsenvaltioiden jättepolitiikan yhdenmukaistamiseen. (HE 199/2010 vp, 28.) Kuntien tehtävät koskien yhdyskuntajätehuollon järjestämistä ovat pysyneet aiempaan lakiin verrattuna melko samana (Suomen Kuntaliitto 2015g).

Jätelaissa (646/2011) on säädetty kuntien jätehuollon järjestämistä koskevista velvollisuuksista. Esimerkiksi kuntien vastuulla on järjestää jätehuolto vakinaisissa ja vapaa-ajan asunnoissa, asuntoloissa ja muussa asumisessa syntyneelle jätteelle. Tämä koskee myös sako- ja umpiakaivoliettä. (32.1 § 1 k). Uudistetun jätehuoltolain myötä kuntien vastuu lisääntyi (Suomen Kuntaliitto 2015g). Kuntien jätehuoltovastuun piiriin kuuluvat myös sosiaali- ja terveystalouden ja koulutustoiminnan myötä syntyvä yhdyskuntajäte, koskien myös laitoksia, jotka ovat yksityisten omistamia. (32.1 § 2-5 k). Kuntien kuuluu järjestää myös vastaanotto ja käsittely vaaralliselle jätteelle, joka on syntynyt asumisessa; maa- ja metsätalouden osalta mikäli ei ole kyse kohtuuttomasta jätemäärästä (32.2 §).

Kuntien kuuluu järjestää jätehuolto myös muille kuin jätelain 32 §:ssä tarkoitetuille, mikäli tällaista palvelua ei ole jätteen haltijan muuten käytettävissä. Lisäksi edellytetään että jäte soveltuu kunnan jätehuoltojärjestelmän huolehdittavaksi. (33 §.) Tällaisessa tilanteessa kunta ei ole velvollinen esimerkiksi hankkimaan uutta käsittelylaitosta vastatakseen tarpeeseen eli kunnan tavanomaiset jätehuoltoresurssit asettavat rajat sille onko palvelua mahdollista tarjota (HE 199/2010 vp, 86). Kunnan on mahdollista myös perustaa yhdessä muiden kuntien kanssa omistettava yhtiö, jolle se siirtää jätehuollon järjestämiseen kuuluvia tehtäviä (43 §).

Jätelaissa on asetettu kuntien jätehuoltopalveluja koskevia laatuvaatimuksia, jotka koskevat muun muassa vaarallisten jätteiden vastaanottoa paikkojen riittävyyttä sekä etusijajärjestyksen huomioimista jätekeräyksessä (34 §). Kuntaliitosten myötä aiemmat säännökset esimerkiksi vaarallisten jätteiden vastaanottoa paikkojen vähimmäismäärästä kuntaa kohden ovat vaatineet päivitystä, jotta niiden vaivaton saavutettavuus turvattaisiin (HE 199/2010 vp, 86). EU-komissio tulee todennäköisesti antamaan vuoden 2015 lopulla uuden esityksen jätelainsäädännön uudistuksesta. Kuntaliitto katsoi komission aiemman esityksen sisältävän puutteellisia kohtia, joten se pitää esityksen uudistamista lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Aiemmassa esityksessä epäselvää oli esimerkiksi se millaisia kokonaisvaikutuksia

seuraisi jätetavoitteiden laskentatavan muutoksesta ja uusista kierrätystavoitteista. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Kuntien ja alueiden vaihtelevuus tulisi huomioida myös unionin liikennepoliitikassa koskien harvaan asuttuja alueita ja pitkiä etäisyyksiä. Kuntaliiton kanta on se, että tulevan suhteen olisi hyvä pyrkiä keskittymään aikaisempaa enemmän jo voimassa olevien säännösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja niiden parantamiseen. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

## **6.5 Eurooppa 2020-strategia**

Eurooppa 2020-strategialla tarkoitetaan Euroopan unionin talouskasvuun ja työllisyyden parantamiseen pyrkivää toimintasuunnitelmaa, jolle Eurooppa-neuvosto antoi hyväksyntänsä vuonna 2010. Siihen sisältyy viisi yhteistä päätavoitetta, joita ovat työllisyyden kasvattaminen, tutkimus- ja kehitystoiminnan parantaminen, kasvihuoneilmiön torjuminen, koulutuksen tukeminen sekä köyhyyden ehkäiseminen ja kansalaisten yhteiskunnallisen osallisuuden lisääminen. (Valtiovarainministeriö 2015.) Vuonna 2015 tehtävässä Eurooppa 2020 strategian välitarkistuksessa hyödynnetään ensimmäisten neljän toimintavuoden kuluessa saatuja kokemuksia. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Komission helmikuussa 2015 antamassa Suomen taloudellista tilaa käsittelevässä maaraportissa todetaan, että julkisten palvelujen tehokkuus ole kulkenut samaa tahtia yksityisen sektorin tuottavuuden kanssa. Tehokkuutta julkiselta hallinnolta vaaditaan väestön ikääntymisen ja julkistaloutta koettelevan paineen takia. Vaikka kunnat Suomessa ovat melko pieniä, niille asetettu vastuiden määrä on suhteellisen suuri verrattuna muihin Eurooppalaisiin valtioihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, kuntauudistuksen sekä Helsingin aluetta koskevan metropolihallinnon osalta todetaan, että yleisesti tarkasteltuna uudistuksissa on tapahtunut jonkin verran edistystä aiemmin annettuihin valtiokohtaisiin suosituksiin nähden. (Euroopan komissio 2015d, 58–59.)

Eurooppa 2020-tavoitteiden toteuttaminen tehdään Suomessa käytännön tasolla pääosin kunnissa ja näin strategia sivuaa hyvin läheltä kuntien perustoimintoja. Tosin varsinainen strategian merkitys on saanut Suomessa melko vähän huomiota. Väliarviointi tulee todennäköisesti muuttamaan eräiltä osin strategian sisältöä, mutta mitään merkittäviä muutoksia siihen ei näiltä näkymin ole tulossa. Vaikka Kuntaliitto pitää hyvänä unionin tasolla kirjattuja yhteisiä tavoitteita, joista on johdettu valtiolliset tavoitteet, tulisi näissä huomioida tietyn tasoinen joustavuus. Tämä tarkoittaa sitä, että tavoitteet saavutetaan varmimmin, kun jokaisessa jäsenmaassa on mahdollista keskittyä hyödyntämään omia vahvuuksia. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Kuntaliitto katsoo, että strategian tavoitteisiin päästäisiin paremmin käsiksi, mikäli kunnat otettaisiin siihen tehokkaammin mukaan. Vaikka kunnat laittavat tavoitteita käytännön tasolla täytäntöön, on niissä muuten itse strategia jäänyt vähäiselle huomiolle. Tilanteen korjaamiseksi Kuntaliitto suosittelee strategian tunnettavuuden ja sen tavoitteisiin sitoutumisen lisäämistä paikallisella tasolla. Kuntaliiton kanta on se, että sosiaaliset ongelmat ratkaistaan tehokkaimmin pyrkimällä ennaltaehkäiseviin toimiin ja hahmottamalla ratkaisuvaihtoehtoja harkitessa asioiden muodostama kokonaisuus, sillä monet Eurooppa 2020-strategiassa esitetyt tavoitteet linkittyvät toisiinsa. Kuntaliitto katsoo, ettei strategia pysty kaikilta osin tuomaan esille niitä ratkaisuksi soveltuvia vaihtoehtoja, jotka olisivat kuntien käytettävissä. Kunnissa olisi myös mahdollista ohjata voimavarat tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehokkaampiin kohteisiin. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

## **6.6 Vapaakauppaneuvottelut**

Vuonna 2013 aloitetut EU:n ja USA:n välistä vapaakauppasopimusta koskevat neuvottelut ovat olleet vuonna 2015 EU:ssa ajankohtainen aihe. EU pyrkii USA:n kanssa tasapainoiseen ja kohtuulliseen sopimukseen, mutta unionin kauppapolitiikkastrategia on laajemmankin kehittelyn kohteena.

(Suomen Kuntaliitto 2015e.) Vapaakauppaneuvotteluja koskevissa TTIP-neuvotteluissa Euroopan unionin edustaminen on EU-komission vastuulla. Europarlamentin rooli on antaa komissiolle ohjeistukseksi suosituksia, mutta se ei osallistu itse varsinaisesti neuvotteluihin. Kun neuvottelut on käyty, EU-parlamentilla on valta hyväksyä tai hylätä sopimus. (Yle 2015a.)

Vapaakauppaneuvottelujen tavoitteena on pyrkiä purkamaan laajalti kauppaa rajoittavia esteitä, esimerkiksi tulleja tai mantereiden välillä vallitsevia teknisiä normeja. Vapaakauppasopimus vaikuttaisi toteutuessaan kuntien toimintaan. Vaikutukset koskisivat monin osin ainakin julkisten palvelujen järjestämistä, mutta tässä vaiheessa sopimuksen kaikkia vaikutuksia kuntiin on hankalaa ennakoida. Sopimuksen vaikutukset ulottuisivat koskemaan esimerkiksi julkisia hankintoja, palvelujen kauppaa, suunnittelu-, asiantuntija- sekä digitaalisia palveluita, maahantuloa ja työluvan saantia, lääketieteellisiä laitteita ja lääkkeitä, elintarviketurvallisuutta, ympäristöasioita, kestävästä kehitystä sekä työelämää koskevia oikeuksia. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Aikomus investointisuoja koskevan pykälän sisällyttämisestä vapaakauppasopimukseen ja siihen liittyvästä välimiesmenettelystä eli ISDS:tä on saanut kovaa vastustusta kansalaisjärjestöiltä. Komission vuoden 2015 alkupuolella julkaisemista ISDS:tä koskevista julkisessa kuulemisessa saaduista vastauksista ilmennyt asiaa koskeva huoli on ilmeinen. Investointisuojan pelätään esimerkiksi aiheuttavan rajoitteita Euroopan unionin valtioiden lainsäädäntövallalle. Välimiesmenettelyä arvostellaan puolestaan demokratian vastaisuudesta ja salamyhkäisyydestä, koska päätökset tehtäisiin valtiollisten tuomioistuimien sijaan kolmen lakimiehen keskuudessa. Tämän epäillään suosivan suuryrityksiä pienten ja keskisuurten yritysten kustannuksella. (Kauppalehti 2015.)

Kuntaliiton arvion mukaan TTIP-sopimuksen selkeimmin esille tulevat myönteiset vaikutukset tulisivat kuntatalouden välityksellä. Komission arvion mukaan vapaakauppasopimus voisi kasvattaa unionin bruttokansantuotetta jopa puoli prosenttia eli noin 120 miljardia euroa unionin talouden

kohentamiseksi sekä tuoda runsaampia verotuloja. Sitä ei kuitenkaan ole vahvistettu riittävän vakuuttavasti, ettei mahdollisella sopimuksen toteutumisella olisi välttämättä kuntiin kielteisiä vaikutuksia. Mahdollisista uhista suurimmat koskisivat julkisten palveluiden määrittelyä, investointisuoja, yhdysvaltalaisen ja eurooppalaisten yritysten tasapuolista kohtelua sekä poliittista päätöksentekoa. Epäselvää on esimerkiksi mitkä olisivat ne perusteet, joiden nojalla yhdysvaltalainen yritys voisi haastaa Suomen valtion välimesneuvotteluun Amerikassa tai vähennetäänkö esimerkiksi kuntien oikeutta päättää kaavoituksestaan tai ympäristöä koskevasta päätöksenteostaan. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

Euroopan komission ja USA:n keväällä 2015 julkaisemassa yhteisessä julkilausumassa sanotaan, etteivät näiden väliset kauppasopimukset rajoita millään tavalla valtioiden kykyä tarjota palveluja tai tukea palveluiden tarjoamista vettä, koulutusta, terveydenhuoltoa tai sosiaalipalveluja koskevilla aloilla. Tämän lisäksi osapuolet toteavat, ettei missään EU:n tai USA:n välisessä kauppasopimuksessa edellytetä valtioiden yksityistävän palveluitaan eikä niiden mahdollisuuksia laajentaa yleisölle tarjottavien palvelujen määrää rajoiteta. Kauppasopimuksissa ei estettäisi myöskään maita tarjoamasta julkisia palveluja, joita yksityiset palveluntarjoajat ovat aiemmin toimittaneet. Julkilausumassa vahvistetaan myös, etteivät osapuolten väliset kauppasopimukset estäisi valtioita säättämästä tai pitämässä voimassa lakeja, joiden tarkoituksena on palveluiden korkean laadun turvaaminen ja yleisen edun kannalta tärkeiden tavoitteiden suojeleminen. (Euroopan komissio 2015b.)

Vaikka Kuntaliitto pitääkin EU:n ja Yhdysvaltain yhteistä julkilausumaa kannatettavana, ei se yksin vielä riitä, vaan Kuntaliitto katsoo, että lausuman sisältö tulisi sisällyttää asiaankuuluvasti osaksi itse kauppasopimuksen tekstiä. (Suomen Kuntaliitto 2015e.) Heinäkuussa 2015 Euroopan parlamentti hyväksyi vapaakauppasopimuksen neuvottelijoille annettavista suosituksista, joiden mukaan sopimusta koskevia riitoja tulisi käsitellä julkisesti. Uusissa riidanratkaisumenetelmissä tulitaisiin soveltamaan demokratiaan kuuluvia periaatteita ja valvontaa sekä valitusoikeutta päätöksiä

koskien. Sitä parlamentin tiedotteessa ei ole tarkemmin selostettu, millaisessa tuomioistuimessa riidat tultaisiin ratkaisemaan. (Yle 2015a.)

Kuntaliiton vaatimus on, että vapaakauppasopimus ei mahdollisesti toteutuessaan rajoita jäsenvaltion julkisia palveluja koskevaa päätösvaltaa tai välillisesti vaikuta niiden järjestämiseen. EU:n ja USA:n tulisikin mahdollisimman pikaisesti laatia julkisten palveluiden aseman vapaakauppasopimuksessa turvaava yhteinen julistus. Kuntaliiton vaatimukseen kuuluu myös kuntien ja alueiden tason EU-edustajan mukaan ottaminen neuvotteluun, Tällainen voisi olla esimerkiksi alueiden komitea tai Euroopan maiden kuntaliittojen kattojärjestö CEMR. (Suomen Kuntaliitto 2015e.)

## 7 Pohdinta

Tutkimuskysymyksinä oli selvittää miten EU vaikuttaa kuntiin ja millaiset mahdollisuudet toisaalta kunnilla on vaikuttaa Euroopan unioniin. Aihe on aina ajankohtainen, sillä toistaiseksi Suomelta ei ole ilmennyt aikomuksia erota EU:sta, vaikka tämäkin vaihtoehto nostetaan ajoittain esiin julkisessa keskustelussa. Lyhyesti voidaan todeta, että jokainen suomalainen on jonkin kunnan jäsen, joten EU vaikuttaa meihin kaikkiin. Itselläni on mielikuva, että EU saattaa tuntua tavallisesta kunnan asukkaasta etäiseltä ja päätöksenteonkin arvellaan ehkä tapahtuvan lähinnä jossain kaukana Brysselissä. Päätösten vaikutuksetkaan eivät ole välttämättä kaikille selviä. Tosiassa vaikutus näkyy hyvin lähellä. Suurin osa EU:n lainsäädännöstä laitetaan täytäntöön alueellisella ja paikallisella tasolla (Raitio 2010, 122). Monesti unionin hyvät puolet jäävät negatiivisempien asioiden, kuten turhalta sääntelyltä vaikuttavan lainsäädännön, varjoon. Kunnan hyvistä asioista ja tapahtuneesta edistyksestä saattavat ottaa valtiollisen tason politiikat.

EU-komission vuoden 2015 alkupuolella julkaisemassa raportissa esiteltiin suomalaisten asennoitumista Euroopan unioniin. Suurin osa (66 %) suo-



malaisista suhtautuu unionin tulevaisuuteen myönteisesti, vaikka taloustilanteen uskotaan vielä huonontuvan ja enemmistö (54 %) kansalaisista tutkimuksen mukaan luottaa unioniin. Luottamus on itse asiassa korkeampaa verrattuna muiden jäsenmaiden kansalaisten asenteisiin. Verrattuna muihin EU-kansalaisiin suomalaiset pitivät unionin heikkoutena liiallista virkavaltaisuutta. Myös unionin sanoma on koettu epäselväksi. (Euroopan komissio 2014, 7). Unionissa on jäsenenä useita valtioita, joilla on jokaisella omat intressinsä ajettavanaan ja lisäksi mukana on monenlaisia etujärjestöjä. Mitä todennäköisimmin tämä vaikeuttaa yhteisen selkeän sanoman muodostamista. Kun pyritään hallitsemaan tällaista valtavaa kokonaisuutta, on varmasti mahdotonta välttyä byrokralialta.

On selvää, että näin monen toimijan ollessa mukana, joudutaan tekemään kompromisseja. Osa eri toimijoiden tavoitteista on sellaisia, että useampi osapuoli pyrkii niihin ja tämän vuoksi pienelle Suomelle on eduksi olla mukana unionissa, jossa se saa asiansa paremmin kansainvälisesti kuuluville. Yhdessä EU-maat muodostavat yhteisön, jossa asuu 503 miljoonaa ihmistä eli se on väkiluvultaan kolmanneksi suurin alue Kiinan ja Intian jälkeen (Euroopan unioni 2015c). Useamman valtion yhdessä muodostama ääni tulee paremmin kuuluville kansainvälisessä toimintaympäristössä. Lähtökohtaisesti EU edustaa länsimaisia arvoja ja demokratiaa, joten tämänkin suhteen ollaan suomalaisten kanssa samoilla linjoilla.

Monissa muissa valtioissa kunta-käsitteellä katetaan paljon laajempia alueita kuin Suomessa (Heuru ym. 2011, 21). Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa on todettu, että jokaisella kansalaisella tulee olla mahdollisuus unionissa demokratian toteuttamiseen ja päätöksiä tehdessä on pyrittävä mahdollisimman paljon sekä avoimuuteen että tekemään ne lähellä kansalaisia (10.3 §). Suomen osalta tällä läheisyysperiaatteeksi kutsutulla normilla on siis ollut ainakin periaatteessa paremmat mahdollisuudet toteutua paikallistasolla, mutta Suomessakin on jo siirrytty isompiin yksiköihin kuntien yhdistymisten ja aiotun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen myötä. Voidaan siis pohtia miten hyvin läheisyysperiaatte pääsee toteutumaan vastaisuudessa.

Globalisaation eteneminen on väistämätön asia tietotekniikan ja ihmisten rajat ylittävän liikkuvuuden lisääntymisen vuoksi. Ehkä EU on hieman pehmentänyt Suomen laskua globaaliin maailmaan. Suomi on kuitenkin noudattanut hyvin tunnollisesti unionin asettamia säännöksiä ja pyrkinyt jo etukäteen muokkaamaan lainsäädäntöään unionin normeja vastaavaksi, joten näiden säännösten noudattaminen on varmasti auttanut Suomea pysymään paremmin ajan hermolla.

Suomessa kunnilla on tärkeä rooli työllistäjinä. Kansainvälistyminen ja maahanmuutto tuovat apua väestön ikääntymisen aiheuttamaan hoiva- ja hoitopalvelujen alaa vaivaavaan työvoimapulaan. (Suomen Kuntaliitto 2015f.) Maahanmuuttajia työllistetään usein aloille, joista kantasuomalaiset eivät ole kiinnostuneet. Vaikka töihin palkattavilla maahanmuuttotaitaisilla henkilöillä olisi muuten työhön tarvittava riittävä osaaminen, lienee suurin haaste kuitenkin riittävä kielitaito. Rutiininomaisesti suoritettavissa työtehtävissä suomen kielen osaamisella ei liene niin suurta merkitystä, mutta tilanne on eri niiden töiden kohdalla, jossa kielitaidon puute voi aiheuttaa riskin asiakkaiden terveydelle. Uskoisin, että maahanmuuttajien työllistämisen nopeuttaminen niin, että heidän ei tarvitsisi täyttää kaikkia työlle asetettuja vaatimuksia, voisi kostautua jälkeinpäin. Maahanmuuttajat ovat kuitenkin suuri potentiaalinen voimavara, jota voidaan hyödyntää työmarkkinoilla, mikäli integroimiseen panostetaan riittävästi ja paikallisella tasolla onnistunut kotouttaminen parantaa erilaisten väestöryhmien välistä vuorovaikutusta (Suomen Kuntaliitto 2015f).

Opinnäytetyön kirjoittamista helpotti se, että erilaisia ajantasaisia lähteitä oli hyvin saatavana ja koko ajan tulee uutta tietoa. Jatkokehittelyssä opinnäytetyötä voisi syventää ja tarkastella asioita vielä yksityiskohtaisemmin esimerkiksi eri ammattialojen, alueiden tai väestöryhmien näkökulmasta. Laajemmassa tarkastelussa voisi huomioida historiallista näkökulmaa tuomalla merkittäviä yksittäisiä vaiheita, jolla on ollut vaikutusta unionin ja kuntien väliseen suhteeseen. Lainsäädäntö kehittyy jatkuvasti EU:n tasolla ja Suomi unioninjäsenenä toimiessaan tietenkin mukauttaa omaa lainsäädäntöään vastaamaan unionin vaatimuksia. Tilanne siis elää koko ajan ja

jatkokehittelyssä voitaisiin huomioida EU-oikeudessa tapahtuneet uudistukset esimerkiksi digitaalisia sisämarkkinoita koskevan sääntelyn suhteen.

## Lähteet

- Ahvenanmaan itsehallintolaki 1114/1991.  
Amsterdamin sopimus.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2015. Euroopan rakennerahastot 2014-2020. <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/rakennerahastot-2014-2020>. 21.9.2015.
- Euroopan komissio. 2014. Standard Eurobarometri 82/Syksy 2014, kansallinen raportti Suomi. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_fi\\_fi\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_fi_fi_nat.pdf). 9.10.2015.
- Euroopan komissio 2015a. Euroopan turvallisuusstrategia 2015-2020. [http://ec.europa.eu/finland/news/press/150428\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/finland/news/press/150428_fi.htm). 20.8.2015.
- Euroopan komissio 2015b. Julkisia palveluja koskeva yhteinen lausuma. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-4646\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4646_fi.htm). 20.8.2015.
- Euroopan komissio 2015c. Suomen aluetukikartta vuosiksi 2014-2020 hyväksytty komissiossa. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-407\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-407_fi.htm). 17.9.2015.
- Euroopan komissio 2015d. Suomen maaraportti 2015 johon sisältyy perusteellinen tarkastelu makrotalouden epätasapainotilojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_finland\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_finland_fi.pdf). 23.9.2015.
- Euroopan komissio 2015e. Komissiolta 16 aloitetta digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_fi.htm). 23.9.2015.
- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annettu direktiivi 2008/98/EY.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa 2011/24/EU.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 883/2004.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä 987/2009.
- Euroopan unioni 2015a. Unionin päätöksentekomenettelyt. [http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity\\_fi.htm#NATIONAL](http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_fi.htm#NATIONAL). 8.9.2015.
- Euroopan unioni 2015b. Alueiden komitea (AK). [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_fi.htm). 17.8.2015.
- Euroopan unioni 2015c. Elinolot. [http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_fi.htm). 28.9.2015.
- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kondolisoitu toisinto (2012/C 326/01).
- EUR-Lex. 2015. Jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV:a26000>. 8.9.2015.

- Euroopan komissio C 7/2006.  
EYT 260:1985  
EYT 212:1999  
EYT 167:1998  
EYT 171:1998  
Harjula, H. Prättälä, K. Kuntalaki – taustat ja tulkinnat. Helsinki: Talentum 2012.  
HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi hallitusmuodoksi.  
HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 103/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 150/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta.  
Helsingin sanomat. 2015. Entinen maa- ja metsätalousministeri Kari Koskinen valittiin Kuntaliiton uudeksi toimitusjohtajaksi. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1440037680282>. 3.9.2015.  
Heuru, K. Mennola, E. & Rynänen A. Kunta, kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 2011.  
Jääskinen, N. Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum. 2007.  
Kajanova, J. Taipale, K. Euroopan mahdollisuus. Riika: Into Kustannus Oy. 2014.  
Kauppalehti. 2015. Investointisuoja voi ajaa vapaakauppaneuvottelut karille. <http://www.kauppalehti.fi/#/uutiset/investointisuoja-voi-ajaa-vapaakauppaneuvottelut-karille/zcbQbxpa>. 22.9.2015.  
Keravuori, M. Niemivuo, M. 2003 Hallintolaki. Porvoo: WSOY Lakitieto.  
Keravuori-Rusanen, M. Kuusikko, K. & Niemivuo, M. Hallintolaki. Helsinki: WSOYpro. 2010.  
KHO 2008:81  
Kuntalaki 410/2015.  
Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014.  
Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta 8/2014.  
Laki julkisista hankinnoista 348/2007.  
Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999.  
Laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta 1201/2013.  
Laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta 993/2014.  
Lissabonin sopimus 2007/C 306/01.  
Maastrichtin sopimus.  
Mäenpää, O. Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum. 2011.  
Perustuslaki 731/1999.  
Pietilä, H. & Ruonala, M. EU-perusteos. Kuopio: Kirjapaino Grano Oy. 2014.  
Raitio, J. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki: Talentum. 2010.

- Raitio, J. Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino. 2011.
- Suomen Kuntaliitto. 2011. Suomen Kuntaliiton EU-politiikka.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/eu-politiikka/Sivut/default.aspx>. 19.5.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2012. Kunta-alan kv-organisaatiot ja järjestöt.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/kunta-alan-kv-organisaatiot-ja-jarjestot/Sivut/default.aspx>. 19.5.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2014a. Kansallinen aluepolitiikka.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/alueiden-kehittaminen/kansallinen-aluepolitiikka/Sivut/default.aspx>. 5.9.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2014b. Kuntaliiton Brysselin toimisto.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/Bryssel/Sivut/default.aspx>. 6.9.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2014c. Brysselin toimiston tehtävät.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/Bryssel/tehtavat/Sivut/default.aspx>. 6.9.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2014d. Kolme kunnan toimialaa koskevaa päätöstä.  
[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridii kka/kunnallinen\\_itsehallinto/oikeustapauksia-kunnan-toimiala/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridii kka/kunnallinen_itsehallinto/oikeustapauksia-kunnan-toimiala/Sivut/default.aspx). 22.9.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2015a. Alueiden komitean toiminta.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/ak/toiminta/Sivut/default.aspx>. 17.8.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2015b. Kuntapohjaiset aluejaot, kuntanumerot ja kuntien lukumäärät.  
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/Sivut/default.aspx>. 18.8.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2015c. EU ja kansainvälisyys.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/Sivut/default.aspx>. 19.5.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2015d. Suomen kunnat ja EU: missä määrin EU vaikuttaa kuntien toimintaan?  
[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/Kuntaliiton%20selvitys%20EU%20kuntavaikutuksista/Suomen%20kunnat%20ja%20EU%20missä%20määrin%20EU%20vaikuttaa%20kuntien%20toimintaan\\_2014\\_final.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/Kuntaliiton%20selvitys%20EU%20kuntavaikutuksista/Suomen%20kunnat%20ja%20EU%20missä%20määrin%20EU%20vaikuttaa%20kuntien%20toimintaan_2014_final.pdf). 20.9.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2015e. Kuntaliiton EU-edunvalvonnan tavoitteet ja kärkihankkeet 2015.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/eu-kv/eu-politiikka/EU-edunvalvonnan-painopisteet-2014/Sivut/default.aspx>. 18.8.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2015f. Maahanmuutto vahvistaa alueiden elinvoimaisuutta.  
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/03/Sivut/maahanmuutto-vahvistaa-kuntien-ja-alueiden-elinvoimaa.aspx>. 29.9.2015.
- Suomen Kuntaliitto. 2015g. Uusi jätelaki.

- [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/jatehuolto/jat  
elakiuudistus/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/jatehuolto/jat<br/>elakiuudistus/Sivut/default.aspx). 30.9.2015.
- Valtiovarainministeriö. 2015. Eurooppa 2020 –strategia.  
<http://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>. 7.9.2015.
- Yle. 2013. Vähenevien EU-tukien jaosta on tulossa maakuntien vääntö.  
[http://yle.fi/uutiset/vahenevien\\_eu-  
tukien\\_jaosta\\_on\\_tulossa\\_maakuntien\\_vaanto/6636142](http://yle.fi/uutiset/vahenevien_eu-<br/>tukien_jaosta_on_tulossa_maakuntien_vaanto/6636142).  
18.9.2015.
- Yle. 2015a. Europarlamentti äänesti riitojen julkisen käsittelyn puolesta.  
TTIP-neuvottelut voivat edetä.  
[http://yle.fi/uutiset/europarlamentti\\_aanesti\\_riitojen\\_julkisen\\_  
kasittelyn\\_puolesta\\_\\_ttip-neuvottelut\\_voivat\\_edeta/8140187](http://yle.fi/uutiset/europarlamentti_aanesti_riitojen_julkisen_<br/>kasittelyn_puolesta__ttip-neuvottelut_voivat_edeta/8140187).  
20.8.2015.
- Yle. 2015b. Markku Markkula Euroopan alueiden komitean johtoon.  
[http://yle.fi/uutiset/markku\\_markkula\\_euroopan\\_alueiden\\_ko  
mitean\\_johtoon/7802501](http://yle.fi/uutiset/markku_markkula_euroopan_alueiden_ko<br/>mitean_johtoon/7802501). 24.8.2015.
- Yle. 2015c. Viranomaiset ja kunnat kartoittavat kaikki mahdolliset tilat  
maahanmuuttoa varten.  
[http://yle.fi/uutiset/viranomaiset\\_ja\\_kunnat\\_kartoittavat\\_kaiikk  
i\\_mahdolliset\\_tilat\\_maahanmuuttoa\\_varten/8254779](http://yle.fi/uutiset/viranomaiset_ja_kunnat_kartoittavat_kaiikk<br/>i_mahdolliset_tilat_maahanmuuttoa_varten/8254779).  
17.9.2015.