

## Maalaiskuntien kunnallishallinnon pääkohdat.

J. KOIVISTO.

Maalaiskuntien hallinto käsitetään meillä yleensä alkaneen vuodesta 1865, jolloin annettiin asetus *kunnallishallinnosta maalla*. Tällä lainsäädäntötoimenpiteellä erotettiin kunnallishallinto maalla seurakuntahallinnosta *erilliseksi ja itsenäiseksi*.

Kunnallisella itsehallinnolla maassamme on kuitenkin ajassa kauvaksi taaksepäin ulottuvat juuret.

Jo pakanuuden aikana on voitu todeta olleen olemassa jonkinlaista järjestettyä kyläkuntahallitusta. Yhteistä omaisuutta (apajapaikat, riistamaat, pellot ja kasket) hallittiin ja puolustettiin yhteisesti kyläkunnan kokouksissa tehtyjen päätösten mukaan. Täten on syntynyt yhteiskuntahallinnon ensimmäinen muoto, kyläyhdyskunta kylähallintoineen. Kylistä on muodostunut vähitellen pitäjiä ja niitäkin laajempia hallintoyksiköjä. Yhteisistä asioista päätettiin kokouksissa: käräjissä, joita kokoonnuttiin pitämään joko edeltäpäin määrättyinä aikoina tai pitäjän päämiehen (kupias, suntio, tuomari) jopa eräissä osissa maata kuningas) kutsusta. Päämiehen johdolla ratkaistiin riitakysymyksiä sekä päätettiin yhteisistä hallinto- ym. asioista. Käräjiä pidettiin määrättyillä paikoilla, useasti seutua hallitsevalla vuorella, tai kummulla, jossa kehään asetetut kivet olivat kylänvanhimpien ja muiden käräjissä päättämään oikeutettujen miesten istuimina. (Siitä nimet: käräjävuori, käräjämäki, kärjäkivet jne.) Tutkimuksissa on voitu todeta, että jo tällöin, siis ennen Ruotsin vallan aikaa, asukkaat olivat velvollisia luontaisuuksiin yhteisten menojen peittämiseksi. Kannettiin siis veroja l. vakkoja, joihin voi olla uskonnollisissa juhlissa uhrattavat eläimet tai pyhiin lehtoihin vietävät muut luonnonantimet ja luottamusmiehille heidän työnsä palkkioksi määrätty antimet.

Ruotsin vallan aikana alettiin maahamme vähitellen soveltaa emämaassa käytännössä olevaa valtio- ja yhteiskuntahallintoa. Sitä edustivat etupäässä piispa ja papisto. Yhteiskuntahallinnon alalla alkoivat maassamme vähitellen piispa ja papit astua pakanuuden aikaisien päämiesten sijaan veronkantajina, riitojen ratkaisijoina ja yhdys-

kuntien etujen valvojina. Ruotsin yhteiskuntahallinto perustui silloin kihlakunta- ja maakuntahallintoon. Kihlakunnan ohella oli pitäjällä jo katolisella ajalla eräitä kirkollisia oikeuksia. Uskonpuhdistuksen jälkeen tuli pitäjän merkitys yhä suuremmaksi. Kustaa Vaasan aikana syntyi lähinnä kirkollisten asiain käsittelyä varten pitäjänkokous. Ensimmäiset lainsäädännökset sen kokoonpanosta ja toimivallasta tavataan papiston erioikeuksissa v:lta 1650. Näissä oikeutetaan papisto pitäjäntuvissa pitämään pitäjänkokouksia, joihin koko seurakunnan tai sen valtuuttamain kirkon isäntien tuli estämättä kokoontua päättämään kirkkoa, pappilaa, niiden tuloja ja tilejä koskevista ym. seurakunnan asioista. Saivatpa seurakuntalaiset käsitellä niissä myöskin seurakunnan »järjestyksen ja hyvän kunnan säilyttämistä». Näitä maallisia asioita koskevia kokouksia ei kuitenkaan saanut pitää kirkkotarhassa vaan sen ulkopuolelle rakennetussa pitäjäntuvassa. Tästä säännöstä johtuen olivat kuntakokoushuoneet, pitäjäntuvat, vielä tämän vuosisadan alussa melkein poikkeuksetta kirkkotarhan aidan vieressä olevissa vaatimattomissa rakennuksissa. Papiston etuoikeuksia pitäjähallintoon laajennettiin ja kehitettiin v:n 1675 ja 1723 papiston privilegioissa. Näiden nojalla rupeasi pitäjänkokous yhä enemmän käsittelemään kaikkia paikkakunnan yhteisiä taloudellisia kysymyksiä. Lähes puolitoista sataa vuotta perustui kunnallinen (eli seurakunnan taloudellinen) elämä näihin säädöksiin.

Tällä kannalla olivat olot kun Suomi erosi Ruotsista ja samalla kannalla ne pysyivät pitkän aikaa sen jälkeen. Yhä vielä kirkollinen seurakunta oli kuntana ja hoiti paikkakunnan asukasten yhteiset asiat. Täydellistä asetusta, joka olisi tarkoin määrännyt pitäjänkokouksen tehtävät ja kokoonpanon sekä sen oikeuden, esim. maksujen suorituksen yhteisiin tarpeisiin, ei löytynyt. Tämän pulman selvitti vasta alussa mainitsemani »asetus kunnallishallituksesta maalla», joka annettiin 5 p:nä helmikuuta 1865.

Siinä ensiksikin kunnan alueesta säädettiin että »kukin seurakunta maalla on itsepäällensä erinäinen kunta». Kunnan toimivaltaan kuuluivat sen mukaan »yhteiset järjestys- ja talousasiat laissa määrättyissä rajoissa, elleivät ne voimassa olevien asetusten mukaan kuuluneet julkisen virkakunnan tai oikeuden toimialaan». Niinä asioina, joita kuntakokous sai ottaa neuvoteltavaksi ja päätettäväksi, luettiin erikseen seuraavat asiat: »kansakoulujen asettaminen, toimet yhteisen järjestyksen edistämiseksi, terveydenhoito, rokonpanon yleisempi käyttäminen, kättilöintien asettaminen, heikko- mielisten hoito, vaivahoidon järjestäminen, laina- ja apumakasiinien perustaminen ja hoito, toimet petoeläinten hävittämiseksi sekä ase-

tusten noudattamiseksi kalastuksesta ja metsästyksestä, tulipalon ja kulovalkean estämistoimet, varain takseerauksista ja lainan ostoista kunnan yhteisiin tarpeisiin, sekä kunnan varain hoidosta, tilin pidosta ja sen tarkastamisesta, kunnallislautakunnan asettamisesta» jne. Siinä säädettiin myöskin kuntakokouksen velvollisuudesta antaa vaadittaessa lausuntoja hallinnollisille viranomaisille ja kihlakunnan oikeudelle. Vieläpä säädettiin oikeus kuntakokouksen päätäntävällän siirtämisestä kunnan valtuusmiehille jos kuntakokous, jossa vähintäänkin puolet kunnan kaikesta ääniluvusta on edustettuna, kahden kolmanneksen äänimäärällä niin päättää. Tällä asetuksella luotiin pohja varsinaiselle kunnallistoiminnalle maassamme. Sillä erotettiin toisistaan seurakunnallinen ja kunnallinen toiminta, järjestettiin kunnallinen itsehallinto- ja verotusoikeus, säädettiin kunnallisen toimeenpanoelimen asettaminen ja sen toimivalta jne. Kunnan päätettäväksi jätettyjen asioiden luettelo on siinä niin laaja, että se sisältää jo jokseenkin kaikki ne asiat, mitkä kuuluvat kunnalle nykyäänkin voimassa olevan lain mukaan. Erikoista huomiota herättää mm. se, että asetus myöntää oikeuden kunnanvaltuustonkin asettamiseen. Oikeus puhe- ja äänivallan käyttämiseen kuntakokouksessa oli jokaisella kunnallisveroja maksavalla kunnan jäsenellä ja oli äänimäärä maksettavaksi pantujen verojen mukainen. Tämä asetus oli vähin korjauksin ja täydennyksin voimassa vuoteen 1899, jolloin astui voimaan asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15/6 1898. Tärkeimmät tämän asetuksen kautta säädetyt muutokset olivat: oikeus jakaa kunta piireihin, jotka tavalla tai toisella olivat riippumattomia kunnan yhteisestä hallinnosta, naisille myönnetty äänioikeus kunnan asioissa (mutta ei vaalikelpoisuutta), yhteistoiminnan helpottaminen eri kuntien kesken, kunnallislautakunnan aseman tarkempi määrittely kunnan keskushallintona ja verotuksen järjestäminen tuloverotuksen pohjalle.

Näiden asetusten varassa syntyi ja kehittyi maamme maalaiskuntain hallinto ja sen käyttö yli viidenkymmenen vuoden aikana. Kun alote oikeus oli kuntalaisten omissa käsissä, muodostui kunnallinen toiminta hyvinkin kirjavaksi, riippuen paikallisista oloista, tarpeista, taloudellisesta kantokyvystä, kunnan johtomiesten valistuneisuudesta ym. tekijöistä. Rajoittuneimmissa oloissa saattoi kunnallinen toiminta pysähtyä vain vaivahoidon järjestämiseen, lainajyvästön toimintaan, tieasioihin ja yleisen järjestyksen huoltamiseen. Valistuneimmissa oloissa ja taloudellisten mahdollisuuksien myöten antaessa muodostui kunnallinen toiminta näidenkin asetusten puitteissa hyvinkin monipuoliseksi ja hedelmälliseksi. Niinpä kansakoululaitoksen kehittäminen, terveydenhoidon helpottaminen (kunnanlääkärien

palkkaus), tulipalon torjumistojen järjestäminen ja kättilöiden palkkaaminen olivat asioita, joihin eräissä kunnissa jo varsin aikaisin kiinnitettiin huomiota.

Uuden kunnallislainsäädännön aikaansaamiseksi tehtiin yrityksiä kansanedustuslaitoksen uudistamisen jälkeen. Niinpä 1908 valtiopäivillä hyväksyttiin uudet kunnallislait, joissa mm. yleinen äänioikeus oli toteutettu. Tämä lainsäädäntötoimenpide ei kuitenkaan saanut vahvistusta, joten uudistaminen jäi vuoteen 1917, jolloin Venäjällä tapahtunut vallankumous loi edellytykset uudistuksen toteuttamiselle.

Marraskuun 27 p:nä 1917 julkaistiin *maalaiskuntain kunnallislaki, kunnallinen vaalilaki ja laki kansanäänestyksestä*. Niillä toteutettiin yleinen äänioikeus, suhteellisten vaalien käytäntöön ottaminen ja valtion valvonnan miltei kokonaan poistaminen. Varsinaista kunnallishallinnossa olevaa sisäistä järjestelmää ei niillä paljoakaan muutettu ja asetuksen määräyksiin kunnallisverosta ja kuntain talouden hoidosta ei kajottu ensinkään. Tällä lailla kuntakokous, paitsi manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kokous, lakkautettiin ja sijaan säädettiin valtuusto pakollisena jokaiseen kuntaan. Valtuutettujen lukumäärä määrättiin kunnan asukasluvusta riippuvaksi ja heidän toimiaikansa kolmeksi vuodeksi ja vuosittain eroavaksi kolmannes. Myös määrättiin valittavaksi tilintarkastajat yleisillä vaaleilla joka vuosi. Äänioikeus oli jokaisella kunnanjäsenellä, joka ennen vaalivuotta oli täyttänyt 20 vuotta. Vain hyvin harvoja äänioikeuden rajoituksia säädettiin. Kansanäänestykseen voitiin eräin rajoituksin alistaa valtuuston päätökset. Tämän lainsäädännön mukaiset ensimmäiset vaalit voitiin toimittaa vapaussodan vuoksi vasta 1918 vuoden lopussa. Näitä lakeja muutettiin jo seuraavan vuoden aikana kahdestikin. Kansanäänestys poistettiin, äänioikeus-ikäraja korotettiin 24 vuoteen ja kunnallinen verovelvollisuus asetettiin äänioikeuden ehdoksi. Vielä samana vuonna näitä muutoksia muutettiin niin, että ikäraja asetettiin 21 vuodeksi, verovelvollisuus äänioikeuden ehtona poistettiin ja äänioikeuden menettämisen syytä vähennettiin. Muutoksia on sen jälkeenkin seurannut melko tiheästi. 1925 säädettiin, että valtuutetut valitaan joka kolmas vuosi kaikki yhtä aikaa, tilintarkastajien vaali siirrettiin valtuuston toimitettavaksi, vieläpä säädettiin, että tilintarkastajaksi voidaan valita toisessakin kunnassa asuva ja että yhdeksi sellaiseksi voidaan valita kuntain keskusjärjestön edustaja. Vuonna 1930 muutettiin kunnallista vaalikelpoisuutta siten, että vaalikelpoisuutta vailla oli henkilö, joka oli osallistunut valtio- ja maanpetosta ajavan yhdistyksen toimintaan (ns. kommunistipykälät).

Kunnallisverotuksesta voimassa olleita vuoden 1898 asetuksen määräyksiä on muutettu vuoden 1919 lailla tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta, v. 1920 säätämällä lisävero niille, jotka eivät määräkä aikana suorita kunnallisveroaan ja vuoden 1922 lailla kunnallisverotuksen uudistamisesta. Tällä lailla siirryttiin maatalouskiinteistöjen verotuksessa todellisen tulon verotuksesta keskimääräisen tuoton verottamiseen, valtio veloitettiin maksamaan kunnallisveroa eräissä tapauksissa, vähävaraisten veronmaksajien huojennukset järjestettiin uudelleen jne. Näitäkin lakeja on muutettu ja täydennetty myöhemmin useaan kertaan. Voimme siis todeta, että itsenäisyytemme aikana on maalaiskuntia koskeva lainsäädäntö ollut alituisen kehityksen ja tiheiden muutoksien alaisena ja niin tulee kait jatkuvastikin olemaan. Kunnille ja kuntayhtymille ilmenee aina uusia asioita ja uusia toimintamuotoja. Niinpä on merkillepantavaa, että yhä enemmän pyritään valtion velvollisuuksina tähän saakka olleita asioita siirtämään kunnille ja kuntayhtymille. Kuntien yhteistoiminnan edistämiseksi onkin itsenäisyytemme aikana syntynyt sitä helpottamaan tarkoitettu erikoinen lainsäädäntö. Tämä lainsäädäntö on tarkoitettu ensi sijassa palvelemaan terveydenhoidon ja yhteiskunnallisen huollon tarpeita, tekemällä kunnille mahdolliseksi yhteisesti perustaa ja ylläpitää sairaaloita, parantoloita ja työlaitoksia, jopa puhtaasti taloudellisiakin yrityksiä.

Edellä olevassa on huomio kohdistettu pääasiallisesti maalaiskuntien hallinnon kehitykseen sen eri vaiheissa ja siitä myöskin jo osittain käy selville kunnallishallinnon päätehtävät, jotka aikojen kuluessa ja muotojen muuttuessa sittenkin ovat pysyneet pääkohdiltaan samoina. Osan niistä tehtävistä, jotka vuoden 1865 asetus antoi kunnan päätäntövaltaan ja oma-alotteisuudesta riippuvana vapaaehtoisesti toimeenpantavaksi, on valtiovalta myöhemmin määrännyt kunnat pakollisesti toimeenpanemaan. Laki yleisestä oppivelvollisuudesta säätää yksityiskohtaisesti ja tarkasti ne muodot ja laajuuden, millä kunnat ovat velvollisia kansakoululaitoksen perustamiseen ja ylläpitämiseen. Köyhäinhuoltoilla on kunnille säädetty yleinen velvollisuus varattomien hoitoon ja elatukseen, kunnalliskotien perustamiseen ym. Terveydenhuoltoilla on kunnille määrätty tehtäviä terveydenhoidon edistämiseksi, tarttuvien tautien vastustamiseksi jne. Kättilötoimi on järjestetty kunnan pakollisesti toimeenpantavaksi. Lailla avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista on kunnat veloitettu avustamaan tällaisten äitejä elatusavulla ja kunnallisen lastenvalvojan asettamisella avustamaan heitä oikeudenkäynnissä. Työväensuojelu on kuntien pakollisena tehtävänä kunnallisen ammattientarkastajan kautta, samoin työväilyksestä on

kunnille annettu velvoittavia määräyksiä. Palolailla on kuntain velvollisuudeksi säädetty huolenpito palotoimesta ja tulipalojen ehkäisemisestä. Ensi vuoden (1937) alusta astuvat voimaan kunnalliset huoltolait, joiden kautta köyhäinhoito, irtolais- ja alkoholihuolto on yksityiskohtaisin määräyksiin annettu kunnallisen huoltolautakunnan tehtäväksi. Tästä sarjasta on vielä valmisteilla mielisairaslaki. Tämän lisäksi on vielä suuri joukko yhteiskunnallisen toiminnan aloja, joiden hoidossa valtio avustaa kuntia ehdolla, että kunta itse kantaa huomattavan osan kustannuksista. Sellaisia ovat kansankirjastot, lastentarhat, kunnan- ja kylätiet ym. Edellä on lueteltuna sellainen määrä tehtäviä, että vain harvalla kunnalla on mahdollisuuksia vielä niiden lisäksi toteuttaa jotain enemmän.

Päätävänä elimenä kunnassa on valtuusto, jolle kuuluu kunnan päätösvalan käyttäminen: meno- ja tuloarviosta päättäminen, lainan ottaminen, päätöksen teko omaisuuden hankkimisesta ja myymisestä, kunnan toimivaltaan kuuluvien ohje- ja järjestyssääntöjen vahvistaminen ym. Nykyisen kunnallisen vaalilain mukaan valitaan valtuustoon jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja ovat vaali- ja äänioikeutettuja kaikki ne kunnan jäsenet, jotka ennen vaalivuotta ovat täyttäneet 21 vuotta. Erinäisiä vaali- ja äänioikeuden rajoituksia löytyy. Vaalit ovat välittömät ja suhteelliset ja on kaikilla vaalioikeutetuilla yhtäläinen äänioikeus, jota on henkilökohtaisesti käytettävä.

Tilien ja hallinnon tarkastusta varten valitsee valtuusto tilintarkastajat. Hallinto- ja toimeenpanoelimenä on kunnassa kunnallislautakunta, johon valtuusto valitsee puheenjohtajan ja jäsenet. Kunnallislautakunta toimii johtavana elimenä. Muut lautakunnat ja johtokunnat, joita kunnassa voi olla hyvin lukuisasti, toimivat yleensä kunnallislautakunnan valvonnan alaisina. Kunnallisen raha- ja tilitoimen hoito on maalaiskunnissakin paisunut suureksi ja huolta vaativaksi.

Kunnallinen itsehallinto on valtion valvonnan alainen. Kun toiminnan yleiset puitteet jopa muodotkin on laeilla ja asetuksilla säädetty, seuraa tästä yleinen laillisuusvalvonta. Jos joitakin laeissa ja asetuksissa määrätyistä tehtävistä jätetään täyttämättä, tai niistä poiketaan, voidaan toimenpide kumota. Valvonnan toteuttamiseksi ovat eräät valtuuston päätökset *alistettavat* maaherran tai muun hallintoviranomaisen vahvistettavaksi ja eräistä on tehtävä ilmoitus. Sen lisäksi on jokaisella kunnan jäsenellä oikeus valitustietä saattaa valtuuston ja kunnallislautakunnan päätökset maaherran tarkastettavaksi. Sama oikeus on terveydenhoitolautakunnan, tutkijalautakunnan, eräistä verotuslautakunnan, kunnallisen vaalilautakunnan ja köyhäinhoitolautakunnan päätöksistä valittamiseen.

Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus käydä lähemmin selostamaan kunnallishallinnon yksityiskohtia, sillä ne ovat jatkuvan kehityksen ja alati muuttuvan lainsäädännön alaisina. Kulloinkin voimassa olevista säädöksistä julkaistaan aina aika ajoin teoksia, joiden avulla kunnallismiehet pysyvät kehityksen tasolla. Maalaiskunnilla on oma keskusjärjestönsä, joka seuraa tarkoin kunnallista lainsäädäntöä ja kunnallispolitiikan kehitystä sekä auttaa neuvoillaan ja avustuksillaan kuntia. Sen toiminta kunnallisen rahatoimen ja tilinpidon järjestämiseksi ja tarkastamiseksi on saavuttanut suurta suosiota.

Laajakatseisen ja järkevän *kunnallispolitiikan* toteuttaminen on asia, jossa maalaiskunnillamme on vielä paljon opittavaa. Yleisenä ilmiönä on huomattavissa, ettei kunnallisvaaleissamme panna tälle seikalle läheskään riittävää huomiota. Kunnalliset toimet käsitetään valitettavan usein sellaisiksi, joiden täyttämässä on paikalliset tai muut seikat pantava määräviksi ja taito ja kyky vasta toisarvoiseksi tekijöiksi. Kuitenkin ovat taitava kunnallispolitiikka ja järkevän, kauvaksi tähtäävän kunnallistalouden toteuttaminen niitä kulmakiviä, joille maalaiskuntiemme kunnalliselämän tulisi rakentua.