

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen, Mira Turpeinen

Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin.

Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2019:67

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-804-5

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67

Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle

Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen ja Mira Turpeinen

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-804-5

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia	4.12.2019	
Tekijät	Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen ja Mira Turpeinen		
Julkaisun nimi	Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67		
ISBN PDF	978-952-287-804-5	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-804-5		
Sivumäärä	106	Kieli	suomi
Asiasanat	perustuslaki, kunnat, itsehallinto, perusoikeudet, sosiaaliset oikeudet, yhdenvertaisuus, tutkimus, tutkimustoiminta		
Tiivistelmä	<p>Tämä tutkimus on valtiosääntöoikeudellinen arvio kuntien tehtävien eriyttämisen yleisistä oikeudellisista reunaehdoista. Tutkimuksessa arvioidaan myös eriytymiskehityksen oikeudellisia rajoja. Kysymys on ollut valtiosääntöoikeudellisesti ennen muuta siitä, millaisia rajoituksia perustuslain 121 §:n sääntely kuntien itsehallinnosta asettaa kuntien tehtäviä koskevalle sääntelylle ja kuntakentässä ilmenevälle eriytymiselle, kun samalla otetaan huomioon perustuslain 6 §:n vaatimus ihmisten kohtelemisesta yhdenvertaisesti lain edessä ja kun kunnilla on ollut hyvin keskeinen rooli perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjen sosiaalisten oikeuksien toteuttajana.</p> <p>Selvityksessä havaittiin, että Suomen perustuslaki ei estä lainsäätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi. Alueelliset erillisratkaisut muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä ovat niin ollen valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia. Myös maakuntien tehtävien sääntelyssä voi näin ollen olla kuntien tehtävien sääntelyä vastaavaa vaihtelua.</p> <p>Kuntien tehtävien eriyttämiseen johtavan sääntelyn on kuitenkin vastattava niitä vaatimuksia, joita perustuslaki muutoinkin asettaa kuntia tai kuntia suurempia itsehallintoalueita koskevalle taikka perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkitykselliselle lainsäädännölle. Eriytymisestä johtuvalle ihmisten erilaiselle kohtelulle on ensinnäkin osoitettava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Muun muassa pyrkimys edistää jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja estää näiden oikeuksien vaarantuminen ovat tällaisia perusteita. Perusoikeuksien toteutuminen on turvattava lailla. Erillisratkaisuissa on myös otettava huomioon kielellisten oikeuksien toteutuminen, jos järjestelyn seurauksena alueen suomen- tai ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada sote-palveluja omalla kielellään jäävät heikommiksi kuin jossain vaihtoehtoisessa aluejakomallissa.</p> <p>Kuntien eriytyminen ei myöskään saa muodostua kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi: Kuntien päätöksenteon kansanvaltaisuus on turvattava samoin kuin kuntien oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan. Myös eriytyvien kuntien tehtävistä ja kuntien yhteistoimintavelvoitteista on säädettävä lailla, ja kunnille on tehtäviä eriytettäessäkin taattava riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään.</p>		
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokaytoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	4.12.2019
Författare	Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen och Mira Turpeinen	
Publikationens titel	Från en enhetlig kommun till divergenta kommuner. Konstitutionella begränsningarna för divergens av kommunernas uppgifter	
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:67	
ISBN PDF	978-952-287-804-5	ISSN PDF 2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-804-5	
Sidantal	106	Språk Finska
Nyckelord	grundlag, kommuner, självstyrelse, grundläggande rättigheter, sociala rättigheter, jämlikhet, forskning, forskningsverksamhe	
Referat	<p>Denna utredning är en konstitutionell bedömning om de allmänna rättsliga begränsningarna för divergens av kommunernas uppgifter. Forskningen ifråga gäller även de rättsliga gränserna för trenden av ökad divergens. Konstitutionellt har det varit fråga om vilka gränser 121 § Finlands grundlag beträffande kommunal självstyrelse ställer för regleringen av kommunernas uppgifter även med beaktande av de krav som 6 § grundlagen om jämlikhet mellan individer ställer på de ämnesområde där kommunerna har stort ansvar för som t.ex. de sociala rättigheterna.</p> <p>Enligt denna utredning hindrar Finlands grundlag inte sådan lagstiftning som ökar divergens bland kommunerna beträffande kommunernas uppgifter. Således verkar olika t.ex. områdesvis motiverade särbeslut bland annat beträffande social- och hälsovård konstitutionellt sätt möjliga. Även vid regleringen av uppgifter av landskapen kan det således finnas likadan variation.</p> <p>Regleringen som leder till ökad divergens mellan kommunerna måste dock uppfylla de förutsättningar som grundlagen i övrigt ställer för lagstiftningen beträffande kommuner och större förvaltningsområden än kommuner eller beträffande konstitutionella rättigheter.</p> <p>Särbehandling av individerna måste alltid uppfylla de krav som är godkännbara med tanke på system för de grundläggande rättigheterna. Bland annat individernas rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster måste försäkras och den allmänns plikt att inte riskera denna rätt är sådana. De grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses genom lag. Även de språkliga rättigheterna ska försäkras. Divergens mellan kommunerna och deras uppgifter får inte heller leda till situationen som skulle vara i strid med de konstitutionella förutsättningarna för kommunal och annan regional självstyrelse.</p>	
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt	
Förläggare	Statsrådets kansli	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	December 4, 2019	
Authors	Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen and Mira Turpeinen		
Title of publication	From unitarian tasks of municipalities to differentiated municipalities. Constitutional limits of the differentiation of the tasks of the municipalities.		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:67		
ISBN PDF	978-952-287-804-5	ISSN PDF	2342-6799
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-804-5		
Pages	106	Language	finnish
Keywords	constitution, municipalities, self-government, fundamental rights, social rights, equality, research, research activities		
<p>Abstract</p> <p>This report is a constitutional assessment of the general legal conditions governing the differentiation of the tasks of the municipalities. The study also evaluates the legal limits of the trend towards this kind of differentiation. In particular, the report assesses the limits that the protection of municipal self-government in Section 121 of the Constitution imposes on the regulation of municipalities' functions and the separation of municipal responsibilities, while taking into account the principle of equality and the social rights as provided by Sections 6 and 19 (3) of the Constitution.</p> <p>The study found out that the Finnish Constitution does not prevent the legislator from regulating the tasks of municipalities in a way where the tasks of some municipalities are different from those of others. Specific regional solutions, including those for the organization of social and health care services, are therefore constitutionally possible. The regulation of the tasks of the provinces may also be subject to variations similar to those of the municipalities.</p> <p>However, legislation leading to the separation of the tasks of municipalities must meet the same constitutional requirements which normally apply to legislation governing self-governing municipalities or fundamental rights. The difference in treatment between people must, first of all, be based on justifiable reasons. Such reasons include the promotion of everyone's right to adequate social and health services. Differentiation of municipal tasks must also take into account the realization of linguistic rights if, as a result of the arrangement, the chances of the Finnish or Swedish-speaking population in the area to receive social services in their own language are lower than in any alternative regionalization model.</p> <p>Moreover, the separation of municipalities must not be at odds with the minimum requirements of regional self-government: the democratic character of municipal decision-making must be safeguarded, as must the right of the municipalities to decide independently on their finances and administration. The duties and obligations of municipal cooperation must also be regulated by law and the municipalities must be provided with sufficient financial capacity to perform their duties.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvo.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Yhtenäiskunnan käsite	14
2.1	Käsitteen historiasta ja kehityspiirteistä.....	14
2.2	Yhteenveto yhtenäiskunta-ajatuksen historiasta	17
2.3	Yhtenäiskunnan käsitteen käytöstä tutkimuksessa	18
2.3.1	Käsitteen monet merkitykset ja käyttöyhteydet	18
2.3.2	Yhtenäiskunnan käsite erityisesti kuntien eriytymistä koskevassa tutkimuksessa	21
2.3.3	Yhteenveto yhtenäiskunta-käsitteen merkityksestä hallintotieteessä.....	23
2.4	Yhtenäiskunta valtiosääntö- ja muun julkisoikeudellisen tutkimuksen piirissä	24
3	Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja	31
3.1	Kansalaisten itsehallintoon perustuva kuntien hallinto hallitusmuodon aikana.....	31
3.2	Kunnallinen itsehallinto Suomen perustuslaissa	33
3.2.1	Kunnallisen itsehallinnon perussäännös	33
3.2.2	Kuntien hallinnon yleiset perusteet	34
3.2.3	Kuntien tehtävät ja rahoitusperiaate	35
3.2.4	Kuntien norminantovalta.....	38
3.2.5	Kunnallinen verotusoikeus.....	38
3.2.6	Kuntajaon perusteet	39
3.2.7	Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla	40
3.3	Yhteenveto kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta	41
3.4	Maakunnan itsehallinto	43

4	Perustuslakivaliokunnan käytäntö kuntien eriytymisen tyyppitapauksissa.....	45
4.1	Yleistä tarkastellusta tulkintakäytännöstä.....	45
4.2	Pääkaupunkiseudun erityisratkaisut.....	45
4.2.1	Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan alkuvaiheet.....	45
4.2.2	Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan viimevaiheet ja yhteistyön nykytila	48
4.2.3	Pääkaupunkiseudun erikoissairaanhoidon erityisjärjestelyt.....	49
4.3	Seutu-hanke	51
4.4	Kainuun hallintokokeilu	51
4.5	Paras-hanke	53
4.6	Kuntarakennemuutos	55
4.6.1	Yleistä kuntarakennemuutuksesta	55
4.7	Kuntajaon muutokset ja kriisikuntamenettely	56
4.7.1	Kuntakoko ja -rakenne.....	57
4.8	Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen Ahvenanmaan maakunnassa.....	58
5	Alueellisten erillisten ratkaisujen valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat.....	61
5.1	Kunnan tehtävät ja yhteistoimintavelvoitteet	63
5.1.1	Yleisen toimialan suhde lakisääteisiin tehtäviin	63
5.1.2	Kuntien tehtävistä säättäminen ja sopiminen	66
5.1.3	Yhteistoimintavelvoitteita koskeva sääntely	69
5.2	Yhdenvertaisuusvaatimus ja perusoikeuksien toteuttaminen.....	70
5.3	Kielelliset oikeudet	74
5.4	Kunnallisen itsehallinnon vähimmäisedellytykset.....	78
5.4.1	Kansanvaltaisuus ja osallistumisoikeudet	78
5.4.2	Verotus	81
5.4.3	Rahoitusperiaate	84
5.5	Kunnan olemassaolon valtiosääntöiset vähimmäisedellytykset	84
5.5.1	Kuntien itsehallinto kunnan vähimmäisedellytysten määrittäjänä.....	85
5.5.2	Kuntajako ja -rakenne kuntien vähimmäisedellytysten määrittäjänä.....	87
5.5.2.1	Perussääntely kuntajaosta ja -rakenteesta	87
5.5.2.2	Perustuslakivaliokunnan tulkinnat kuntajaosta ja -rakenteesta	88
5.5.2.3	Kuntajakomuutoksia koskeva oikeuskäytäntö.....	91

5.5.3	Johtopäätöksiä kunnan vähimmäisedellytyksistä	92
6	Johtopäätökset perustuslain reunaehdoista kuntien tehtävien eriytymiselle	95
	Lähteet	100

1 Johdanto

Perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 2 momentista seuraa puolestaan, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Samoin kuntajaon perusteista on perustuslain 122 §:n mukaan säädettävä lailla.

Vaikka perustuslain ei olekaan katsottu antavan suojaa olemassa olevalle kuntarakenteelle ja näin ollen yksittäisille kunnille sinänsä, vaikuttaa kuntien tehtäviä koskeva sääntely heijastelevan niin sanottua yhtenäiskuntamallia. Perustuslaissa turvattua kuntien asukkaiden itsehallintoa täsmentävässä keskeisimmässä tavallisessa laissa, kuntalaisissa (410/2015), asetetaan kuntien tehtäville, valtion ja kuntien suhteille sekä kunnan päätöksenteolle yhtenäiset, kaikkia kuntia samalla tavoin koskevat puitteet. Vastaavasti kun kunnille annetaan lailla uusia tehtäviä, ne koskevat tyypillisesti kaikkia kuntia niiden koosta, sijainnista tai elinkeinorakenteesta riippumatta. Tällaista yhtenäisen sääntelyn tarvetta voidaan perustella myös valtiosääntöoikeudellisin argumentein. Perustuslaissa ei tunneta jakoa erilaisiin kuntiin, vaan erot alueellisessa itsehallinnossa tunnustetaan oikeastaan lähinnä kuntien (ks. PL 121 §:n 1–3 momentti) ja kuntia suurempien itsehallintoalueiden (PL 121 §:n 4 momentti) välillä. Sen paremmin perustuslain 120 §:n mukainen Ahvenanmaan itsehallinto kuin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu saamelaiden kulttuurinen itsehallinto eivät muuta tätä perusasetelmaa.

Samaan suuntaan osoittaa myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaatteen on meillä vakiintuneesti katsottu edellyttävän muun ohella ihmisten kohtelamista samalla tavalla katsomatta heidän asuinpaikkaansa. Perusteltua saattaisi siten olla lähteä siitä, että perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnallinen itsehallinto on ainakin lähtökohtaisesti turvattava yhtäläisesti kaikkien kuntien asukkaille.

Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa ajatusta yhtenäiskunnasta ei kuitenkaan juurikaan tunneta. Hallintotieteellisen tutkimuksen piirissä ja varsinkin kunta-alan tutki-

joiden piirissä siihen on viitatu. Silläkin taholla on toisaalta katsottu, että kaavamaisesti sovellettu ja kuntien yhtäläisyyttä korostava lähtökohta on johtanut sekä alueellisiin ongelmiin kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamisessa että voimakkaaseen vaihteluun kunnallisen itsehallinnon tosiasiallisessa ulottuvuudessa¹. Myös perusoikeustutkimuksen piirissä on nostettu esiin niitä vaihtelevia sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen liittyviä ongelmia, joita esiintyy varsinkin syrjäseudun eräissä kunnissa². Eräät tutkijat ovatkin jo jonkin aikaa korostaneet tarvetta ymmärtää kunnallisen itsehallinnon nojautuvan osaltaan nimenomaan kuntien erilaisuuteen. Samalla he ovat esittäneet luopumista yhtenäiskunnan ideasta.³

Myös poliittisen päätöksenteon piirissä on varsinkin sote-uudistukseen liittyen lähdetty etsimään ratkaisuja, joissa kuntien eriytymistä sote-palvelujen järjestäjinä ja tuottajina pidetään ainakin yhtenä mahdollisena toteuttamisvaihtoehtona. Tämä vaihtoehto mainitaan myös pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa ”Osallistava ja osaava Suomi”, jonka mukaan alueelliset erityispiirteet otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja palveluiden järjestämisessä Hallitusohjelmakirjauksen mukaan ”hallitus selvittää Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillisratkaisun yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa vuoden 2019 loppuun mennessä.”⁴

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa käytössä olleiden resurssien puitteissa mahdollisimman kattava yleinen valtiosääntöoikeudellinen analyysi siitä, millaisilla valtiosääntöoikeudellisilla reunaehdoilla kunnilla olevia tehtäviä voidaan eriyttää. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi tutkimustehtävän valtiosääntöoikeudelliset rajaviivat on piirretty ensinnäkin perustuslain alueellista itsehallintoa koskevan säännöksen ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen väliin. Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentille on syytä antaa keskeinen merkitys ottaen huomioon kuntien ja mahdollisesti jatkossa myös maakuntien keskeinen rooli mainitussa perusoikeussäännöksessä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttajana. Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti ennen muuta siitä, millaisia rajoituksia perustuslain 121 §:n sääntelykuntien itsehallinnosta asettaa kuntien tehtäviä koskevalle sääntelylle ja sen kuntakentässä ilmenevälle eriytymiselle, kun samalla otetaan huomioon perustuslain 6 §:n vaatimus ihmisten kohtelemisesta yhdenvertaisesti lain edessä ja kun kunnilla on ollut hyvin keskeinen rooli niiden sosiaalisten oikeuksien toteuttajana, joita perustuslain 19 §:n 3 momentti koskee.

¹ Ks. Haveri, Stenvall & Majoinen 2011.

² Ks. Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016.

³ Ks. Haveri & Airaksinen 2011, s. 60.

⁴ VN 2019:23, s. 153.

Edellä mainittu pääkysymyksenasettelu voidaan edelleen jakaa osakysymyksiin:

- Salliiko perustuslaki kuntien tehtävien eriyttämisen siten, että yhtenäisten tehtävien sijaan kunnille säädetään lailla erilaisia tehtäviä. Mitkä tällöin ovat perustuslain reunaehdot tällaiselle sääntelylle?
- Millä edellytyksillä perustuslaki mahdollistaa tehtävien antamisen kuntaa laajemmalle alueelle tai kuntaa laajemmalla alueella yhdelle kunnalle? Tätä kysymystä arvioidaan tutkimuksessa erityisesti kuntien lakisääteisten yhteistoimintavelvoitteiden valossa.
- Millaisia vaatimuksia kansanvaltaisuutta ja osallistumisosoikeuksia koskevat perustuslain vaatimukset asettavat kuntien tehtävien eriytymiselle ja tähän liittyville erillisratkaisuille? Tätä kysymystä tarkastellaan varsinkin osana kuntien itsehallinnon vähimmäisehtoja koskevaa tarkastelua.
- Miten erilaiset tehtävät näyttäytyisivät suhteessa kunnan yleiseen toimialaan?
- Miten pitkälle kuntien tehtävien eriytymiskehitys voi perustuslain näkökulmasta ulottua?

Tutkimuksella on niin tieteellisiä kuin käytännöllisiäkin tavoitteita. Kuntien eriytymisen valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä ei ole meillä systemaattisesti analysoitu nykyisen perustuslain voimassaoloaikana, vaikka kysymykset kunnallisesta ja alueellisesta itsehallinnosta ovat olleet valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä hyvinkin paljon esillä. Tämä aihepiiri kytkeytyy myös alueelliseen yhdenvertaisuuteen, joka sekin on jo perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta keskeinen teema.

Tätä tutkimusta ei kuitenkaan ole voinut toteuttaa tiedostamatta sen taustalla olevien kysymyksenasettelujen poliittisia kiinnekohtia. Kysymys kuntien tehtävien eriytymisestä liittyy edelleen vireillä olevaan sote-uudistukseen.⁵ Valmistuttuaan selvitys mahdollisesti vaikuttaakin muun muassa hallitusohjelmassa mainitun Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillisratkaisun toteuttamiseen tuottaessaan valtiosääntöoikeudellista tietoa niistä mahdollisista rajoista, joiden puitteissa kuntien tehtävien eriyttäminen voitaisiin toteuttaa oikeudellisesti kestäväällä tavalla. On myös mahdollista, kenties todennäköistäkin, että kuntien eriytymiskehitys ei rajaudu ainoastaan pääkaupunkiseudulle vaan että kysymys on huomattavasti laajemmasta, valtakunnallisesta ilmiöstä. Tämä selvitys pyrkii osaltaan tuomaan näkyville niitä valtiosääntöoikeudellisia tekijöitä, jotka on syytä ottaa varteen pohdittaessa erilaisia eriytymiskehityksen vaihtoehtoja.

⁵ Ks. sote- ja kuntarakenneuudistushankkeiden aiemmista vaiheista ja niissä esiin tulleista ongelmista Auli Valli-Lintu 2017.

Tieteellisen tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon väliset yhteydet on syytä tunnistaa ja tunnustaa – rajoineen ja mahdolluuksineen. Yhtäältä on järkevää ja arvokasta, että poliittinen päätöksenteko perustetaan tieteellisesti tutkittuun tietoon. Toisaalta on korostettava, että käsillä oleva selvitys nojautuu tieteelliseen tutkimukseen ja on toteutettu tieteellisen tutkimuksen tarkoituksessa. Tällaisena sen ensisijaisena tarkoituksena on tuottaa uutta, riippumattomasti oikeustieteellisen tutkimuksen keinoin tuotettua, tietoa. Tutkimuksen mahdolliset välineelliset ja käytännölliset merkitykset ovat tähän nähden sivuseikka.

Tutkimuksen luonne ensisijaisesti nimenomaan valtiosääntöoikeudellisena tutkimuksena rajoittaa väistämättä sekä käytettävissä olevia kysymyksenasetteluja että saatavissa olevia tuloksia. Valtiosääntöoikeudellinen tieto mahdollistaa ensisijaisesti sen arvioimisen, onko jokin tietty lainsäädäntöratkaisu perustuslainmukainen vai ei. Tämän arvion laajapohjainen toteuttaminen edellyttäisi puolestaan tietoa paitsi kyseisen lainsäädäntöratkaisun keskeisestä sisällöstä myös sen yhteiskunnallisista, taloudellisista ja muista oikeudellisista vaikutuksista.

Tämä huomautus koskee etenkin vireillä olevan sote-uudistuksen mahdollisia sisältöjä. Olemme saaneet eri ministeriöiden edustajista koostuvalta ohjausryhmältä käyttöömmme muun muassa yleisiä arvioita erilaisten hallintoratkaisujen taloudellisista vaikutuksista. Hankkeen tutkijat ovat sen toteuttamisaikana olleet muutoinkin aktiivisesti ohjausryhmän kanssa ja näissä keskusteluissa on tullut esiin muun muassa erilaisia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa pääkaupunkiseutua koskeva erillisratkaisu. Koska erillisratkaisunkaan tarkka sisältö ei ole tutkimusta toteutettaessa ollut selvillä, ei hankkeen tutkijoilla ole kuitenkaan ollut käytettävissään tarkempia arvioita sen vaikutuksista sosiaalisiin perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen. Varsinainen valtiosääntöoikeudellinen arvio tietyllä tavalla toteuttavasta kuntien tehtävien eriyttämisestä on taas mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun eriyttämisen toteuttamistavat ovat konkreettisesti selvillä ja kun niistä on tehty riittävät vaikutusarviointit.

Käytettävissä olevien tietojen puutteellisuuden vuoksi tässä tutkimuksessa ei esitetä valmista mallia kuntien tehtävien eriyttämiselle sen paremmin kuin mahdolliselle pääkaupunkiseudun sote-erillisratkaisun sisällöllekään. Tällainen arvio voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun asiassa on tehty poliittinen päätös ja kun kyseisen päätöksen edellyttämät muutokset lainsäädäntöön ovat selvillä.

Hanke on toteutettu varsin nopealla aikataululla. Hankkeen rahoituspäätös tehtiin 17.4.2019, ja sopimus hankkeen toteuttamisesta solmittiin valtioneuvoston ja Turun yliopiston välillä 14.5.2019.

Selvityksen laatimiseen ovat osallistuneet professori Juha Lavapuro, professori Janne Salminen, tutkijatohtori Anu Mutanen sekä tohtorikoulutettava Mira Turpeinen. Lisäksi oikeustieteen ylioppilas Leo Lahtinen on toiminut hankkeessa tutkimusavustajana.

Tutkimusryhmän pyrkimyksenä on ollut tuottaa käytettävissä olevan ajan ja muiden resurssien puitteissa mahdollisimman kattava tutkimustietoon perustuva arvio kuntien tehtävien eriyttämisen valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista. On syytä korostaa, että kysymys on ollut reunaehtojen kartoittamisesta ja että tässäkin suhteessa kyse on oikeudelliseen tulkintaan perustuvasta yleisen tason arviosta. Suomalaisessa järjestelmässä eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on lainsäädäntövaiheessa perustuslain tulkinnan kannalta ratkaiseva rooli. Viimekädessä perustuslakivaliokunta määrittää perustuslain asettamat reunaehdot tästäkin käsillä olevasta teemasta, kun se antaa perustuslain 74 §:n mukaisesti lausuntonsa kulloinkin käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

2 Yhtenäiskunnan käsite

2.1 Käsitteen historiasta ja kehityspiirteistä

Yhtenäiskunta-ajatuksen historiaa on jäljitettävä tarkastelemalla kunnallis- ja paikallis-hallinnon kehitystä. Suomalaisen kunnallisen itsehallinnon synnyn taustalla on kaksi perinnettä: yhtäältä jo keskiajalla kaupunkiporvaristolle taattu oikeus hoitaa kaupunkien hallintoa ja toisaalta 1600-luvulle palautuva papiston johtamien pitäjänkokousten järjestelmä. Uudenaikainen kuntajärjestelmä perustettiin 1860- ja 1870-luvuilla.⁶ Vuonna 1865 säädettiin maalaiskuntain kunnallisasetus, joka korvattiin vuonna 1898 uudella asetuksella. Vuonna 1873 annettiin asetus kaupunkien kunnallishallituksesta ja sitä muutettiin vuosina 1883 ja 1897. Näillä uudistuksilla sekä maalaiskuntiin että kaupunkeihin järjestettiin yhtenäinen kunnallinen tuloverojärjestelmä ja kunnallinen äänioikeus.⁷ Yhteiskunnallisten tehtävien suurimittainen siirtäminen kuntien hoidettavaksi alkoi puolestaan erityislainsäädännöllä 1800–1900-lukujen vaihteessa.⁸

Kuntajärjestelmä oli näin ollen alun perin erimuotoinen kaupungeissa ja maaseudulla niin tosiasiaissa kuin säädöspohjaisestikin. Tämä lähtökohta heijastelee ajatusta kuntien erilaisuudesta ja omasta paikallisesti määräytyvästä päätösvallasta yhtenäisyysajattelun sijasta. Kuntien yhtenäistämisen elementtejä kuntien hallinnon ja tehtävien järjestämiseen tuli mukaan kuitenkin jo 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa.

Kunnallinen itsehallintojärjestelmä uudistettiin vuonna 1917 säädetyllä maalaiskuntain kunnallislilla, kaupunkien kunnallislilla ja kunnallisella vaalilla sekä niiden muutoksilla vuonna 1919. Tarkoituksena oli muun muassa yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden toteuttaminen sekä vaalitapaa ja organisaatiota koskevien kaikille kunnille yhtäläisten muutosten säätäminen.⁹ Erityisen merkittävää oli se, että kuntien itsehallinto taattiin itsenäisen Suomen ensimmäisessä perustuslaissa, Suomen Hallitusmuodossa (94/1919).

Itsenäisyyden ajan alkuvaiheessa kunnallista itsehallintoa ja toimintavapauksia rajoitettiin merkittävästi lisäämällä kuntien tehtäviä ja valtionvalvontaa.¹⁰ Painopiste alkoi

⁶ Jyräki 2003, s. 115. Ks. Rannisto 2011, s. 91; Sipponen 2000, s. 178.

⁷ Ståhlberg 1928, s. 33–34, 41–42. Ks. Rannisto 2011, s. 87–88; Tiihonen & Tiihonen 1984, s. 27–28.

⁸ Manninen 2010, s. 19; Rannisto 2011, s. 91; Tiihonen & Tiihonen 1984, s. 148.

⁹ Ståhlberg 1928, s. 34, 41–42.

¹⁰ Jäntti 2016, s. 79–81; Rannisto 2011, s. 90. Ks. Soikkanen, 1966, s. 644, 649.

jo tuolloin siirtyä kuntien toiminnan tehokkuuteen ja palveluihin, mikä näkyi muun muassa pyrkimyksenä kunnallisen toiminnan yhdenmukaistamiseen eri puolilla maata¹¹. Tämä heijastui myös itsenäisyyden alkuvaiheessa toteutetuissa kunnallislainsäädännön uudistuksissa (muun muassa 71–72/1925). Vuonna 1948 toteutetulla uudistuksella (kunnallislaki, 642/1948) yhdistettiin kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevat lait, mutta kunnat edelleen jaettiin kaupunkeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin¹².

Sotien jälkeisen jälleenrakentamiskauden ja hyvinvointivaltion luomisen ja laajentamisen aikana kuntien tehtäväkentän laajentaminen jatkui. Kaikille yhtäläisten palveluiden tarjoaminen ja yhtenäiset säännökset ja vahva valtionohjaus yhdenvertaisuuden edistämiseksi korostuivat.¹³ Kuntien hallinnot yhdenmukaistettiin ja kuntien itsehallinto ja valinnanmahdollisuudet kapenivat edelleen¹⁴.

Vuoden 1977 kuntauudistuksen (953/1976) tavoitteena oli muun ohella lisätä kuntien vapautta ja vähentää valtionvalvontaa. Lisäksi poistettiin aiemmassa lainsäädännössä olleet erot kaupunkien ja kuntien asemassa, mikä vahvisti universalistista ajatusta siitä, että kaikilla kunnilla on samat tehtävät koosta riippumatta.¹⁵ Hannuksen mukaan uuden kunnallislain keskeisenä periaatteena oli lainsäädännön yhdenmukaistaminen eri kuntien kesken¹⁶. Näin ollen etenkin 1900-luvun puolivälin jälkeen yhtenäiskunta-ajattelu alkoi muodostaa keskeistä perustaa suomalaisen kunnallishallinnon järjestämisessä ja kehittämisessä.

Kysymys ei kuitenkaan ollut pysyvästä muutoksesta. Hallinnon kehittämisessä alkoi 1980- ja 1990-luvuilla heijastua New Public Management -ajattelun mukainen tehokkuuden korostaminen, vallan hajauttaminen sekä managerialismin, sääntelyn purun ja poliittisen ohjauksen vahvistaminen.¹⁷ Nämä ajatusmallit heijastuivat merkittävässä kuntahallinnon ja yleisemminkin julkisen sektorin uudistuksissa, kuten sosiaali- ja ter-

¹¹ Soikkanen 1966, s. 595, 609, 639–641, 812–813.

¹² Ks. Husa & Pohjolainen 2008, s. 272; Jäntti 2016, s. 81; Mennola 1992, s. 12. Ks. eri kuntamuodoista Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 43–45.

¹³ Jäntti 2016, s. 43, 81, 83–87. Ks. Rannisto 2011, s. 94; Soikkanen 1966, s. 671. Ks. myös esim. sosiaalihuollon hallintolaki (34/1950), sairaalalaki (49/1956), huoltoapulaki (116/1956), työllisyyslaki (672/1956), kansakoululaki (247/1957), rakennuslaki (370/1958), terveydenhoitolaki (469/1965) ja kansanterveyslaki (66/1972).

¹⁴ Jäntti 2016, s. 81–83; Rannisto 2011, s. 92; Tiihonen & Tiihonen 1984, s. 146, 214.

¹⁵ Jäntti 2016, s. 87–88.

¹⁶ Hannus 1976, s. 34.

¹⁷ Heinämäki 2012, s. 48–51; Heuru 2002, s. 32. Ks. KM 1986:12; Lavapuro 2010, s. 247–252; Virkkunen & Tuori 1981, s. 47–48, 160–166.

veydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön Valtava-uudistuksessa¹⁸ ja vapaakuntakokeiluissa¹⁹. Hallinnon yhdenmukaisuusvaateista luovuttiin monilta osin.²⁰

Hyvinvointivaltion purkamisen ja laman aikana 1990-luvun vaihteesta 2000-luvun alkuun kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja kuntia koskevaa sääntelyä ja valvontaa vähennettiin. Kunnille annettiin myös enemmän vapauksia hoitaa tehtävänsä haluamallaan tavalla. Normatiivisesti tarkasteltuna kunnallinen itsehallinto vahvistui, mutta taloudellisen itsenäisyyden näkökulmasta itsehallinnon edellytykset heikkenivät.²¹ Vuonna 1995 voimaan tulleessa kuntalaissa (365/1995) valtio–kunta-suhdetta muutettiin kuntien itsehallintoa korostavaan suuntaan esimerkiksi rajaamalla kuntien toiminnan valvontaa²². Kuntalain tarkoituksena oli edeltäjiään paremmin ottaa huomioon kuntien erilaisuus ja paikallisten valintojen mahdollistaminen²³. Toisaalta on todettu, että kuntalain sääntelyssä kunnan perustehtävistä oli perusperiaatteena yhtenäiskunta-ajattelu ja siihen pohjautuva tehtävämäärittely²⁴.

Kaikkiaan kuntakentän eriytyminen lisääntyi 1980- ja 1990-luvuilla. 1900-luvun loppupuolelle tultaessa kuntaideologia oli moninaistunut, kun mukaan oli jälleen tullut ajatuksia yhtenäistävän sääntelyn purusta ja kuntien yhdenmukaisuusvaatimuksista luopumisesta.

Valtio on 2000-luvulla jälleen lisännyt kuntien tehtäviä ja niihin kohdistuvaa sääntelyä muun muassa yhdenvertaisten palvelujen varmistamiseksi. Vastaavasti kuntien itsehallinnon on todettu jatkuvasti heikentyneen. Valtakunnallisessa kuntapolitiikassa on saanut aiempaa enemmän painoarvoa toiminnan keskittäminen, kuntakoon kasvattaminen ja kuntien yhteistyön lisääminen sekä pyrkimykset päätösvallan keskittämiseen kuntia suuremmille alueille. Nämä ajatukset ovat näkyneet 2000-luvulle tyypillisissä peräkkäisissä kuntien rooliin ja tehtäviin liittyvissä valtakunnallisissa uudistushankkeissa.²⁵ Tällaisia ovat olleet vuonna 2005 alkanut kunta- ja palvelurakennemuutos

¹⁸ HE 101/1981 vp. Ks. myös kuntien valtionosuuslaki (688/1992).

¹⁹ Ks. laki vapaakuntakokeilusta (718/1988). Ks. myös HaVM 9/1992 vp; HaVM 24/1996 vp; HE 54/1988 vp; HE 216/1991 vp; HE 97/1992 vp; HE 149/1996 vp.

²⁰ Rannisto 2011, s. 92. Ks. Niemelä 2008, s. 25–27, 36–37.

²¹ Jäntti 2016, s. 89–92. Ks. Haveri 2002, s. 13.

²² Ks. HaVM 18/1994 vp; HE 192/1994 vp. Ks. myös Niemelä 2008, s. 28–31. Ks. kuntien ja maakuntien valtionvalvonnasta vertailevasta näkökulmasta Mäkinen 2017, s. 12–15.

²³ Julkunen 2001, s. 117.

²⁴ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, s. 14.

²⁵ Jäntti 2016, s. 93–97; Möttönen 2011, s. 73–74.

(Paras-hanke) ja sen jälkeinen kuntauudistus sekä pitkään jatkunut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus²⁶. Näistä erityisesti sote-uudistuksen on katsottu merkitsevän perustavanlaatuaista muutosta suomalaisessa kunnallishallintojärjestelmässä²⁷.

Vielä 2000-luvullakin yhtenäiskunta-ajattelun on luonnehdittu olevan vallalla oleva peruseriaate²⁸. Toisaalta uudistamispolitiikan valossa on katsottu, että perinteinen yhtenäiskunta-ajattelu on rapautunut ja tulee väistymään²⁹. Siirtyminen kuntien eriytymiskehityksen ja kunnallisen erikoistumisen aikaan tulee esille muun muassa useissa valtiovarainministeriön julkaisuissa³⁰. Esille on noussut se, että erilaistumisen johdosta on pohdittava tarvetta selvittää tarkemmin mahdollisuutta osoittaa kunnille keskenään erilaisia tehtäviä³¹.

Vaikka kuntia yhä lainsäädännössä käsitellään yhtenäiskunta-ajattelun mukaisesti, käynnissä on kuntien keskinäistä erilaisuutta aiempaa paremmin salliva ja korostavakin kehitys³². Esimerkiksi kuntalain uudistustarpeita selvittänyt työryhmä totesi, että lain valmistelun alkuvaiheessa on linjattava, onko kunnallishallinnon rakenteita kehitettävä yhden mallin vai erilaisten mallien pohjalta³³. Tämän on sanottu olleen uutta ja poikkeavaa aiemmin peruseriaatteena olleeseen yhtenäiskunta-ajatteluun ja siihen pohjautuvaan tehtävämäärittelyyn nähden. Uuden kuntalain (410/2015) säätämisessä on siis ollut havaittavissa muutosta yhtenäiskunta-ajatuksesta pois päin tai kohti kuntamallien monipuolistumista.³⁴ Toisaalta uudella kuntalailla pyrittiin yhtenäistämään kuntien toimintaa³⁵.

2.2 Yhteenveto yhtenäiskunta-ajatuksen historiasta

Kuntamuutoksen on todettu olevan kumulatiivinen prosessi, jossa ei ole selväpiirteistä alkua eikä loppua. Kyse on koko ajan muuttuvasta jatkumosta, jossa kuntaa jatkuvasti

²⁶ Ks. Jäntti 2016, s. 95; Niemelä & Saarinen 2012, s. 180–181.

²⁷ Jäntti 2016, s. 212; Ryyänen 2015, s. 133.

²⁸ Haveri, Stenvall ja Majoinen 2011, s. 14.

²⁹ Jäntti 2016, s. 192–193.

³⁰ Ks. esim. VM 9a/2017, s. 4, 12.

³¹ Ks. VM 2019:18. Ks. myös Laesterä ym. 2017.

³² Jäntti 2016, s. 193.

³³ VM 10/2011.

³⁴ Majoinen 2011, s. 324.

³⁵ Ks. HE 268/2014 vp; PeVL 63/2014 vp.

rekonstruoidaan ja jossa kuitenkin on eräitä kiinteästi mukana kulkevia peruselementtejä, jotka jäsentävät kuntana olemista.³⁶ Yhtenäiskunta-ajatuksen voidaan katsoa olleen varsin pitkään yksi niistä kuntia jäsentävistä kiinteistä peruselementeistä. Kuntamuutoksen osana myös yhtenäiskunta-ajattelun kehitys ei ole ollut selkeäpiirteistä sekä täsmällisesti määritettävissä ja kuvattavissa olevaa.

Suomalaisen kunnallishallinnon tai paikallishallinnon ei voi katsoa pohjautuvan alun perin yhtenäiskunta-käsitykselle. Kuntien tehtävien ja asioiden hoidossa on ollut tosiasiallista ja sääntelypohjaista eroavuutta muun muassa maaseutukuntien ja kaupunkien välillä. Suomalaisen kuntakehityksen lähtökohta ei ole ollut tässä mielessä kuntien yhtenäisyydessä.

Yhtenäiskunta-ajatuksen voidaan katsoa tulleen mukaan vähitellen ja kumulatiivisesti erityisesti lisääntyneen kuntien tehtäväkentän sääntelyn ja valtioneuvoston seurauksena. Kuntien tehtävien sääntely sekä keskitetty valtioneuvoston ohjaus ja -valvonta voidaan nähdä ilmentymänä kuntien yhtenäisyyttä korostavasta ajattelusta ennemminkin kuin osoituksena niiden erilaisuuden lähtökohtaisesti huomioon ottavista ratkaisuksista. Yhtenäiskunta-ajatuksen merkittävyys on vaihdellut kuntakentän 1900- ja 2000-luvun kehityshistoriassa ja sen voi kuvata olevan yhtä muutosherkkä kuin kuntien tehtäväkentän ja aseman muutoksenkin. Tällä hetkellä suuntana näyttää olevan enenevä yhtenäiskunta-ajatuksen murtuminen ja kuntakäsitysten pluralisoituminen.

2.3 Yhtenäiskunnan käsitteen käytöstä tutkimuksessa

2.3.1 Käsitteen monet merkitykset ja käyttöyhteydet

Yhtenäiskunta-käsite on varsinkin kuntia koskevan tutkimuskirjallisuuden joko suoraan tai välillisesti tuntema käsite. Yhtenäiskunta-ajatus vaikuttaa olevan yleisemmin osa kuntien yhteiskunta- ja hallintotieteellistä tarkastelua kuin oikeustieteellistä analyysiä.

Varsinkin kuntatutkimuksen piirissä käsitettä on käytetty yhteydessä kuntien tehtävien ja aseman oikeudelliseen sääntelyyn. Tässäkään suhteessa käsitteellä ei ole mitään selkeää läpileikkaavaa asemaa: käsitettä ei ole aina käytetty osana kuntien asemaa ja hallintoa koskevaa ei-juridistyyppistä tutkimustakaan³⁷. Käsitteen yhteiskunnallinen ja

³⁶ Jäntti 2016, s. 10.

³⁷ Ks. esim. Nousiainen 1998, s. 291–310.

oikeudellinen merkitys näyttääkin varsin jäsentymättömältä ainakin tieteellisissä tarkasteluissa. Voidaan kuitenkin sanoa, että silloin kuin yhtenäiskuntaan viitataan, se tapahtuu hallintotieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa. Sitä vastoin oikeustieteellisessä ja varsinkaan valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa viittauksia yhtenäiskunnan ideaan ei juuri löydy.

Siellä missä käsitettä on käytetty, sen käyttö vaikuttaa jokseenkin vakiintumattomalta. Kuntahallintoa koskevassa kirjallisuudessa siitä on käytetty varsin moninaisia ilmaisu- tapoja: yhtenäiskunta-ajatuksen ohella on käytetty ainakin yhtenäiskuntamallin ja -käsitteiden ja yhtenäisyyden periaatteen sekä kuntien yhtenäisyyden käsitteitä. Samaa sisältöä on saatettu myös tarkastella ilman erillistä ilmiön käsitteellistämistä – periaatteessa useat, elleivät jopa useimmat, kuntien tehtäviä, asemaa ja kuntakehitystä käsittelevät tutkimukset voidaan sinänsä tulkita samalla yhtenäiskunta-ajatusta käsitteleviksi.

Yhtään nimenomaisesti yhtenäiskunta-käsitteestä kirjoitettua erillistutkimusta ei ole havaintojemme mukaan Suomessa tehty. Käsite esiintyy osana muuta kuntatutkimusta. Nimenomaisesti yhtenäiskunta-ajatuksen tai johonkin sen rinnakkaiskäsitteeseen on viitattu ainakin kuntien tehtäviä, kuntarakenteen ja -hallinnon kehittämistä, vaihtoehtoisia kunta- ja hallintomalleja, eri kuntatyyppisiä, kuntien eriytymiskehitystä, valtio-kunta-suhdetta sekä yksilöiden oikeuksia koskevissa tutkimuksissa. Mainitut teemat ovat monessa kohdin toisilleen päällekkäisiä, ja yhtenäiskunta-käsitteen käyttöä tutkimuksen piirissä on mahdollista erotella usealla eri tavalla.

Kuntatutkimuksen piirissä on esimerkiksi tuotu esille, että kuntien tehtävien sääntely ja määrittely on perustunut yhtenäiskunta-ajatteluun. Yhtenäiskunta-ajatuksen on esimerkiksi viitattu merkitsevän kunnille yhtenäistä lainsäädäntöä: Kolehmainen on todennut, että Suomessa on eletty yli kolme vuosikymmentä kaikille kunnille yhtenäisten kuntalain säännösten mukaisesti, yhtenäiskuntamallilla³⁸. Jäntti on puolestaan tuonut esille, että maassamme pitkään vallinneen yhtenäiskunta-ajattelun mukaisesti kuntia on niiden eroavaisuuksista huolimatta käsitelty esimerkiksi lainsäädännössä tehtävien, vallan ja vastuiden osalta pitkälti yhtenä kokonaisuutena. Kaikilla kunnilla on koosta, taloudellisesta tilanteesta, sijainnista ja muista olosuhdetekijöistä riippumatta ollut samat lakisääteiset tehtävät, joista suoritumisen perusteella niitä on arvioitu ja arvotettu.³⁹ Tilannetta on julkishallinnon tutkimuksen piirissä kuvattu myös käyttämällä kuntien yhtenäislainsäädännön perinteen käsitettä. Sen mukaan kuntien tehtävät ovat

³⁸ Kolehmainen 2011, s. 121.

³⁹ Jäntti 2016, s. 221–222.

samat riippumatta olosuhdetekijöistä, kuten koosta, vaikkakin näillä tekijöillä on huomattava merkitys palvelujen järjestämiseen ja rahoitustarpeeseen.⁴⁰

Samaan tapaan Haveri, Stenvall ja Majoinen ovat todenneet, että yhtenäiskunta-ajattelun seurauksena suomalaisten kuntien tehtävät ja perusrakenne ovat olleet samat, olipa kunnan koko suuri tai pieni tai sijaitsepa se missä päin Suomea tahansa.⁴¹ Myös esimerkiksi Möttönen on viitannut yhtenäiskunta-käsitteellä siihen, että kunnille asetettavat kehittämisvaateet ja tehtävät koskevat kaikkia kuntia niiden koosta, sijainnista tai elinkeinorakenteesta riippumatta. Yhtenäiskunta-käsityksen on katsottu tällä tavoin sisältyvän valtionhallinnon kehittämistoimiin. Ajatuksena on, että tehtävät tulee hoitaa kaikissa kunnissa samalla tavalla. Tähän on todettu olevan vain muutamia poikkeuksia: Möttönen mukaan joissakin metropolialuetta tai suuria kaupunkiseutuja koskevissa asioissa on saattanut olla kohdennettuja toimenpiteitä ja vaatimuksia.⁴²

Kuntarakennetta koskevassa tutkimuksessa on käytetty myös kuntien yhtenäisyyden käsitettä. Tällaisen tutkimuksen piirissä on esimerkiksi tuotu esille, että kun kunnat yhdyskuntarakenteeltaan ja työssäkäyntialueeltaan muodostavat ehjän alueellisen kokonaisuuden, yhtenäinen kunta lisää vahvuutta verrattuna siihen, että työssäkäyntialueella toimii monia asukasluvultaan, pinta-alaltaan ja keskusrakenteeltaan erilaisia kuntia. Mainitun yhtenäisyyden logiikan ei kuitenkaan katsota toimivan haja-asutusalueella ja pitkien etäisyyksien kunta-alueilla.⁴³

Yhtenäiskuntamalli on tuotu esille myös esimerkiksi käsiteltäessä yksilöiden oikeuksia kuntakontekstissa. Yksilön oikeuksien toteutumisen lainsäädännöllisenä lähtökohtana on pidetty yhtenäiskuntamallin mukaisesti sitä, että kuntien on järjestettävä yhdenvertaiset palvelut kuntalaisille koko maassa. Samalla on nostettu esiin se, että kunnilla on nykyään huomattavaa tosiallista itsehallintoa siinä, että ne voivat lainsäädännön puitteissa itse päättää palvelujen organisoinnista, johtamisjärjestelmistä ja toimintamalleista.⁴⁴ Esimerkiksi Jäntin mukaan yhtenäiset käytännöt ja valtion vahva ohjaus ovat ylipäänsä mahdollistaneet hyvinvointivaltiojärjestelmän luomisen ja lähtökohtaisesti yhdenvertaiset palvelut eri puolilla maata asuville ihmisille⁴⁵. Esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumista on pidetty vahvasti sidonnaisena yhtenäiskuntamalliin⁴⁶.

⁴⁰ Nyholm ym. 2016.

⁴¹ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, s. 14; Majoinen 2011, s. 324.

⁴² Möttönen 2011, s. 76.

⁴³ Möttönen 2011, s. 76.

⁴⁴ Sjöblom 2011, s. 194–195.

⁴⁵ Jäntti 2016, s. 44.

⁴⁶ Sjöblom 2011, s. 187, 189, 194.

Yhtenäiskunta-ajatteluun on katsottu kuuluvan ylipäänsä pyrkimys laittaa kunnat tietynlaiseen valtiollisia tarkoituspäätä palvelemaan muottiin. Kunta ja sen legitimizeetti määritellään tällaisessa katsantokannassa ylhäältäpäin ja kuntien toiminnan nähdään suuntautuvan erityisesti kohti valtiota, kun legitimizeettiä on haettu valtiolta, eikä niinkään kuntalaisilta.⁴⁷ Esimerkiksi Ranniston mukaan yhtenäiskuntamalli on kunnat yhteen muottiin pakottava ajattelutapa, jossa valtio on voinut säätää kunnille tehtäviä ilman, että paikallisyhteisö on voinut vaikuttaa asiaan⁴⁸.

2.3.2 Yhtenäiskunnan käsite erityisesti kuntien eriytymistä koskevassa tutkimuksessa

Yhtenäiskunta-ajatus asetetaan julkishallinnon tutkimuksessa nykyään usein vastakkain kuntien eriytymiskehityksen kanssa. Esimerkiksi Nyholm on todennut, että yhtenäisyyden periaatteeseen perustuvat ohjausmekanismit eivät ole enää soveltuvia nykykontekstiin, jossa kuntien toiminnan variaatiot lisääntyvät ja olosuhde-erot voimistuvat. Hänen mukaansa normiohjauksen logiikalla toimiva keskitetty ja yhdenmukainen ohjaus on ongelmallinen suhteessa erilaistuviin kuntiin. Tässä näkökulmassa kuntien tarpeiden kirjon yhtenäistämisen katsotaan johtavan turhan tasapäistäväään valtio–kunta-suhteeseen tilanteessa, jossa kunnilla on tosiasiallisesti toisistaan varsin poikkeavat mahdollisuudet selvittää tehtäviensä hoidosta. Samalla kuitenkin yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen katsotaan edellyttävän edelleenkin riittävän yksityiskohtaista ja velvoittavaa lainsäädäntöä.⁴⁹

Kuntien toiminnan erilaisten painotusten on katsottu haastavan kuntien kohtaamisen, käsittelyn ja ohjaamisen yhtenä massana valtio–kunta-suhteessa ja kuntia koskevassa lainsäädännössä. Kaikki kuntia yhteisesti sitovat ratkaisut eivät toimi heterogeenisessä kuntakentässä. Kuntien ohjaamista yhtenä homogeenisena kokonaisuutena onkin kuntien kiihtyvän erilaistumisen vuoksi pidetty entistä enemmän ideaalina kuin realistisesti toteutettavissa olevana mahdollisuutena.⁵⁰ Useissa tutkimuksissa peräänkuulutetaan sitä, että kuntakentän nykyinen heterogeenisuus pitäisi ottaa nykyistä paremmin huomioon⁵¹. Tästä näkökulmasta valtio–kunta-suhteen uudelleenrakentamisen lähtökohdaksi esitetään kuntakentän moninaisuuden tunnistamista ja tunnustamista⁵².

⁴⁷ Jäntti 2016, s. 221–222.

⁴⁸ Ks. Rannisto 2011, s. 94.

⁴⁹ Nyholm 2011, s. 137. Ks. Lehto 2005, s. 78–79.

⁵⁰ Jäntti 2016, s. 216. Ks. Airaksinen, Nyholm & Jäntti 2011, s. 140.

⁵¹ Möttönen 2011, s. 76.

⁵² Jäntti 2016, s. 216. Ks. Airaksinen, Nyholm & Jäntti 2011, s. 140.

Yhtenäiskunta-ajatusta on kuntien eriytymiskehityksen seurauksena käsitelty erityisesti vaihtoehtoisia kuntakehityksen skenaarioita koskevassa tutkimuksessa. Näissä yhteyksissä on esitetty yhtenäiskunta-ajatuksen kritiikkiä ja eroteltu yhtenäiskuntamallin vaihtoehtoja ja vastakohtia. Enenevässä määrin yhtenäiskuntamalli syrjäytetään mahdollisena kuntien tulevaisuudenvisiona. Tällaisissa kontribuutiossa on kysytty, toimiiko yhtenäiskunta-ajattelu nykyajassa ja pystytäänkö enää tästä näkökulmasta vahvistamaan kuntien kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin⁵³.

Esimerkiksi Jäntin mukaan nykykunnat pakenevat yhteen muottiin pakottavaa yhtenäiskunta-ajattelua. Hän on viitannut näennäisesti yhtenäiseen kuntajärjestelmään, jossa kokonaiskuva jättää alleen kuntien väliset erot, jotka käytännössä vaikuttavat huomattavasti kuntien asemaan. Kuntien kiihtyvä erilaistuminen haastaa kuntalainsäädäntöä vuosikymmeniä ohjanneen käsityksen kunnista geneerisenä, homogeenisenä joukkona. Jäntti katsoo, että voimistuva kuntien erilaistuminen johtaa yhtenäiskuntaidean murtumiseen ja moniin rinnakkaisiin kuntatodellisuuksiin. Kunta saa erilaisia tulkintoja eri konteksteissa, ja kuntakäsitykset ovat rekonstruoinnin kohteina.⁵⁴

Monissa alan tutkimuksissa viitataan siihen, että tulevaisuudessa ei selvitä yhdellä kuntamallilla. Yhtenäiskuntamallia on tutkimuksissa verrattu muun muassa ”useaan kuntamalliin pohjautuviin ratkaisuihin”⁵⁵. Esimerkiksi Kolehmainen on erotellut kaikille kunnille yhtenäisten kuntalain säännösten mukaisen yhtenäiskuntamallin sijasta kolme erilaista kuntatyyppiä: metropolialue, suuret kaupungit ja pienet kunnat⁵⁶. Yhtenä mahdollisena kuntien tulevaisuuden visiona on pidetty myös voimakkaaseen paikalliseen itsehallintoon, lähidemokratiaan ja kunnanosaan perustuvia ratkaisuja. Näiden on katsottu edellyttävän luopumista yhtenäiskuntamallista tai sen yksinomaisuudesta ja sen hyväksymistä, että kuntahallinnon luonteeseen kuuluu erilaisuus.⁵⁷ Esimerkiksi Jäntti viittaa moninaiskunta-ajatteluun, jossa tunnistetaan, tunnustetaan ja sallitaan kuntien keskinäinen erilaisuus. Tästä näkökulmasta kunta näyttäytyy ensisijaisesti paikallisena, kuntayhteisönä, siis kuntalaisia varten olemassa olevana instituutiona, jonka legitimitetti tulee kuntalaisilta.⁵⁸

Yhtenäiskuntamallia ei aina yksinomaan torjuta, vaan se nähdään myös mahdollisena rinnakkaisena kuntamallina. Esimerkiksi kielivähemmistöjen palveluja koskevassa tutkimuksessa on katsottu, että yhtenäiskuntamallin vahvuuksia tulisi jatkossakin, muun muassa kielilainsäädäntöä vahvistamalla, voida hyödyntää siten, että palvelut voidaan

⁵³ Möttönen 2011, s. 76.

⁵⁴ Jäntti 2016, s. 10, 198, 203, 212, 220–223

⁵⁵ Ks. Sjöblom 2011, s. 195.

⁵⁶ Kolehmainen 2011, s. 121.

⁵⁷ Ks. esim. Haveri & Airaksinen 2011, s. 60; Sjöblom 2011, s. 196.

⁵⁸ Jäntti 2016, s. 193, 222.

turvata⁵⁹. Myös Jäntin mielestä heterogeenistä kuntakenttää tarkasteltaessa olisi tavoitettava yhteisen lisäksi erilaisuus ja moninaisuus⁶⁰.

2.3.3 Yhteenveto yhtenäiskunta-käsitteen merkityksestä hallintotieteessä

Yhteiskunta- ja hallintotieteellisen tutkimuksen kentässä yhtenäiskunta-käsitteelle on kaikkiaan hahmotettu moninaisia yhteyksiä ja merkityssisältöjä. Tämä vastaa kuntatutkimuksen piirissä tehtyä yleistä havaintoa siitä, että kuntia ja kuntakäsitteitä voi luokitella monella tavalla sen mukaan, minkälaiset intressit, tarkoitusperät ja painotukset ohjaavat tyypittelyn tarkoitusta⁶¹. Käsitettä ei ole havaintojemme mukaan kuntatutkimuksen piirissä tarkasteltu laaja-alaisesti ja syvällisesti, vaan siihen viitataan eneminkin lyhyin maininnoin ja pitäen käsitteen sisältöä ikään kuin yleisesti tunnettuna.

Edellä tehdyn tarkastelun perusteella käsitteen ytimeksi on määritettävissä ajatus siitä, että kunnilla on perinteisesti niiden koosta ja sijainnista riippumatta ollut säädettyinä samat tehtävät ja toisiaan vastaava asema sekä perusrakenne. Yhtenäiskunta on nähty myös yksilön oikeuksia turvaavana mallina ja siitä näkökulmasta, että kunnat tuottavat kaikille yhtäläiset palvelut.

Malli on tavallisesti yhdistetty kaikille kunnille yhtenäiseen sääntelyyn, jossa valtio on voinut säätää kunnille tehtäviä ilman, että paikallisyhteisö on voinut vaikuttaa asiaan. Lisäksi yhtenäiskunta-ajatus on kytketty keskitettyyn ja yhtenäiseen kuntien valtionohjaukseen ja tasapäistävään valtio–kunta-suhteeseen. Näin ollen kyse on paitsi kuntien keskinäissuhteista myös valtio–kunta-suhteesta.

Tutkimuksessa tyypillisesti kontrastoidaan lainsäädännöllinen lähtökohta kuntien yhtenäisyydestä ja tosiasiallinen tilanne kuntien eriytyneisyydestä. Yhtenäiskuntamalli on nykyään usein määritetty vastakkaiseksi tai yhteensopimattomaksi kuntien eriytymiskehitykselle ja syrjäytymässä olevaksi tai jopa vanhentuneeksi kuntamalliksi. Yhtenäiskuntamallin voi sanoa olevan osa kuntakäsitysten ja -skenaarioiden moninaisuutta.

⁵⁹ Sjöblom 2011, s. 196.

⁶⁰ Jäntti 2016, s. 222.

⁶¹ Anttiroiko 1991, s. 83. Ks. Jäntti 2016, s. 195.

2.4 Yhtenäiskunta valtiosääntö- ja muun julkisoikeudellisen tutkimuksen piirissä

Suomalaisissa valtiosääntöoikeudellisissa perusteoksissa kuntien itsehallintoa on käsitelty yleensä vain lyhyesti⁶².

Hallitusmuodon aikakaudella Kastari totesi, että paikallishallinto on sangen etäällä valtiosäännöstä. Kunnat paikallishallinnon tärkeimpinä yksikköinä olivat hänen mukaansa suorastaan vastakkaisia napoja valtiolle, ja juuri riippumattomuus valtiosta kuitenkin tekee niistä myös valtiosäännön kannalta merkittäviä. Hän käsitteli kunnallista itsehallintoa hallintovallan ja hallintoviranomaisten käsittelyn yhteydessä. Kastari katsoi hallitusmuodon 51 §:n merkitsevän, että kuntien itsehallinto on turvattu siten, ettei siihen saa sen oman luonteen vastaisesti tai muutoin poikkeuksellisesta puuttua muutoin kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Hän toi esille myös sen, että raja tavallisen lain säätämisyjärjestyksen ja perustuslainsäätämisyjärjestyksen välillä ei ole helppo osoitettavissa ja voi vaihdella aikakausittainkin. Kuntien itsenäinen ja vapaa päättänytältä ei sulkenut Kastarin mukaan pois valtion kuntiin kohdistamaa valvontaa.⁶³

Lisäksi Kastari viittasi kuntien hallinnon järjestämisen keskeisiin piirteisiin. Hän toi myös esille, että valtio voi käyttää kuntia ikään kuin omina eliminään antamalla niille hoidettavaksi tehtäviä, jotka periaatteessa kuuluvat valtiolle. Tähän asetelmaan kuului jo tuolloin se, että valtion tulee asettaa varoja kunnille tehtävien suorittamista varten. Kunnat kuitenkin kantavat taloudellisen vastuun toiminnastaan ja hoitavat tehtäviään pääasiassa kunnallisverotuksella saatavilla varoillaan.⁶⁴

Kastari nosti esille myös sen, ettei Suomessa ole, Ahvenanmaata lukuun ottamatta, järjestetty kuntaa ylemmänasteista hallintoa eli maakuntaitsehallintoa. Hän piti kuntainliittoja eräänlaisena korvaavana järjestelyinä tai alkiona tällaiselle itsehallinnolle. Hän totesi, että välillinen rakenne, jossa kuntainliitoilla ei ole omaa verotusoikeutta ja jossa kansalaiset eivät suoraan valitse niiden valtuustoja, ei voi olla vaikuttamatta haitallisesti kansanvaltaisuuteen.⁶⁵

Hidén ja Saraviita puolestaan käsittelivät kuntien valtiosääntöoikeudellista asemaa osana muita itsehallintojärjestelyjä. Heidän mukaansa eräitä erillisiä osia julkisesta hallinnosta kutsutaan itsehallinnollisiksi. Ne ovat oikeustieteen arvioinneissa osa yhte-

⁶² Ks. esim. Hidén & Saraviita 1994, s. 124; Jyränki 2000, s. 151–152.

⁶³ Kastari 1977, s. 238–239.

⁶⁴ Kastari 1977, s. 239–240.

⁶⁵ Kastari 1977, s. 239–241.

näistä oikeusjärjestystä ja riippuvaisia lainsäädännöstä ja muista koko oikeusjärjestyksen sisällön yleensä määrävistä prosesseista. Lisäksi Hidén ja Saraviita viittasivat lyhyesti hallitusmuodon 51 §:ään ja totesivat kuntien olevan yksi paikallisen itsehallinnon muodoista. Tämän ohella he toivat esille keskeisen sisällön kuntien itsehallinnon sääntelystä silloisessa kunnallislaissa.⁶⁶

Kastarin tapaan myös Hidén ja Saraviita nostivat esille hallitusmuodossa todetun mahdollisuuden soveltaa itsehallintoa kuntia laajempiin hallintoalueisiin, mistä esitetyt suunnitelmia ei ollut vielä tuolloinkaan toteutettu. He viittasivat samaten kuntainliittojärjestelmän olemassaoloon rajoitettujen, esimerkiksi terveydenhoitoon liittyvien tehtävien hoitamisessa.⁶⁷

Uuden perustuslain aikakaudella on ollut tavanomaista viitata kuntien itsehallinnon tulkintojen valtiosääntöiseen jatkumoon. Esimerkiksi Jyränki on todennut, että perustuslain 121 §:n 2 momentin säännöstä kunnallisesta itsehallinnosta on lähes mahdotonta ymmärtää, ellei tunne kunnallisen itsehallinnon historiaa ja nykykäytäntöä, mukaan lukien voimassa oleva kunnallislainsäädäntö. Jyrängin mukaan kunnat ovat osa julkisen vallan organisaatiota, ja hoitaessaan niille määrättyjä tehtäviä kunnalliset viranomaiset ovat tai ainakin voivat olla valtion viranomaisten valvonnassa koko maan tai ainakin laajojen alueiden kannalta yhtenäisyyttä vaativissa asioissa. Jyränki käy läpi myös kuntien itsehallinnon perussäännöksen perustuslain 121 §:ssä ja sen täsmennyksen perustuslain 14 §:n 2 momentissa sekä itsehallinnon perustuslain suojan keskeisen sisällön.⁶⁸

Toisaalla Jyränki on nostanut esille kunnan jäsenten aseman valtiovallan demokraattisina kantajina. Kunta nauttii Jyrängin mukaan perustuslain suojaa juuri demokraattisen piirteensä vuoksi. Hän on myös todennut, että kuntien itsehallinnon ydinsisältöä on tulkittu melko suppeasti. Koetukselle ovat joutuneet erityisesti kuntien verotus- oikeus, taloudellinen omavastuu ja taloudellisen itsenäisyys, kun valtio on siirtänyt lainsäädännöllä kunnille yhä enemmän tehtäviä ja rahoittanut tehtävien hoitamista kuitenkin vain osittain. Jyrängin mielestä kuntien itsehallinnon legitimiisyys on kyseenalaistunut, kun suurin osa kuntien pakollisista tehtävistä kattaa sellaiset peruspalvelut, joiden rahoittamisessa kunnat ovat eri asemassa, mutta joihin samalla yksilöt ovat perusoikeussuojan nojalla oikeutettuja yhtäläisesti vähimmäistason mukaan ja kotipai- kastaan riippumatta.⁶⁹

⁶⁶ Hidén & Saraviita 1994, s. 123–124.

⁶⁷ Hidén & Saraviita 1994, s. 124.

⁶⁸ Jyränki 2000, s. 151–152.

⁶⁹ Jyränki 2003, s. 115–117. Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 213–215. Ks. myös Tuori 1996; Tuori & Lavapuro 2011, s. 818–819; Viljanen 2011, s. 130–131.

Jyränki on viitannut myös siihen, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen ylemmänasteisen itsehallinnon puuttuminen ja suhteellisen pieni kuntakoko ovat korostaneet kuntayhteistyön tarvetta. Kuntien on tullut voida toimia joustavasti yhteistyössä moninaisia tehtäviä hoitaakseen.⁷⁰

Jyränki on tarkastellut yhdessä Husan kanssa kuntien itsehallintoa osana institutionaalisten kysymysten valtiosääntöoikeudellista käsittelyä, yhtenä demokraattisista instituutioistamme. He nostavat esille perustuslain 121 §:n ja sen tulkintakäytännön mukaisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluvan kuntien valtiosta riippumattoman päätösvallan, kunnallisen demokratian, kuntien oman tehtäväpiirin ja taloudellisen itsenäisyyden. Näillä peruskriteereillä on kova ydin, mutta käytännössä ne kaikki ovat olleet suhteellisen joustavia.⁷¹

Lisäksi Jyränki ja Husa tuovat esille kuntien välisen yhteistyön ja palvelujen ulkoistamisen perustuslain 124 §:stä johtuvine ehtoineen. He viittaavat Kainuun hallintokokeiluun Ahvenanmaan erityisaseman ohella ainoana tyyppinä itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Jyränki ja Husa käyvät läpi myös perustuslain 122 §:n mukaiset kuntajaon perusteet. Tässä yhteydessä he toteavat muun muassa, että kuntajakolaki korostaa kuntien itsenäistä asemaa suhteessa valtionhallintoon. Lisäksi he viittaavat lyhyesti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, joka velvoittaa sopimusvaltioita takaamaan itsehallinnolle poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden. Peruskirjan keskeisiä ajatuksia on se, että kunnilla on oltava todellista päätösvaltaa ja suhteellisen laaja ja yleinen toimivalta sekä se, että paikalliset viranomaiset hoitavat asioitaan paikallisen väestön etujen mukaisesti.⁷²

Vuoden 2000 perustuslakia koskevissa kommentaarityyppisissä teoksissaan Saraviita käy varsin yksityiskohtaisesti läpi relevantit perustuslain säännökset kunnallisesta itsehallinnosta sekä näitä koskevat vakiintuneet tulkinnat ja kehityshistorian. Saraviita nostaa esille myös perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Hänen mukaansa tällaisilla itsehallintoyksiköillä ei voitane katsoa olevan perustuslaissa turvattua asemaa perustamisensa jälkeenkään. Lailla säätämisen vaatimus sisältänee Saraviidan mukaan vain sen, ettei tällaisia yksiköitä voida perustaa lakia alemmanasteisilla säädöksillä taikka kuntien välisin sopimuksin. Lisäksi hän tuo esille, että sääntelyä rajoittanee kunnallisen itsehallinnon suoja.⁷³

Saraviita on todennut kuntien tehtäviä käsitellessään, että perustuslain turvaama kunnallisen itsehallinnon suojan ala suhteessa erityisellä toimialalla toteutettavaan koko

⁷⁰ Jyränki 2003, s. 117.

⁷¹ Jyränki & Husa 2012, s. 211–212.

⁷² Jyränki & Husa 2012, s. 211–216. Ks. SopS 66/1991, erityisesti artikla 3 (1).

⁷³ Saraviita 2000, s. 563–567; Saraviita 2011, s. 971–980.

maata koskevaan harmonisointiin on vaikeasti määriteltävissä. Itsehallinnon kannalta ongelmallisia eivät ole erityistoimialoja koskevan sääntelyn purkaminen ja siirrot esimerkiksi TSS-oikeuksia toteuttavan lainsäädännön alalla valtiolliseen sääntelyyn. Saraviita tuo esille, että perustuslain 121 §:n säännöstä valtion lainsäädäntövallasta suhteessa kunnallishallintoon on arvioitava ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun muassa henkilöön liittyvästä syystä, jollaisena voitaneen Saraviidan mukaan pitää henkilön asuinpaikkaa. Näin ollen lähtökohtaisesti kuntien toimintasääntelyn tulisi olla yleistä ja saman sisältöistä kaikissa kunnissa. Kuntien toimialalla kunnat voivat itse säätää toisistaan poikkeavasti esimerkiksi verotuksen tasosta.⁷⁴

Laajemmissa julkisoikeudellisissa tutkimusyhteyksissä tilanne on ollut valtiosääntöoikeudellista tutkimusta vastaava⁷⁵. Esimerkiksi Husa ja Pohjolainen lähtevät liikkeelle perustuslain 121 §:stä ja sen muodostamasta kunnallisen itsehallinnon valtiosääntöisestä perustasta. Tämän ohella he esittelevät kuntien toimialan, kuntien jäsenten aseman, kunnan hallinto-organisaation ja päätöksentekomenettelyn samoin kuin kuntien yhteistoiminnan perusteet. Husa ja Pohjolainen viittaavat kuntien itsehallinnon ja kuntien asukkaiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen väliseen erityiseen yhteyteen. He toteavat, että jos kuntien oikeudellinen asema, oikeudet ja velvoitteet poikkeaisivat toisistaan, joutuisivat samalla myös kuntien asukkaat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan. Tämä puolestaan rikkoisi yhdenvertaisuuden perusoikeutta. He huomauttavat samassa yhteydessä siitä, että kuntien koko ja taloudellinen kantakyky ovat keskenään niin erilaisia, ettei se voi olla heijastumatta asukkaiden tosiasialiseen yhdenvertaisuuteen.⁷⁶

Kaikkiaan suomalaisen valtiosääntöoikeuden piirissä kuntien valtiosääntöoikeudellista asemaa koskevaa tutkimusta on tehty melko vähän. Koko julkisoikeudellisen tutkimuksen piirissä kuntatutkimuksen harjoittaminen on keskittynyt kunnallisoikeudeksi nimettyyn oikeudenalaan. Kunnallisoikeuden puolella näkökulma on tavanomaisesti hieman poikennut edellä esitellystä muusta julkisoikeudellisesta kuntatutkimuksesta. Kunnallisoikeuden erityispiirteenä on muiden seikkojen ohella sen tutkimuksen tietynlainen erikoistuminen ja sijoittuminen tyypillisesti hallintotieteiden lähimaastoon sekä metodologisesti että fyysisestikin. Oikeustieteellisissä tiedekunnissa ei juurikaan ole opetettu kunnallisoikeutta itsenäisenä oikeudenalana, vaan se on luettu yleensä hallinto-oikeuden oppiaineen yhdeksi osaksi. Jonkinlaisen oppiaineen asemassa kunnallisoikeus on ollut lähinnä hallintotieteellisissä yksiköissä, osana niiden julkisoikeudellista

⁷⁴ Saraviita 2016, s. 974–975. Ks. kunnallista itsehallintoa koskevista poikkeuslaeista Suksi 2002, s. 340.

⁷⁵ Ks. esim. Husa & Pohjolainen 2008, s. 269–282; Niemivuo 1991, s. 37–45, 136–138.

⁷⁶ Husa & Pohjolainen 2008, s. 275–276, ks. 220, 269–282.

opetussuuntaa. Rajanveto kunnallistieteelliseen tutkimukseen onkin paikoin vaikeaa, sillä tutkimuksesta kuntia tarkastellaan usein oikeudellisen näkökulman lisäksi johtamisen, politiikan, talouden ja historian näkökulmista.⁷⁷ Oikeudellisesta näkökulmasta vallitsevana piirteenä on keskittyminen kunnallislainsäädännön tarkasteluun kuntien itsehallinnon perustuslailliseen perustaan syventymisen sijasta⁷⁸.

Muun julkisoikeudellisen tutkimuksen tavoin myöskään kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa suorat viittaukset yhtenäiskunta-ajatukseen eivät ole tavanomaisia⁷⁹. Esimerkiksi Hannus, Hallberg ja Niemi viittaavat kunnallislainsäädännön kehityksen läpikäynnin yhteydessä vuoden 1995 kuntalain taustalla olleen tarve saada väljä ja joustava kuntalaki, joka sallii erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut⁸⁰. Harjula ja Prättälä tuovat puolestaan esille, että vuoden 1948 säädetty kunnallislaki (642/1948) yhtenäisti lainsäädäntöä ja kavensi kaupunkien ja maalaiskuntien välisiä hallinnollisia eroja. Lisäksi he nostavat esille sen, että kansallisesti yhtenäiset periaatteet kunnallishallinnolle määritellään yleensä perustuslaissa ja mahdollisesti sitä täydentävässä laissa kunnallisen itsehallinnon perusteista. Toisaalta he toteavat, että kuntien yleistä toimialaa rajoittaviksi periaatteiksi on katsottu oikeuskäytännössä muun muassa paikallisuuden periaate, jolla viitataan siihen, että kunta on alueyhteisö, joka toimii lähinnä omalla alueellaan ja jonka toiminta kohdistuu lähinnä oman kunnan asukkaisiin. Ratkaisevaa on, hyödyttääkö tehtävään osallistuminen kuntaa ja sen asukkaita.⁸¹ Vastaaventyypisiä hajanaisia ja eri suuntiin meneviä viittauksia kuntien yhtenäisyydestä tai erilaisuudesta on löydettävissä muustakin kunnallisoikeuden tutkimuksesta⁸².

Edellä tehty katsaus eri aikojen julkisoikeudellisiin tutkimuksiin tuo esille sen, ettei yhtenäiskunta-käsite ole kuulunut tämän oikeudenalan ydintermistöön. Etenkin valtiosääntöoikeuden keskeisimmissä oppikirjoissa ja muissa valtiosääntöoikeuden perusteoksissa tätä käsitettä ei esiinny. Muutoinkaan käsitettä ei ole havaintojemme mukaan käytetty kuntien valtiosääntöoikeudellisen aseman kuvaamiseen valtiosääntöoikeustieteen piirissä. Näin ollen yhtenäiskunta-termiä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen piirissä sellaisenaan vieraana.

Etenkin valtiosääntöoikeudellisessa kuntatutkimuksessa on tyypillistä esitellä perustuslain sääntely kunnallisesta itsehallinnosta sekä käydä läpi keskeiset seikat perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesta itsehallinnon merkityssisällöstä tavalla, jonka ei voi katsoa heijastavan yhtenäiskunta-ajatusta. Ylipäänsä vähäiset ja

⁷⁷ Husa & Pohjolainen 2008, s. 269. Ks. kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta hallitusmuodon aikana Heuru 2002, s. 18–23.

⁷⁸ Ks. kuitenkin Heuru 2002.

⁷⁹ Ks. esim. Hannus, Hallberg & Niemi 2009; Harjula & Prättälä 2015.

⁸⁰ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 20.

⁸¹ Harjula & Prättälä 2015, s. 20, 115, 163, 165–166.

⁸² Ks. esim. Heuru, Mennola & Rynnänen 2011.

hajanaiset viittaukset erilaisiin yhtenäisyyden ajatuksiin ovat valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa kytkeytyneet kuntien itsehallinnon käsittelyn yhteydessä ensinnäkin siihen, että kunnat ovat osa yhtenäistä oikeusjärjestystä. Toiseksi esillä on ollut se, että kunnat voivat olla valtion valvonnassa yhtenäisyyttä koko maassa tai laajoilla vaativissa asioissa.

Kolmanneksi, ja ehkä yleisimmin, valtiosääntöoikeuden piirissä on viitattu kuntalaisten asemaan yksilöinä perusoikeussuojan piiriin kuuluvina ja siten oikeutettuina yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin palveluihin. Kuntien oikeudellisen aseman, oikeuksien ja veloitteiden poikkeaminen toisistaan on kytketty kuntien asukkaiden aseman eriarvoistumiseen ja yhdenvertaisuuden perusoikeuden rikkomiseen. Kirjallisuudessa on todettu, että yhdenvertaisuuden vuoksi kuntien toimintasäätelyn tulisi olla lähtökohteisesti yleistä ja samanlaista kaikissa kunnissa, mikä rajoittaa valtion lainsäädäntövaltaa suhteessa kuntiin. Viimeksi mainitussa yhteydessä nousee esille myös kuntien erilainen asema. Tämä erilaisuus liittyy myös esille nostettuun lähtökohtaan paikallisviranomaisen omasta itsenäisestä päätösvallasta ja siitä, että paikalliset viranomaiset hoitavat asioitaan paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Havaintojemme mukaan yhtenäiskunnan käsitteellä ei ole ollut valtiosääntöoikeudessa juuri lainkaan merkitystä kunnallista itsehallintoa ja kuntien tehtäviä koskevissa tarkasteluissa. Sen sijaan kuntia koskevan valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kohteena ovat olleet ensisijaisesti kunnallisen itsehallinnon eri ulottuvuudet sekä kuntien tehtävät perusoikeuksien turvaajana. Ylipäätään valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuskirjallisuudessa ei ole juurikaan problematisoitu kuntien eriytymisen kysymyksiä, ellei asiassa ole ollut kysymys myös itsehallinnon rajoituksista taikka perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä yhdenvertaisuusongelmista.

Sille, että yhtenäiskunnan käsite ei ole saanut itsenäistä valtiosääntöoikeudellista merkitystä, näyttäisi kuitenkin olevan luonteva oikeudellinen selitys. Sen paremmin vuoden 1919 hallitusmuoto kuin voimassa oleva vuoden 2000 perustuslakiaan eivät sisällä viittauksia siihen, ettei lainsäätäjällä olisi toimivaltaa eriyttää kuntia koskevaa sääntelyä esimerkiksi niiden väestöpohjan tai kaupunkimaisuuden perusteella. Itse asiassa maalaiskuntia ja kaupungeja koskeva sääntely oli vuoteen 1976 saakka – siis suurimman osan hallitusmuodon voimassaoloaikaa – eriytynyttä ilman, että asiaa pidettiin millään muotoa perustuslain kannalta ongelmallisena. Alun perin maalaiskunnista ja kaupungeista säädettiin erillisissä laeissa (maalaiskuntien kunnallislaki ja kaupunkien kunnallislaki sekä kunnallinen vaalilaki). Vuoden 1948 kunnallislainsäädäntöä yhtenäistettiin ja maalaiskuntien ja kaupunkien välisiä hallinnollisia eroja kaivennettiin, mutta oikeudelliset erot niiden asemassa ja tehtävissä säilytettiin.⁸³ Vasta

⁸³ Ks. Harjula ja Prättälä 2015, s. 20.

vuoden 1976 kunnallislaki oli sisällöllisesti yhtenäistävä, kun samat säännökset ulotettiin koskemaan sekä kaupunkeja että maalaiskuntia. Nytkään yhtenäistäminen ei ollut kaikenkattavaa, kun muun muassa eräät kaupunkeja koskevat erioikeudet jätettiin voimaan, kuten oikeus satamien ylläpitoon ja satamamaksujen perimiseen.

Hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevat säännökset eivät siten olleet muodostuneet esteeksi kuntia koskevan sääntelyn eriyttämiselle vaan oikeastaan päinvastoin. Kuntien ja kaupunkien erilainen sääntely oli hallitusmuodon voimaan tullessa valitseva oikeustila, joka jatkui suurimman osan hallitusmuodon voimassaoloa. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tarkastellen ajatus kuntien yhtenäisestä sääntelystä onkin meillä sisältynyt lainsäätäjän harkintavallan piiriin: lainsäätäjällä on ollut perustuslain estämättä mahdollisuus eriyttää esimerkiksi maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevaa sääntelyä. Toisaalta hallitusmuoto ei estänyt myöskään kuntien yhtenäistämiseen tähtäävää sääntelyä. Kuten seuraavasta luvusta ilmenee, voimassa olevan perustuslainkaan ei voida katsoa muuttaneen tätä oikeustilaa.

3 Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja

3.1 Kansalaisten itsehallintoon perustuva kuntien hallinto hallitusmuodon aikana

Kuntien aseman ja tehtävien sääntelyn perusteiden voi sanoa tiivistyvän perustuslaissa kuntien itsehallintoon. Itsehallinnossa on oikeudellisesta näkökulmasta kyse kuntien asemasta oikeusjärjestyksessä sekä säädösten kunnille jättämästä oikeudellisesta liikkumavarasta⁸⁴. Tämän vuoksi myös kuntien tehtävien eriyttämismahdollisuuden tarkastelussa on valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä selvittää, mitä rajoituksia perustuslaissa turvattu kuntien itsehallinto asettaa kuntien tehtävien sääntelylle ja kuntakentän eriyttämiselle.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja turvattiin Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 51 §:n 2 momentissa. Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan ”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään.” Tällä säännöksellä hallintojärjestelmämme yhdeksi peruseriaatteenksi vahvistettiin kansanvaltaisesti järjestetty kunnan hallinto viittaamatta suoraan kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen⁸⁵. Perustuslain tasoinen sääntely kuntien aseman perusteista oli varsin niukkaa, eikä säännöksen sisältöä avattu esitöissä⁸⁶.

Kunnallista itsehallintoa koskevaa säännöstä seurasi hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä säännös kansalaisten itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Sen mukaan ”Laila säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Sellaisten alueiden, rajoja määrättäessä noudatettakoon, mitä 50 §:n 3 momentissa on säädetty.” Hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa tuotiin esille, että ”Hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä on varteenotettava, että alueet, mikäli asianhaarat sallivat, tulevat yksikieliseksi, suomen- tai ruotsinkieliseksi, taikka että toiskieliset vähemmistöt

⁸⁴ Ks. Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, s. 7. Itsehallinnon käsite on kaikkiaan moninainen. Ks. itsehallinnon eri perustuslaillisista viitekehysistä Mutanen 2017.

⁸⁵ Ks. Mäenpää 1981, s. 30–31; Ryyänen 1996, s. 71; Ryyänen 1999, s. 233–234. Ks. myös KM 1993:33, s. 87.

⁸⁶ Ks. eduskuntaesitysmietintö 9/1919 vp; PeVM 4/1919 vp; SuVM 18/1919 vp. Ks. hallitusmuodon säätämisen aiemmista vaiheista esim. HE 17/1919 vp; PeVM 2/1919 vp.

niillä tulevat niin pieniksi kuin mahdollista.” Lisäksi hallinnollisista jaotuksista säädettiin 50 §:ssä, jonka 1 momentissa todettiin, että ”Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.” Myöskään näitä säännöksiä ei selvennetty hallitusmuodon esitöissä.⁸⁷

Perustuslakiin sisältyvistä mahdollisuuksista huolimatta hallitusmuodon aikana Suomessa kehitettiin vain kuntien yksitasoista itsehallintojärjestelmää, Ahvenmaan tilanne pois lukien⁸⁸. Kuntien välistä yhteistyötä kehittyi 1920-luvulta lähtien, ja kuntainliittojen perustaminen tehtiin mahdolliseksi vuonna 1932 (152/1932).⁸⁹

Hallitusmuodon säännös kuntien itsehallinnosta alkoi saada oikeudellista merkitystä 1970-luvulta lähtien⁹⁰. Kunnalliselle itsehallinnolle vakiintui perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä erityinen sisältö, jota ei voitu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä rajoittaa. Tämän käytännön mukaisesti perustuslaissa suojatun kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin katsottiin kuuluvan kuntalaisten oikeus valita kunnan hallintoelimet sekä päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi kuntien itsehallinto kattoi kunnan oman päätösvallan suojan ja kuntien verotusoikeuden. Itsehallinnon tulkittiin merkitsevän myös sitä, että valtio voi antaa kunnille tehtäviä vain lailla. Vakiintuneeksi tulkinnaksi muotoutui jo tuolloin se, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen olisi tehnyt itsehallinnon merkityksettömäksi.⁹¹ Lisäksi arvioidessaan erityisesti kuntien rahoitustehtäviä valtioon nähden perustuslakivaliokunta katsoi, että tällaiset rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan⁹².

Kuntien itsehallintoa koskevan hallitusmuodon sääntelyn on arvioitu olleen suppeaa ja osin puutteellistakin verrattuna asian periaatteelliseen merkitykseen⁹³. Kunnallisen itsehallinnon sääntelyn täsmentäminen nousikin vuonna 2000 voimaan tulleen perus-

⁸⁷ Ks. eduskuntaesitysmietintö 9/1919 vp; PeVM 4/1919 vp; SuVM 18/1919 vp. Hallitusmuodon 50 §:n 2 momentin mukaan muista kuin läänien lukumäärää koskevista muutoksista hallinnolliseen jakoon määräsi valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetty. Kuntajaon muuttamisen perusteista säädettiin kuitenkin jo hallitusmuodon alkuvuosista lähtien lailla. Ks. PeVL 24/1997 vp.

⁸⁸ Ks. Suksi 1995, s. 5, 23–24.

⁸⁹ KM 1993:33, s. 97–100; Manninen, 2010, s. 414.

⁹⁰ Heuru 2002, s. 18.

⁹¹ Ks. PeVL 9/1984 vp; PeVL 11/1984 vp; PeVL 18/1985 vp; PeVL 14/1986 vp; PeVL 5/1988 vp; PeVL 12/1989 vp; PeVL 10/1990 vp; PeVL 11/1990 vp; PeVL 14/1990 vp; PeVL 29/1992 vp; PeVL 9/1994 vp; PeVL 17/1994 vp; PeVL 31/1996 vp, s. 1; PeVL 42/1996 vp; PeVL 24/1997 vp, s. 3; PeVM 1/1998 s. 35; PeVL 42/1998 vp.

⁹² Ks. esim. PeVL 13/1993 vp.

⁹³ OM 2002, s. 80.

tuslakiuudistuksen yhdeksi tavoitteeksi. Uudistuksessa pyrittiin aiemmasta sääntelystä poiketen kirjaamaan itsehallinnon keskeisimmät ominaispiirteet perustuslain tekstiin.⁹⁴ Sääntelytarpeen taustalla vaikutti myös Suomen sitoutuminen Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 65–66/1991, 1180–1181/1991)⁹⁵, Euroopan unionin (EU) jäsenyys⁹⁶ sekä perusoikeusuudistus⁹⁷.

3.2 Kunnallinen itsehallinto Suomen perustuslaissa

3.2.1 Kunnallisen itsehallinnon perussäännös

Suomen perustuslaissa (731/1999) kunnallisen itsehallinnon perussäännös on 121 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Lähtökohdiltaan perustuslainsäännös vastaa hallitusmuodon 50 ja 51 §:n säännöksiä. Myös perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon perussäännöksessä ilmaistaan Suomen jakautuminen kuntiin⁹⁸. Hallitusmuotoon verrattuna perustuslain 121 §:n säännöksessä viitataan kuitenkin kansalaisten itsehallinnon sijasta kattavampaan kunnan asukkaiden itsehallinnon käsitteeseen⁹⁹. Perusteluissa säännöksen todetaan vastaavan asiallisesti jo hallitusmuodon aikana vakiintunutta tulkintaa, jossa kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi tuodaan esiin,

⁹⁴ HE 1/1998 vp, s. 60, 64, 175. Hallitusmuodon 51 §:n uudistaminen oli esillä useaan otteeseen jo ennen perustuslakiuudistusta, viimeksi lakialoitteena vuoden 1994 valtiopäivillä (LA 86/1994 vp). Eduskunta hylkäsi aloitteen mutta esitti lausuman, jossa pidettiin perusteltuna kunnallisen itsehallinnon perustuslaintasoisien sääntelyn yhtenäistämistä ja ajanmukaistamista sekä täsmentämistä. EK 10.2.1995/1994 vp; PeVM 23/1994 vp. Ks. Saraviita 2016, s. 972–973.

⁹⁵ Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleen mukaan ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Ks. PeVL 18/1990 vp.

⁹⁶ Erityisesti EU-jäsenyyden myötä Suomea velvoittavaksi tullut subsidiariteettiperiaate eli läheisyys- tai toissijaisuusperiaate oli merkityksellinen kuntahallinnon kannalta. Subsidiariteettiperiaatteen on nähty korostavan paikallisen itsehallinnon merkitystä, mutta toisaalta sen on myös katsottu tarkoittavan päätöksenteon keskittämistä jäsenvaltion keskushallintoon. Heuru 2002, s. 24. Ks. Saraviita 2016, s. 973.

⁹⁷ Vuonna 1995 voimaantulleessa perusoikeusuudistuksessa (969/1995) säädettiin uusi hallitusmuodon 16 a §, jossa valtion ja kuntien viranomaisille asetettiin yhteisvastuu perusoikeuksien toteuttamisesta. Perusoikeusuudistus merkitsi myös lainsäädäntöuudistuksia, joissa kansalaisten oikeuksia saada peruspalveluita vahvistettiin. Ks. HE 309/1993 vp, s. 61–62, 74–75; PeVM 25/1994 vp, s. 3.

⁹⁸ Vrt. HM 50.1 §, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 175.

⁹⁹ Ks. HE 78/1991 vp; HE 1/1998 vp, s. 175–176; PeVM 6/1991 vp.

että itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.¹⁰⁰

Kunnallisen itsehallinnon perussäännöksen perusteluissa viitataan myös siihen, että vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssä¹⁰¹. Perustuslain 121 §:n 1 momentin ilmauksen ”kunnan asukkaiden itsehallinto” on katsottu antavan sisältöä 14 §:n 2 momentin perusoikeussäännökselle oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa (”jokainen Suomen kansalainen ja maassa vakinaisesti asuva ulkomaalainen”). Saraviidan mukaan saman säännöksen viimeinen virke (”Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla”) saa ilmeisesti sisältönsä perustuslain 14 §:n 2 momentin alkuosasta 121 §:n yleisemmän ”asukkuudesta” sijasta. Perusoikeussäännös ei liitä äänioikeutta kunnassa asumiseen.¹⁰²

Mainittujen seikkojen lisäksi perustuslain esitöissä ei avattu kunnallisen itsehallinnon perussäännöstä. Myös uuden perustuslain aikana perustuslakivaliokunta on antanut runsaasti tulkintakannanottoja kuntien itsehallinnosta ja kuntalaisten asemasta¹⁰³. Käytännössä esille on edelleen yleisesti nostettu muun ohella se, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi¹⁰⁴.

3.2.2 Kuntien hallinnon yleiset perusteet

Kunnallisen itsehallinnon perussäännöstä täydennetään lisäksi perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä. Pykälän 2 momentissa todetaan, että ”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” Esitöiden mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee muun ohella kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Esiin nousee lisäksi, että lailla on turvattava kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä tarkoittaa kunnan asukkaiden oikeutta valitsemiinsa hallintoelimiin ja sitä, että päätösvalta kunnassa kuuluu asukkaiden valitsemalle toimielimelle. Esitöissä todetaan, että kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys kansanvallan

¹⁰⁰ HE 1/1998 vp, s. 60, 175–176. Ks. PeVL 63/2014 vp, s. 2.

¹⁰¹ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹⁰² Saraviita 2016, s. 973. Ks. Heuru 2006, s. 61.

¹⁰³ Ks. PeVL 9/2000 vp; PeVL 20/2004 vp; PeVL 30/2008 vp; PeVL 31/2009 vp; PeVL 42/2010 vp; PeVL 36/2012 vp; PeVL 30/2013 vp; PeVL 63/2014 vp; PeVL 19/2016 vp; PeVL 26/2017 vp; PeVL 65/2018 vp.

¹⁰⁴ Ks. PeVL 65/2002 vp, s. 2; PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2013 vp, s. 5–7.

toteuttamisessa. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen on jätetty kuntien omaksi asiaksi.¹⁰⁵

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kansanvaltaisuutta ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta¹⁰⁶. Valiokunta on katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta¹⁰⁷. Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

3.2.3 Kuntien tehtävät ja rahoitusperiaate

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Esitöissä tuodaan esille, että kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen kuuluu se, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se ottaa hoidettavakseen itsehallintonsa nojalla. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Olennaisena pidetään sitä, ettei kunnille voida vastaisuudessaakaan antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä kuten asetuksilla.¹⁰⁸

Esitöissä viitataan lisäksi siihen, että kuntien tehtävien lainsäädäntöperusteisesta lähtökohdasta säädettiin jo tuolloin kuntalaisissa (365/1995), mutta että sen keskeisen merkityksen vuoksi oli perusteltua säätää asiasta myös perustuslaissa. Kuntalain muutosta ei nähty tarpeelliseksi.¹⁰⁹ Omaksuttu sääntelytapa jätti valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon tapauskohtaisesti määrittäväksi¹¹⁰.

Tuolloin voimassa olleen kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.” Säännös piti sisällään jaon kunnan yleiseen toimialaan eli periaatteessa valtiollisesta ohjauksesta vapaisiin

¹⁰⁵ HE 1/1998 vp, s. 60, 74, 175–176. Ks. kansanvallan periaatteen ja kunnallishallintoa koskevien perustuslain säännösten välisestä suhteesta Harjula & Prättälä 2015, s. 52. Ks. myös Sipponen 2000, s. 227, 231–236.

¹⁰⁶ PeVL 26/2017 vp, s. 24.

¹⁰⁷ Ks. PeVL 23/2001 vp, s. 2; PeVL 24/2008 vp, s. 2; PeVL 63/2014 vp, s. 3.

¹⁰⁸ HE 1/1998 vp, s. 175–176. Ks. PeVL 20/2004 vp; PeVL 31/2004 vp; PeVL 36/2012 vp; PeVL 20/2013 vp, s. 4. Ks. Mäkinen 2017, s. 4–8; Ryytänen 2008, s. 145–148.

¹⁰⁹ HE 1/1998 vp, s. 175–176. Ks. PeVL 20/2004 vp; PeVL 31/2004 vp; PeVL 36/2012 vp; PeVL 20/2013 vp, s. 4.

¹¹⁰ Ks. Mutanen 2017, s. 6.

itsehallintotehtäviin ja erityistoimialaan eli valtion kunnille siirtämiin ja valtion määräysvallassa oleviin tehtäviin¹¹¹. Tällä hetkellä voimassa olevan kuntalain (410/2015) 7 §:n 1 momentin mukaan ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät”. Kunnan yleistä toimialaa on pidetty kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä¹¹². Toisaalta perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koskemaan kunnan yleistä toimialaa, ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta¹¹³.

Kunnallisen itsehallinnon ongelmaksi on muodostunut erityinen toimiala taloudellisesti raskaine velvoitteineen. Erityiseen toimialaan liittyvistä lakiehdotuksista on runsaasti perustuslakivaliokunnan lausuntoja.¹¹⁴ Tulkintakäytäntöä on myös siitä, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä voidaan siirtää niiltä pois¹¹⁵. Valiokunta on esimerkiksi arvioinut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesityksissä ehdotetun tehtävien ja vastuiden siirron kuntayhtymille merkitsevän jo sinänsä huomattavaa rajoitusta kuntien itsehallintoon¹¹⁶. Kuntien tehtäviä ei voida myöskään siirtää perustuslain 121 §:n sääntely ja tulkintakäytäntö huomioon ottaen maakunnille täysin vapaasti¹¹⁷.

Perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä kunnille säädettävien tehtävien rahoituksesta. Kuitenkin jo perusoikeusuudistuksen esitöissä korostettiin, että kuntien tehtävistä säädettäessä tulee huolehtia myös kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään¹¹⁸, ja tätä rahoitusperiaatetta on hyvin vakiintuneesti edellytetty myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä¹¹⁹. Vastaava rahoitusperiaatetta koskeva vaatimus sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisen voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Valtiolla on siten velvoite huolehtia siitä, että kunnalle varataan riittävät taloudelliset edellytykset vastata lakisääteisistä velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvän kustannusvastaavuuden sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittävään perustuslain

¹¹¹ Heuru 2001, s. 54; Nousiainen 1998, s. 303–304.

¹¹² Ks. esim. Harjula & Prättälä 2015, s. 107.

¹¹³ PeVL 26/2017 vp, s. 14.

¹¹⁴ Ks. Saraviita 2016, s. 974, 976.

¹¹⁵ Ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3.

¹¹⁶ Ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 6.

¹¹⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 14.

¹¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 26; PeVM 25/1994 vp, s. 3.

¹¹⁹ Ks. esim. PeVL 41/2002 vp, s. 3; PeVL 29/2009 vp, s. 2; PeVL 12/2011 vp, s. 2; PeVL 16/2014 vp, s. 2.

121 §:ään. Valiokunta on korostanut kuntien lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamista kunnille sekä edellyttänyt valtion ja kuntien kustannustenjaon sääntelyltä lain tasoisuutta.¹²⁰ Kuntien tehtävistä säädettäessä on tullut huolehtia rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan¹²¹. Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan¹²².

Rahoitusperiaate voidaan toteuttaa muun muassa valtionavuilla ja kustannusvastavuutta noudattavilla kunnallisilla maksuilla¹²³. Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa – vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta¹²⁴. Valiokunta on painottanut kustannustenjaon merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta¹²⁵. Toisaalta perustuslakivaliokunta on jättänyt asiassa lainsäätäjälle verraten suuren harkintamarginaalin.

Perustuslakivaliokunta on sinänsä hyväksynyt kuntien osalta huomattavan valtionosuusprosentin alennuksen, minkä se on todennut olleen kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävä. Valiokunta kuitenkin totesi, että kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokset voivat vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa. Valiokunta katsoi, että sen arvioima muutos voi kuntakohtaisesti heikentää kykyä vastata palveluvelvoitteista sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään¹²⁶, mutta toisaalta valiokunta on huomauttanut,

¹²⁰ Ks. esim. PeVL 37/2000 vp; PeVL 44/2000 vp; PeVL 18/2001 vp; PeVL 50/2001 vp.

¹²¹ Ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot.

¹²² Ks. esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2; PeVL 41/2014 vp, s. 3. Myös laillisuusvalvonnassa ja oikeuskäytännössä on useaan otteeseen todettu, ettei kuntien budjettirajoitteella voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Ks. esim. EOA 15.11.2002; KHO 27.11.2000/3118, KHO 1997:90. Ks. lisäksi KHO 2016:187; KHO 2014:197. Näissä tapauksissa oli kyse siitä, voitiinko väitetyllä kriisikuntaperusteella tehtyä kuntien pakkoliitosta pitää perustuslain 121 §:n mukaisena.

¹²³ Saraviita 2016, s. 974–975. Ks. kunnallisista julkisoikeudellisista maksuista PeVL 53/2002 vp; PeVL 12/2005 vp.

¹²⁴ Ks. PeVL 41/2002 vp, s. 3; PeVL 29/2009 vp; PeVL 12/2011 vp; PeVL 34/2013 vp; PeVL 16/2014 vp, s. 3; PeVL 40/2014 vp, s. 3. Ks. rahoitusperiaatteen kannalta myös PeVL 20/2004 vp; PeVL 50/2005 vp; PeVL 30/2008 vp; PeVL 19/2016 vp.

¹²⁵ PeVL 41/2002 vp, s. 3; PeVL 50/2005 vp, s. 2; PeVL 29/2009 vp, s. 2; PeVL 42/2010 vp, s. 5; PeVL 30/2013 vp, s. 5; PeVL 34/2013 vp; PeVL 36/2014 vp, s. 3; PeVL 41/2014 vp, s. 3.

¹²⁶ Ks. PeVL 40/2014 vp, s. 3; PeVL 16/2014 vp, s. 4.

ettei valtionosuusuudistuksen täytäntöönpanolla saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta.¹²⁷

3.2.4 Kuntien norminantovalta

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetusten antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Säännöksen perustelujen mukaan kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen aloilla. Siirryttäessä uuteen perustuslakiin oikeustilaa ei ollut tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa. Sanonnalla ”muu viranomainen” tarkoitetaan perustuslain 80 §:n 2 momentissa ensisijaisesti valtion viranomaisia. Säännöksessä ilmaistuja periaatteita on kuitenkin esitöiden mukaan noudatettava myös osoitettaessa säädösvaltaa kunnille.¹²⁸ Näin ollen kunnallinen alueellinen norminantovalta vahvistettiin perustuslain säätämisvaiheessa perustelulausumin¹²⁹. Uusi perustuslaki, ja oikeastaan jo perusoikeusuudistus, merkitsi kuntien norminantovallan rajoittamista. Kuntien alueellinen säädösvalta on ollut aiemmin alaltaan laajempaa kuin mitä asetuksenantovallasta perustuslain 80 §:ssä säädetään.¹³⁰

3.2.5 Kunnallinen verotusoikeus

Perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistetaan puolestaan kunnille kuuluva verotusoikeus ja kunnallisveroa koskeva lailla säätämisen vaatimus. Säännöksen mukaan ”Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.” Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti. Lailla säätämisen vaatimusta on muilta osin tulkittava yhdenmukaisesti valtion veroa koskevan 81 §:n 1 momentin kanssa.¹³¹ Perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin perustuslakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä sitä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta. Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä on toimivaltaa järjestellä säännöksiin kun-

¹²⁷ Ks. PeVL 16/2014 vp, s. 3–4; PeVL 12/2011 vp, s. 3.

¹²⁸ HE 1/1998 vp, s. 133.

¹²⁹ Saraviita 2016, s. 972.

¹³⁰ OM 2002, s. 82. Ks. esim. PeVL 3/2000 vp; PeVL 20/2002 vp.

¹³¹ HE 1/1998 vp, s. 60, 176.

tien verotusoikeuden yksityiskohtia ja siten säännellä tiettyä asiakokonaisuutta muiltakin kuin verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteita sekä verovelvollisen oikeusturvaa koskevin osin.¹³²

Verosta säätäminen kuuluu lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan ja huojennusten, sekä verotusmenettelyn sääntelyä¹³³. Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta.¹³⁴ Valiokunta ei ole pitänyt perustuslain 121 §:n vastaisena esimerkiksi lakiehdotusta, jolla rajoitettiin kuntien valtaa päättää kiinteistöveroprosentin suuruudesta¹³⁵.

Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on valiokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan¹³⁶. Kirjallisuudessa on viitattu tähän liittyen myös verotusoikeuden perustuslaillisen vahvistamisen tarkoituksena olevan kuntien itsehallinnon taloudellinen perustan kautta varmistaa mahdollisuudet hoitaa muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä¹³⁷.

3.2.6 Kuntajaon perusteet

Lailla säätämisen vaatimus koskee perustuslain 122 §:n 2 momentin perusteella myös kuntajakoa. Perustuslakivaliokunta nosti perustuslakiuudistusta koskevassa mietinnössään esille, että lainsäädännössä on tärkeää ottaa huomioon, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään¹³⁸. Osaltaan perustuslain 122 § konkretisoi ja täydentää 17 §:n 1 momentin säännöstä kansalliskielistä. Perustuslain 17 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään oikeudesta käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Se sisältää julkiselle vallalle säädetyn perustuslaillisen toimeksiannon huolehtia maan

¹³² PeVM 10/1998 vp, s. 35. Ks. PeVL 41/2002 vp; PeVL 42/2002 vp; PeVL 53/2002 vp; PeVL 51/2005 vp; PeVL 29/2009 vp; PeVL 39/2010 vp; PeVL 12/2011 vp; PeVL 40/2014 vp. Ks. Hidén 2003, s. 55–65.

¹³³ PeVL 51/2005 vp, s. 2.

¹³⁴ Ks. PeVL 41/2002 vp, s. 2; PeVL 67/2014 vp, s. 12.

¹³⁵ PeVL 51/2005 vp.

¹³⁶ Ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2–3; PeVL 67/2014 vp, s. 10.

¹³⁷ Heuru 2006, s. 50; Saraviita 2016, s. 976–977.

¹³⁸ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.¹³⁹

Kuntajaon perusteita koskevan perustuslain säännöksen perustelut ovat niukat. Hallituksen esityksessä sääntelyn oikeusvaikutukseksi määritellään vain kuntajaosta ja sen muuttamisen edellytyksistä päättämisen pidättäminen lakitasoon.¹⁴⁰ Perusteluissa ei esimerkiksi avata sitä, missä määrin päätöksiä kuntien pakkoliitoksista voidaan valtion toimielinten päätöksin ja vastoin kuntalaisten tahtoa tehdä. Saraviidan mukaan perusteluista on pääteltävissä, että jo voimassa olleen kuntajakolain säännökset pakkoliitoksista olivat perustuslainsäännöksen lakiviittauksen alaan soveltuvia. Perustuslain 121 §:n mukainen kunnallinen itsehallinto ei 122 §:n yhteyteen asetettuna sisällä yksittäisten kuntien tai kunnan asukkaiden oikeutta kunnan olemassaoloon.¹⁴¹

3.2.7 Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla

Perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.” Säännöksessä ilmaistaan esitöiden mukaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti¹⁴². Säännöstä ei muutoin esitöissä avata eikä suhdetta perustuslain 121 §:n mukaiseen kuntien itsehallintoon selvennetä. Perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Perustuslaissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta, eikä perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto.¹⁴³

Perustuslain 121 §:n 4 momenttiin on viitattu ja siitä on saatu tulkintoja hallintokokeilujen, toimialakohtaisten erityisjärjestelyjen, kuntien yhteistoimintaa koskevien lakiehdotusten sekä sote- ja maakuntauudistuksen käsittelyn yhteydessä¹⁴⁴. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momenttien muodostavan kokonaisuuden¹⁴⁵. Kuntia suurempien itsehallintoalueiden toimivallasta ei voida säätää lailla pe-

¹³⁹ Saraviita 2016, s. 982–983.

¹⁴⁰ HE 1/1998 vp, s. 177.

¹⁴¹ Saraviita 2016, s. 983–984. Ks. PeVL 31/1996 vp; PeVL 32/2001 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 37/2006 vp; PeVL 21/2009 vp; PeVL 33/2009 vp; PeVL 20/2013 vp, s. 5–6.

¹⁴² HE 1/1998 vp, s. 61, 176. Ks. perustuslain tarkoittamista kuntia suuremmista hallintoalueista Mutanen 2017; Mäenpää 2012, s. 53–61; Ryyänen 2004, s. 165; Suksi 2002, s. 351.

¹⁴³ Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 20.

¹⁴⁴ Ks. esim. PeVL 21/2009 vp.

¹⁴⁵ Ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9.

rustuslain suojaamaa kuntien itsehallintoa rajoittavasti. Valtiosääntötutkimuksen piirissä on arvioitu, että alueellinen itsehallinto voi joutua ristiriitaan kunnallisen itsehallinnon kanssa, jos kunnan päätösvaltaa siirretään merkittävästi esimerkiksi maakunnalle ja siten, että ylikunnallisella tasolla joidenkin yksittäisten kuntien vaikutusvalta päätöksenteossa korostuu muiden kustannuksella¹⁴⁶.

3.3 Yhteenveto kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta

Hallitusmuodon ja uuden perustuslain säännös kunnallisen itsehallinnon perustasta ovat samankaltaisia: säännöksissä vahvistetaan ennen muuta kunnan hallinnon kansanvaltainen perusta. Vuoden 2000 perustuslakiuudistus ei laajentanut kunnallisen itsehallinnon alaa. Uutta perustuslakia voidaan kuitenkin pitää merkittävänä siinä suhteessa, että perustuslain tasolle kirjattiin keskeisiä kuntien itsehallinnon ominaispiirteitä.¹⁴⁷ Muutosta perustuslain tekstitasolla merkitsivät perussäännökset kuntien verotusoikeudesta sekä lailla säättämisen vaatimuksista koskien kunnallisveron perusteita, kuntien hallinnon yleisiä perusteita ja kunnille annettavia tehtäviä sekä kuntajaon perusteita. Tämän seurauksena kuntien itsehallinnon, kuntien suhteen valtioon ja kuntalaisen aseman kunnassa on katsottu saaneen selvästi aikaisempaa vahvemman ja täsmällisemmän oikeudellisen perustan perustuslaissa¹⁴⁸. Toisen suuntaisiakin näkemyksiä uudistuksen merkityksestä on esitetty¹⁴⁹.

Perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon sisältö ja valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ovat määrittäneet pitkälti perustuslakivaliokunnan harjoittaman perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan tuloksena. Erilaisista julkishallinnonuudistuksista ja -kokeiluista annetut lakiehdotukset on melko usein säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää tulkintakäytäntöä alkoi muodostua etenkin 1990-luvulta lähtien.

Kaikkia perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan osia ei otettu mukaan perustuslain tekstiin: Hallitusmuodon tapaan uudessa perustuslaissa ei suoraan säädetä

¹⁴⁶ Saraviita 2016, s. 978–979. Ks. Mutanen 2017.

¹⁴⁷ Ks. Heuru 2006, s. 85–87; Jyränki 2000, s. 151–152; Pöyhönen 2001, s. 872–875.

¹⁴⁸ OM 2002, s. 81. Ks. Pöyhönen 2001, s. 873, 875.

¹⁴⁹ Heuru on pitänyt kunnallisen itsehallinnon asemaa vain oikeusperiaatteena taattuna. Heuru 2006, s. 85–87.

kunnan omasta päätösvallassa, vaikka sen suoja onkin ollut osa itsehallinnon perustuslaillista tulkintaa¹⁵⁰. Perustuslaki ei myöskään ilmennä valtion ja kuntien välistä tehtävien jakoa tai muita valtio–kunta-suhteen kysymyksiä¹⁵¹. Esimerkiksi rahoitusperiaatteen jäämistä pois perustuslaista on kritisoitu¹⁵².

Merkille pantavaa on, että perustuslain tekstitason uudistusten pohjana oli jo hallitusmuodon aikana vakiintunut valtiosääntöinen käytäntö, minkä vuoksi muutosta ei voida pitää oikeustilaa mullistaneena. Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan hallitusmuodon aikana vakiintunut keskeissisältö on pysynyt ennallaan myös uuden perustuslain aikakaudella. Tämä on näkynyt muun ohella siinä, että vuoden 2000 perustuslain kaudellakin annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa viitataan keskeisiin hallitusmuodon kauden kannanottoihin. Näin ollen kunnallisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan jatkuvuus on ollut merkittävää.¹⁵³

Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä osatekijöitä ovat siten kunnan asukkaiden osallisuus- ja vaikutusoikeudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala. Perustuslaissa säädettyihin ja siitä tulkittuihin kunnallisen itsehallinnon peruspilareihin ei ole suoranaisesti kuulunut yhtenäiskunta-ajatusta. Yhtenäiskunta-käsite ei ole osa Suomen perustuslaeissa käytettyä terminologiaa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että yhtenäiskunta-termi ei esiinny sellaisenaan muussakaan lainsäädännössä, ja sekin, onko kuntia koskevassakaan lainsäädännössä missään vaiheessa yksiselitteisesti lähdetty yhtenäiskunta-ajatuksesta, on epämääräistä. Kuntien aseman ja tehtävien perustuslain tasoinen sääntely ei heijasta yhtenäiskunta-ajatusta muutoin kuin siten, että perustuslain kuntien itsehallinnolle antama suoja koskee yhtenäisesti kaikkia kuntia. Valtiosääntöoikeudellisesti ei edellytetä kuntien yhdenvertaisuutta, vaan yhdenvertaisuuden periaate edellyttää kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta ja yhtenäistä oikeutta palveluihin. Myös kansanvaltaisuuden on toteuduttava riippumatta omaksutusta hallintomallista. Selvää on, että kuntien tehtävien eriyttämisen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot muodostuvat keskeisesti perustuslaista ilmenevästä kunnallisesta itsehallinnosta sekä sen yhteydessä lukuisasta joukosta muita perustuslain säännöksiä.

¹⁵⁰ Ks. PeVL 65/2002 vp.

¹⁵¹ Valtio–kunta-suhteesta ei säädetä myöskään kuntalaissa. Kuntalain esitöissä työnjakokysymystä kuitenkin käsitellään yleisellä tasolla. Ks. HE 268/2014 vp, s. 17–19, 97–98.

¹⁵² Ks. Ryynänen 2001, s. 102–134.

¹⁵³ Saraviita 2016, s. 972.

3.4 Maakunnan itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään lailla. Vaikka säännöksessä ei tarkennetakaan tällaisen itsehallinnon tarkempaa sisältöä, ei säännöksen voida katsoa tarkoittavan, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntaitsehallinnon tai muun kuntia suurempaa aluetta koskevan itsehallinnollisen järjestelyn sisällöstä olisi voimassa olevan perustuslain puitteissa täysin vapaata. Perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksellä on nimittäin perustuslain esitöiden mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita – kuten maakuntia – itsehallinnon periaatteiden mukaisesti¹⁵⁴. Maakuntien itsehallinnolla tai muulla vastaavalla kuntia suurempia alueita koskevalla järjestelyllä on samalla selvä liityntä perustuslaissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden¹⁵⁵.

Keskeisin maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimus koskee päätöksenteon kansanvaltaisuutta, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt maakuntaitsehallinnon valtiosääntöisten vähimmäisvaatimusten ydinsisältönä. Tämä vaatimus liittyy erityisesti siihen perustuslakimme lähtökohtaan, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Myös perustuslain esitöiden mukaan kansanvallan toteuttamisessa olennainen merkitys on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla¹⁵⁶. Perustuslakivaliokunta on puolestaan käytännössään vakiintuneesti katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta¹⁵⁷. Alueellista itsehallintoa koskevalla sääntelyllä on edelleen läheinen yhteys perustuslain 2 §:n säännökseen kansanvaltaisuudesta sekä perustuslain 14 §:n 4 momenttiin. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksessä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita, kuten maakuntia, ”itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”. Perustelujen mukaan se vastaa asiallisesti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä.¹⁵⁸ Kyseinen halli-

¹⁵⁴ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹⁵⁵ Ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9.

¹⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 74.

¹⁵⁷ Ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainitut PeVL 63/2014 vp, s. 3; PeVL 24/2008 vp, s. 2; PeVL 23/2001 vp, s. 2.

¹⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 176.

tusmuodon 51 §:n 2 momentin säännös kuului puolestaan seuraavasti: ”lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin”.

4 Perustuslakivaliokunnan käytäntö kuntien eriytymisen tyyppitapauksissa

4.1 Yleistä tarkastellusta tulkintakäytännöstä

Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta seuraavien yleisten valtiosääntöisten reunaehtojen lisäksi kuntien tehtävien eriytymisen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on syytä käydä läpi myös perustuslakivaliokunnan keskeinen käytäntö kuntakentän eriytymisratkaisuista. Tapaukset ovat luonnollisesti samalla kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan sisältöä kuvaavia.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useita kuntien eriytymisen valtiosääntöisessä tarkastelussa olennaisia kuntien yhteistoimintaan, kuntarakenteeseen ja kuntia laajempien alueiden hallinnon järjestämiseen liittyneitä lainsäädäntöhankkeita.

Tässä tarkasteluun otetaan valiokunnan tulkintakäytäntö tietyissä tyyppitapauksiksikin luokiteltavissa tilanteissa, kuten pääkaupunkiseudun erityisratkaisut, Kainuun hallintokokeilu sekä kunta- ja palvelurakennemuutos. Kunnallista itsehallintoa koskevan valtiosääntöoikeudellisen jatkumon vuoksi on relevanttia tarkastella voimassa olevan perustuslain tulkintakäytännön ohella eräitä keskeisiä hallitusmuodon aikakaudella annettuja tulkintoja.

4.2 Pääkaupunkiseudun erityisratkaisut

4.2.1 Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan alkuvaiheet

Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit perustivat pääkaupunkiseudun yhteistyötoimikunnan vuonna 1970. Tämä yhteistoiminta järjestettiin vuonna 1973 lakisääteiseksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetulla lailla (978/1973). Valtuuskunnan tehtävänä oli kuntien valtuustojen yhtäpitäviin päätöksiin perustuvien valtuuksien rajoissa suorittaa kuntien yhteisten asioiden hoitamista palvelevia selvitys-, tutkimus-, suunnittelu- ja valmistelutehtäviä sekä tehdä yhteisten asioi-

den hoitamista koskevia aloitteita ja antaa sellaisista asioista lausuntoja. Yhteistyövaltuuskuntaan sovellettiin yleisiä säännöksiä kunnallishallinnosta.¹⁵⁹ Vuonna 1976 lakia muutettiin (1037/1976), koska pelkästään sopimuksenvaraisiin tehtäviin perustuvan lakisääteisen yhteistyön ei katsottu antavan toimielimelle riittäviä valtuuksia. Yhteistyövaltuuskunnan oli tämän jälkeen mahdollista hankkia kiinteää omaisuutta ja päättää pääomamenoista ja sille oli mahdollista antaa yhteisiä toimeenpanotehtäviä. Yhteistyön kehittäminen jäi edelleen riippuvaiseksi kuntien yksimielisistä päätöksistä.¹⁶⁰ Lisäksi vuonna 1978 jätehuoltolaissa (673/1978) säädettiin eräät jätehuollon tehtävät pääkaupunkiseudulla yhteistyövaltuuskunnan hoidettaviksi.

Vuoden 1984 valtiopäivillä annettiin hallituksen esitys uutta pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaksi lainsäädännöksi. Yhteistyövaltuuskunnan tehtäviksi esitettiin säädettäväksi pääkaupunkiseudun kuntien jätehuollon hoito sekä ilmansuojelun seuranta liitännäistehtävineen. Poiketen yleisesti kunnan toimialaan luettavista lakisääteisistä tehtävistä pääkaupunkiseudun kunnat haluttiin velvoittaa myös joukko liikenteen ja siihen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Lisäksi yhteistyövaltuuskunnan tehtäviksi esitettiin eräistä virkistys- ja vapaa-ajan toimintoja palvelevista järjestelyistä huolehtimista.¹⁶¹

Perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksesta, että esityksellä rajoitetaan pääkaupunkiseudun kuntien toimivaltuuksia ja että tämä on ratkaisuna vähäisempi kuin esimerkiksi pelkällä valtioneuvoston päätöksellä tehtävä kuntaliitos. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että kyse oli vain tiettyjen, laissa säädettyjen kunnallisten tehtävien siirtämisestä kuntien yhteiselimelle. Muu kunnallinen toimivalta säilyi kunnilla edelleen. Valiokunta nosti esiin myös sen, että yhteiseen toimielimeen valitaan edustajia kaikista pääkaupunkiseudun kunnista kunnallisvaltuustojen päätöksillä. Näin kullakin jäsenkunnalla säilyy osittain sananvalta tehtäessä ratkaisuja jäsenkuntien yhteisistä asioista.¹⁶²

Perustuslakivaliokunta totesi, että hallitusmuodon 50 §:n 3 momentti kielellisten vähemmistöjen huomioon ottamisesta hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä rajoittaa kunnallisten aluemuutosten ja kuntaliitosten suorittamista juuri pääkaupunkiseudulla. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan valiokunnan mukaan ollut kysymys kielisuhteisiin vaikuttavasta toimivaltamuutoksesta. Lisäksi valiokunta toi esille, että kyse ei myöskään ollut säännöksen tarkoittamista hallintoalueiden rajojen muutoksista. Valiokunnan mukaan hallitusmuodon 50 §:n säännökset kuntajaotuksesta eivät asettaneet

¹⁵⁹ Ks. HE 47/1973 vp.

¹⁶⁰ Ks. HE 190/1976 vp.

¹⁶¹ HE 84/1984 vp.

¹⁶² PeVL 11/1984 vp, s. 1–2.

estettä sille, että säädetään ehdotettu laki pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta.¹⁶³

Perustuslakivaliokunta toi lisäksi esille, että esitys merkitsi kuntien velvoittamista yhteistyöhön toisten kuntien kanssa. Kyse ei kuitenkaan ollut varsinaisesti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa tarkoitettua kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnosta. Valiokunta viittasi tuolloin voimassa olleeseen lakisääteisten kuntainliittojen hoitamaan hallintojärjestelmään, jossa oli kuntien pakkojäsenyys ja jossa osa kuntien hallintomenoista käytettiin kuntainliittojen hoitamaan hallintoon. Vaikka valiokunta ei pitänyt esitettyä järjestelyä täysin rinnastettavana kuntainliittojärjestelmään, piti se ehdotuksen vaikutuksia hallinnon kokonaisjärjestelmän ja kuntien itsehallinnon kannalta suurelta osin samanlaisina. Lisäksi valiokunta totesi, että kuntien yhteistoiminnassa noudatettu käytäntö on antanut sisältöä hallinnon rakennetta koskeville periaatteille. Valiokunnan mukaan myös viimeksi mainittu seikka oli otettava huomioon tarkasteltaessa hallitusmuodon säännöksiä kuntien itsehallinnosta. Julkinen hallinto yhtäältä valtion toimialalla ja toisaalta kuntien yhteisiä tehtäviä hoidettaessa on järjestettävä kulloistenkin tarpeiden mukaisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Myöskään kunnallishallinnon sääntelyä ei ole näin ollen vietävä perustuslainsäätämisyjärjestyksen piiriin, ellei sääntely ole selvästi vastoin hallitusmuodossa säädettyjä periaatteita.¹⁶⁴

Perustuslakivaliokunta piti esityksen mukaisia yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä luonteeltaan pääkaupunkiseudun olot huomioon ottaen selvästi ylikunnallisina. Esitetyn järjestelyn ei kuitenkaan voitu valiokunnan mukaan sanoa supistavan oleellisesti osakaskuntien yleistä toimialaa. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei yksi kunta voinut saada niin suurta määräämisvaltaa, että se olisi pystynyt yksipuolisesti sanelemaan yhteisön toiminnasta. Näin ollen valiokunta katsoi esitetyn järjestelyn mahtuvan kunnallishallinnon normaalin kehittämisen puitteisiin. Lakiehdotus oli siten sopuolosuhteissa hallitusmuodon 50 §:n ja 51 §:n 2 momentin kanssa.¹⁶⁵

Perustuslakivaliokunta kuitenkin lisäsi kannanottoonsa varauksen, jonka mukaan tilanne saattaisi muuttua toisenlaiseksi, jos pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä lisättäisiin siinä määrin ja sillä tavalla, että ne osittaismuutoksista syntyvänä kokonaisuutena oleellisesti vaikuttaisivat jäsenkuntien hallintoon¹⁶⁶.

¹⁶³ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

¹⁶⁴ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

¹⁶⁵ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

¹⁶⁶ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

Yhteistyövaltuuskunnan tehtävät vakiinnuttanutta lakia pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (253/1985) muutettiin vuonna 1992 (280/1992). Yhteistyövaltuuskunnan oikeudellista asemaa täsmennettiin, minkä lisäksi säännöksiin tehtiin vähäisiä, lähinnä teknisiä tarkistuksia.¹⁶⁷ Muita muutoksia lakiin ei sen voimassaoloaikana tehty.

4.2.2 Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan viimevaiheet ja yhteistyön nykytila

Vuoden 1985 laki kumottiin vuonna 1997 voimaan tulleella lailla Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (1269/1996)¹⁶⁸. Tätä muutosta koskeva hallituksen esitys ei antanut perustuslakivaliokunnan mukaan aihetta muuttaa vuoden 1984 lausunnossa otettua kantaa; valiokunnalla ei ollut huomauttamista ehdotetuista uusista tehtäväsiirroista. Valiokunta toi esille, että yhteistyövaltuuskunnan lakisäätteiset tehtävät rajoittuivat ehdotuksessa lähinnä jätehuollon ja joukkoliikenteen järjestämiseen sekä ilman-suojeluun. Yhteistyövaltuuskunnan jäsenkunnat voivat esityksen mukaan antaa valtuuskunnan hoidettaviksi muitakin, lakiehdotuksessa mainittuihin tehtäviin rinnastettavia tehtäviä. Ehdotuksena oli lisäksi, että valtuuskunta voisi sopimuksen nojalla ottaa tällaisia tehtäviä hoidettavakseen myös yhden tai useamman jäsenkunnan taikka muunkin kunnan tai kuntayhtymän puolesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan näistä vapaaehtoisuuteen perustuvista tehtäväsiirroista, jotka olivat sopusoinnussa silloin voimassa olleen kuntalain 2 ja 3 §:stä ilmentämien periaatteiden kanssa, ei ollut huomauttamista kuntien itsehallinnon kannalta.¹⁶⁹

Perustuslakivaliokunta nosti lausunnossaan esille myös sen, että jäsenkuntien asemaa turvaa uusien tehtävien ottamisessa noudatettava menettely ja se, että päätösvaltaa yhteistyövaltuuskunnan asioissa käyttää jäsenkuntien luottamushenkilöistään valitsema seutukokous. Seutukokouksen valintatapa oli jätetty esityksessä määrittelemättä, ja se jäi näin ollen kunnan päätettäväksi. Valiokunta ei nähnyt tässä huomautettavaa valtiosäännön kannalta, mutta katsoi, että valtuuston suorittama valinta olisi vähiten välillinen sen kuntien itsehallintoon luettavan periaatteen kannalta, että kuntien päätösvalta kuuluu kuntien jäsenten valitsemille toimielimille.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Ks. HE 217/1991 vp.

¹⁶⁸ Ks. HE 223/1996 vp.

¹⁶⁹ PeVL 42/1996 vp, s. 1–2.

¹⁷⁰ PeVL 42/1996 vp, s. 2.

Vuoden 1996 lakia muutettiin vuoden 2008 alusta voimaan tulleella lailla (1054/2007)¹⁷¹. Muutosta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Vuonna 2009 laki kumottiin lailla pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009)¹⁷². Tämäkään lakiehdotus ei käynyt perustuslakivaliokunnassa. Lakiin tehtiin vuonna 2012 (657/2011) uuden jätelain säätämisen yhteydessä tekninen muutos¹⁷³.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien välinen yhteistyö perustuu nykyisellään lakisääteiseen ja sopimusperusteiseen yhteistyöhön. Kaupunkien yhteistoiminnasta annetulla erityislainsäädännöllä säännellään nykyään Helsingin seudun liikennejärjestelmää (HLJ) koskevaa päätöksentekoa ja liikennejärjestelmäsuunnittelua, joukkoliikenteen järjestämistä ja operointia sekä vesi- ja jätehuoltoa, ilman laadun seurantaan sekä ympäristötiedon koontia ja neuvontaa. Tehtävien hoitamista varten on perustettu kuntayhtymät (HSL ja HSY).¹⁷⁴ Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä on pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 3 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Sen perustajakuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava ja Kirkkonummi ja jäsenkuntia ovat näiden lisäksi Sipoo, Siuntio ja Tuusula.¹⁷⁵ Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymä on puolestaan pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Sen perustaja- ja jäsenkunnat ovat Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa.¹⁷⁶

4.2.3 Pääkaupunkiseudun erikoissairaanhoidon erityisjärjestelyt

Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös pääkaupunkiseutua koskevia erikoissairaanhoidon erityisjärjestelyjä. Näistä säädetään erikoissairaanhoidoissa (1062/1989). Lain 7 §:n 1 momentin (241/1999) mukaan erikoissairaanhoidon järjestämistä varten maa jaetaan sairaanhoitopiireihin, joista yksi on Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri¹⁷⁷. Säännöksen perustana on vuoden 1998 valtiopäivillä annettu hallituksen esitys laeiksi erikoissairaanhoidon muuttamisesta ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaan annetun lain kumoamisesta. Ehdotuksena oli Helsingin sairaanhoitopiiriin

¹⁷¹ HE 98/2007 vp.

¹⁷² Ks. HE 80/2009 vp.

¹⁷³ HE 199/2010 vp; PeVL 58/2010 vp. Perustuslakivaliokunta otti kantaa mm. jätelakiehdotuksen tuottajavastuuseen.

¹⁷⁴ Muistio, pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kokous 7.4.2016.

¹⁷⁵ Perussopimus, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä.

¹⁷⁶ Perussopimus, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä.

¹⁷⁷ Alkuperäisen säädöksen 7 §:ssä yhtenä sairaanhoitopiirinä oli Uudenmaan sairaanhoitopiiri. Ks. HE 94/1988 vp.

ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin yhdistäminen yhdeksi sairaanhoitopiiriksi ja Helsingin yliopistollisen keskussairaalan liittäminen siihen. Erikoissairaanhoitolain muuttamista koskeneen lakiehdotuksen mukaan Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perustamisesta päätetään jäsenkuntien edustajainkokouksessa, jossa kunnasta tulevien edustajien yhteinen äänimäärä olisi ollut enintään 20 prosenttia kaikkien jäsenkuntien valitsemien jäsenten yhteenlasketusta rajoittamattomasta äänimäärästä.¹⁷⁸

Mainittu erikoissairaanhoitolain muutos säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta arvioi ehdotusta kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Se nosti esille, että ehdotettu äänimäärän leikkaaminen johtaisi Helsingin kaupungin äänivallan merkittävään rajoittamiseen. Toisaalta valiokunta viittasi siihen, että kuntien lakisääteisessä yhteistyössä on siihen osallistuvien kuntien näkökulmasta tarpeen järjestää päätösvallan käyttäminen niin, ettei esimerkiksi yksi tai kaksi kuntaa voi muodostaa ehdotonta enemmistöä¹⁷⁹. Rajoitussäännöksen viimekätinen tarkoitus liittyi juuri kuntien itsehallinnon suojaamiseen. Ilman äänivallan rajoittamista Helsinki olisi saanut joko Espoon tai Vantaan kaupungin edustajien kanssa ehdottoman enemmistön. Esityksen perusteella kyseisten kolmen kunnan edustajat voivat sen sijaan vasta yhdessä saada ehdottoman enemmistön edustajainkokouksen äänimäärästä. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu äänivallan leikkaaminen perustui hyväksyttävällä tavalla pyrkimykseen turvata kuntien itsehallinto kuntien lakisääteisessä yhteistyössä ja esityksen mukaisena se voitiin valiokunnan käsityksen mukaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyksessä.¹⁸⁰

Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että esityksessä oli ikään kuin automaattisesti jättäydytty erikoissairaanhoitolain järjestelyn varaan, joka oli lakiin otettu tilanteessa, jolloin säännöstä ei ollut sovellettu Helsingin kaupunkiin. Valiokunnan mielestä äänivaltasäännöksen tasapuolisuutta tuli siten vielä harkita. Lisäksi valiokunta totesi, että kysymys Helsingin kaupungin tai Helsingin yliopistollisen keskussairaala-kuntayhtymän omaisuuden siirtämisestä perustettavalle kuntayhtymälle ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, koska kunnat ja kuntayhtymät jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.¹⁸¹

¹⁷⁸ HE 164/1998 vp.

¹⁷⁹ Vrt. PeVL 31/1996 vp.

¹⁸⁰ PeVL 42/1998 vp, s. 2.

¹⁸¹ PeVL 42/1998 vp, s. 2. Ks. HE 309/1993 vp, s. 23; PeVL 31/1996 vp.

4.3 Seutu-hanke

Vuosina 2002–2012 oli käynnissä niin sanottu seutu-hanke. Hankkeen tavoitteena oli seutuyhteistyökokeilusta annetun lain (560/2002) 1 §:n 1 momentin mukaan saada kokemuksia siitä, miten seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen saataavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvallan hajauttamista.

Arvioidessaan seutuyhteistyökokeilusta annettua lakiehdotusta perustuslakivaliokunta piti perustuslain turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena verrattain avointa mahdollisuutta siirtää kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa seudulliselle toimielimelle etenkin, jos tällaiseen siirtoon ryhdyttäisiin hyvin laajamittaisesti. Valiokunnan tulkinta oli kuitenkin se, että siirtomahdollisuudesta voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska kyse oli kokeilusta. Esille nousi myös se, että kuntien vaikutusmahdollisuudet ja hallinnon järjestäminen olivat ehdotuksessa erilaisia riippuen siitä, kuuluuko kunta kokeiluseutuun vai ei. Valiokunta ei kuitenkaan nähnyt tämän erilaisuuden olevan ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta. Sen sijaan valiokunta piti valtioneuvoston valtaa uusien kokeiluseutujen määrittelyssä liian väljänä, ja edellytti tältä osin lakiehdotuksen muuttamista.¹⁸²

4.4 Kainuun hallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilu oli vuosina 2005–2012 läpi viety maakunnallisen hallinnon kehittämishanke. Kainuun hallintokokeilusta annetulla lailla (343/2003) siirrettiin maakuntahallinnon hoidettavaksi joukko pääosin kuntien vastuulla olleita tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen ja elinkeinopolitiikan sekä maakunnan suunnittelun ja alueen kehittämisen sektoreilla.¹⁸³ Kainuun hallintokokeilussa oli kysymys perustus-

¹⁸² PeVL 11/2002 vp; PeVL 11a/2002 vp. Ks. laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004); PeVL 8/2003 vp.

¹⁸³ HE 198/2002 vp, s. 1, 12, 20–21. Ks. HaVM 24/2002 vp. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 2 §:n mukaan kokeilua sovellettiin Kajaanin, Kuhmon, Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen alueella.

lain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Kokeilussa saatiinkin ensimmäisiä sovelluksia ja tulkintoja tämän säännöksen sisällöstä ja siinä tarkoitettun päätösvallan suhteesta kunnalliseen itsehallintoon.¹⁸⁴

Perustuslakivaliokunta katsoi, että Kainuun hallintokokeilun tarkoittama tehtävien siirto kunnilta maakunnalle on huomattavan laajaa ja muodostaa keskeisen osan kuntien tehtävistä. Sen mukaan tällainen tehtävien siirto vaikuttaa merkittävästi kokeilun alueen kuntien hallintoon ja kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Näin ollen valiokunta piti kokeilua ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.¹⁸⁵

Toisaalta perustuslakivaliokunta katsoi, että kokeilulla oli perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Tällaisina se viittasi alueen poikkeuksellisen vaikeaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen sekä pyrkimykseen tarjota maakunnan asukkaille yhdenvertaiset palvelujen saantimahdollisuudet. Valiokunta piti kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta tärkeänä, että maakunnan päätösvaltaa käyttää sen asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuuden valiokunta totesi lieventävän alueen kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vähenemistä. Valiokunnan näkemys oli, että maakunnallinen itsehallinto korvaa kunnallista itsehallintoa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta. Kokeilun ei tulkitu tekevän asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi alueen kunnissa.¹⁸⁶

Kokeilun käynnissä ollessa luovuttiin maakunnan vaalijärjestelmään liittyneistä kunta-kohtaisista kiintiöistä, joilla oli turvattu kaikkien kokeilukuntien edustus maakuntavaltuustossa. Kyseistä muutosehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisena sitä, että Kainuun maakuntahallinto perustui aiempaa selkeämmin maakunnan asukkaiden itsehallintoon alueen kuntien asukkaiden itsehallinnon sijasta. Valiokunta puolsi kuitenkin tavallisen lain säätämisen järjestyksen käyttämistä muun muassa siksi, että kyse oli määräaikaisesta kokeilusta, jossa pyrittiin saamaan kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista.¹⁸⁷

¹⁸⁴ HE 198/2002 vp, s. 46–47, 49, 51. Saraviidan mukaan Kainuu-kokeilusta annetuista perustuslakivaliokunnan lausunnoista voi päätellä, että itsehallinnon sääntely kuntia suuremmilla hallintoalueilla on sidottu pitkälle kunnille perustuslain 121 §:n 1–3 momenteissa vahvistetun itsehallinnon turvaamiseen. Saraviita 2016, s. 980.

¹⁸⁵ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

¹⁸⁶ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

¹⁸⁷ PeVL 22/2006 vp, s. 3–4. Ks. HE 215/2005 vp. Ks. Kainuun hallintokokeilusta erityisesti kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta Harjula & Prättälä 2015, s. 68. Ks. hallintokokeilun vaikutuksista Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010.

Kainuun hallintokokeilua koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta otti myös kantaa yhdenvertaisuusperiaatteen merkitykseen hallintokokeilun kaltaisessa alueellisessä erityisratkaisussa. Valiokunta arvioi asiaa erityisesti kokeilulainsäädäntöä koskevan tulkintakäytäntönsä valossa. Se viittasi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyyn, joka edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Toisaalta valiokunta samalla korosti, että se on toisinaan pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säätelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa.¹⁸⁸

Kainuun hallintokokeilun osalta perustuslakivaliokunta korosti kokeilun tavoitteiden liittymistä perustuslain kannalta hyväksyttäviin päämääriin. Valiokunnan mukaan oli perusteltua hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista samoin kuin mahdollisuuksista pyrkiä tällä tavoin varmistamaan kunnallisten peruspalvelujen saatavuus. Hallintokokeilun toimeenpanolle nimenomaan Kainuun maakunnassa oli lisäksi maakunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät perusteet. Vaaleihin perustuva itsehallintojärjestely lisää maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnallisella tasolla, mutta tehtävien siirto kunnilta maakunnalle vastavasti kaventaa niitä paikallisella tasolla. Kokonaisuutena tämä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan merkinnyt olennaista muutosta maakunnan asukkaiden asemaan eikä perustuslain 6 §:stä muodostunut estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹⁸⁹

4.5 Paras-hanke

Paras-hanke eli kunta- ja palvelurakennemuutos käynnistettiin vuonna 2005. Niin sanotun Paras-lain (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, 169/2007) 1 §:n mukaan tavoitteena oli elinvoimaisen, toimintakykyisen ja eheän kuntarakenteen aikaansaaminen laadukkaiden ja asukkaiden saatavilla olevien palvelujen turvaamiseksi koko maassa. Paras-laissa säädettiin aiempaa laajemmasta kuntien välisestä yhteistoiminnasta tehtävien järjestämisen tarkoituksessa. Väestömäärältään pienet kunnat veloitettiin kuulumaan yhteistoiminta-alueisiin, mikäli väestöpohjavaatimuksia ei ollut pystytty saavuttamaan kuntaliitoksien.¹⁹⁰ Paras-hanke on toteutettu peruskuntamallilla.

¹⁸⁸ Ks. PeVL 11/2002 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot.

¹⁸⁹ Ks. PeVL 65/2002 vp.

¹⁹⁰ Ks. HE 155/2006 vp, s. 7, 57–58.

Hankkeen alkuvaiheessa esillä oli myös aluekuntamalli, jossa kunnista olisi tullut lähikuntia ja niitä ylemmäksi tasoksi olisi muodostettu 20–25 aluekuntaa.¹⁹¹

Kunnat veloitettiin järjestämään perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon palvelut joko perustamalla yhteistoiminta-alue tai järjestämällä palvelut kunnassa, joiden väestöpohja on vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnat ovat voineet täyttää veloitteen joko perustamalla kuntayhtymän tai järjestämällä palvelut niin sanotulla vastuukuntamallilla. Väestöpohjavelvoite tuli täyttää vuoden 2013 alkuun mennessä. Vuonna 2011 (384/2011) velvoite laajennettiin koskemaan kaikkia sosiaalihuollon tehtäviä siten, että ne piti siirtää viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Lisäksi valtioneuvostolle annettiin toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaissa tarkoitetun väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi.¹⁹²

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt yhteistoiminta-alueelle siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Se kuitenkin katsoi mahdollisuuden yhden kunnan yksipuolisesta määräämisvallasta yhteistoiminta-alueen päätöksenteossa olevan vastoin vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoinnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä.¹⁹³ Valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyksikön edellytykseksi sen, että päätöksentekojärjestelyt tuli jättää kuntalain puitteissa kokonaan kuntien sovittaviksi. Vaihtoehtona tälle valiokunta piti kaikille yhteistoiminta-alueen kunnille järjestettävää edustusta alueen toimielimiin, minkä ohella tuli huolehtia siitä, ettei yksikään kunta voinut saada yksipuolista määräämisvaltaa.¹⁹⁴

Paras-lakiin perustuvia kuntien yhteistoimintavelvoitteita on sittemmin jatkettu useaan kertaan. Vuoden 2015 valtiopäivillä annettiin hallituksen esitys laiksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta. Mainitun lain tarkoituksena on ollut varmistaa Paras-lain mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen toteutumiseen saakka. Hallituksen esityksellä lain toimeenpanoa ehdotettiin jatkettavaksi vuoden 2016 lopusta vuoden 2018 loppuun saakka.¹⁹⁵

Ehdotetussa sääntelyssä ei ollut perustuslakivaliokunnan mielestä kysymys uusista yhteistoimintavelvoitteista eikä niiden laajentamisesta, vaan yksinomaan voimassa

¹⁹¹ HE 155/2006 vp, s. 94–95.

¹⁹² Ks. HE 268/2010 vp.

¹⁹³ Ks. PeVL 21/2002 vp; PeVL 55/2002 vp; PeVL 26/2005 vp.

¹⁹⁴ PeVL 37/2006 vp, s. 6–7. Ks. PeVL 12/2009 vp; PeVL 9/2015 vp.

¹⁹⁵ HE 111/2015 vp. Ks. HE 61/2014 vp.

olevien velvoitteiden voimassaoloajan pidentämisestä. Valiokunta nosti esille sen, että voimassaolon pidentämisen tarkoituksena oli turvata sosiaali- ja terveystalvelujen häiriötön jatkuminen eräänlaisen siirtymäkauden aikana. Valiokunta ei pitänyt lakiehdotusta ongelmallisena perustuslain 121 §:n näkökulmasta.¹⁹⁶

Hallituksen esityksessä nostettiin esille, että voimassa olevat kuntien yhteistoimintavelvoitteet koskivat poliittisten valintojen johdosta enää vain osaa kunnista, ja tämän vuoksi arvioitiin, ettei tilanne ollut kuntien kannalta yhdenvertainen. Esityksessä todettiin myös, että vaikka perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § ei lähtökohtaisesti suojaa kuntien yhdenvertaisuutta, voidaan esityksen ajatella olevan tulkinnanvarainen siltä osin, voidaanko tällaista väliaikaista sääntelyä kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen edelleen jatkaa, kun se rajoittaa päätösvaltaa joidenkin kuntien osalta.¹⁹⁷

Perustuslakivaliokunta painotti, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely koske kuntia, vaan ihmisiä. Lisäksi se huomautti, että ehdotetun sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena oli turvata erityisesti pienten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus. Se katsoi lakiehdotuksen toteuttavan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sekä perustuslain 22 §:ssä asetettua velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁹⁸ Ehdotus voitiin näillä perusteilla käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vuoden 2017 valtiopäivillä annettiin jälleen esitys Paras-lain toimeenpanon jatkamisesta vuoden 2019 loppuun saakka¹⁹⁹. Perustuslakivaliokunta ei asettanut tälle esteitä²⁰⁰.

4.6 Kuntarakenneuudistus

4.6.1 Yleistä kuntarakenneuudistuksesta

Vuonna 2011–2012 käynnistetty kuntarakenneuudistus pohjautui Paras-hankkeen tapaan peruskuntamalliin. Vuoden 2013 valtiopäivillä annettiin hallituksen esitys ja sitä

¹⁹⁶ PeVL 9/2015 vp, s. 2.

¹⁹⁷ HE 111/2015 vp, s. 5–6.

¹⁹⁸ PeVL 9/2015 vp, s. 2.

¹⁹⁹ HE 182/2017 vp, s. 1, 9–10.

²⁰⁰ PeVL 57/2017 vp, s. 4.

täydentävä esitys kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi.²⁰¹ Uudistuksessa ehdotettiin laajamittaista kuntarakenteen muutosta ja kuntakoon kasvattamista. Kuntajakolain nimi ehdotettiin muutettavaksi kuntarakennelaksi. Lopulta kuntarakenneuudistus jäi toteuttamatta, kun vaalikauden 2015–2019 hallitusohjelman mukaisesti kuntarakennelain sääntely selvitysvelvollisuudesta kumottiin.²⁰²

Perustuslakivaliokunta totesi kuntarakennelakiehdotuksista antamassaan lausunnossa yleisenä huomiona, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön merkittävät muutostekijät, kuten käynnissä oleva väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 16 §:ssä tarkoitettujen sivistyksellisten ja 19 §:n mukaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Valiokunta piti tärkeänä, että toimeenpanossa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Samoin tuli kiinnittää huomiota kunnalliseen itsehallintoon sisältyvästä kansanvaltaisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin. Valiokunta esitti lukuisia yksittäisiä huomiota, muun muassa yhdistymisselvityksestä ja kiellessen oikeuksien toteutumisesta.²⁰³

4.7 Kuntajaon muutokset ja kriisikuntamenettely

Ehdotettu kuntarakennesääntely merkitsi perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kunnille varsin pitkälle menevää tosiasiallista painetta kuntaliitosten esittämiseen. Toisaalta kuntajaon muutoksista olisivat päättäneet viime kädessä pääasiassa edelleen kunnat tavalla, jonka perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin todennut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomaksi²⁰⁴. Kysymys oli kaiken kaikkiaan sellaisesta perustuslain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettusta kuntajaon perusteiden sääntelystä, joka ei muodostunut ongelmalliseksi myöskään perustuslain 121 §:n kannalta.²⁰⁵

Poikkeuksen kuntajaon muutoksista päättämiseen muodosti ehdotuksen mukaan kuitenkin niin sanottu kriisikuntatilanne. Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen perusteella

²⁰¹ HE 31/2013 vp; HE 53/2013 vp.

²⁰² Ks. VNK 10/2015, s. 31. Ks. myös HE 25/2015 vp; PeVL 4/2015 vp; laki kuntarakennelain muuttamisesta (1335/2015).

²⁰³ PeVL 20/2013 vp, s. 3–4, 8. Ks. kuntajaosta myös PeVL 24/1997 vp; PeVL 37/2006 vp; PeVL 33/2009 vp.

²⁰⁴ Ks. PeVL 37/2006 vp, s. 3–4; PeVL 33/2009 vp, s. 2

²⁰⁵ PeVL 20/2013 vp, s. 5.

päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Kuntajakoselvittäjän ehdotus voisi koskea yhtä tai useampaa muuta kuntaa.²⁰⁶

Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisessa tilanteessa on otettava erityisesti huomioon, että kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit olivat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttivat näinkin merkittävän kaajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta korosti kuitenkin yhdistymistä vastustavien muiden kuntien asemaa. Se piti tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu. Lisäksi selvityksessä on valiokunnan mukaan pyrittävä saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Valiokunta edellytti välttämättömyyskriteerin lisäämistä, mikä rajaisi myös sitä, kuinka monta kuntaa yhdistäminen voi koskea.²⁰⁷

4.7.1 Kuntakoko ja -rakenne

Perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 121 §:n 1 momentin väljämästä muotoilusta ei voida johtaa kovin tiukkoja reunaehtoja kuntakoolle tai -rakenteelle. Säännöksen taustalla on valiokunnan mielestä käsitys siitä, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuu paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan. Tähän liittyy myös perustuslain 14 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.²⁰⁸

Perustuslakivaliokunta toi esille, että perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momenteista muodostuu kokonaisuus, jossa määrittyvät rajat kuntarakenteelle. Kokonaisuudesta seuraa valiokunnan mukaan väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä. Esimerkiksi perustuslain 122 §:n 2 momentin ei voida katsoa antavan lainsäätäjällekin perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että

²⁰⁶ HE 31/2013 vp; HE 53/2013 vp.

²⁰⁷ PeVL 20/2013 vp, s. 5–6. Ks. myös hallinnollisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan selvitysmenettelystä (ns. lex Kittilä) PeVL 62/2016 vp.

²⁰⁸ PeVL 20/2013 vp, s. 9.

kuntarakenneuudistuksessa ehdotetut yhdistymiskriteerit näyttäisivät eräiltä osin edellyttävän kuntakokoa, joka lähenisi maakuntaa ja jossa paikallisen itsehallinnon piirteiden toteutuminen vaikeutuisi. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että ehdotukseen lisättäisiin nimenomainen luonnehdinta siitä, että kunnallinen itsehallinto on edelleen paikallishallintoa.²⁰⁹

4.8 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen Ahvenanmaan maakunnassa

Vertailukohdan valtakunnan sosiaali- ja terveysuudistukselle tarjoaa Ahvenanmaan maakunnassa lainsäädännöllä jo toteutetut sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja niiden rinnalla käynnissä olevat kuntarakenteen reformit.

Maakunnalla on näillä kaikilla osa-alueilla lainsäädäntövalta. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 4 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta kuntajakoa, kunnallisvaaleja, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita koskevissa asioissa. Itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan nojalla sillä on toimivalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa. Samoin sillä on itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan lainsäädäntövalta terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa hyvin laajasti. Terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa valtakunnalla on lainsäädäntövaltaa 27 §:n 24 kohdan tarkoittamassa hallinnollisessa puuttumisessa henkilökohtaiseen vapauteen ja 29 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, kuten tartuntatautiasioissa. Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta 27 §:n 30 kohdan mukaisissa terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksia, apteekkilaitosta, lääkkeitä ja lääkkeenomaisia tuotteita, huumaavia aineita sekä myrkkujen valmistamista ja niiden käyttötarkoituksen vahvistamista koskevissa asioissa.

Ahvenanmaan maakunnassa toteutettuja, toisiinsa monin tavoin nivoutuvia ratkaisuja on mielenkiintoista katsoa referenssiksi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta sikälikin, että maakunnan on lainsäädäntökompetenssistaan huolimatta noudatettava lainsäädännössään paitsi itsehallintolakia myös perustuslakia. Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan mukaan valtakunnalla näet on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista. Itsehallintolain asemaa tältä kannalta puolestaan määrittää itsehallintolain 69 §:n 1 momentti. Siten Ahvenanmaan on lainsäädäntövaltaansa käyttäessään noudatettava molempia.

²⁰⁹ PeVL 20/2013 vp, s. 9.

Maakunnan terveys- ja sairaanhoitoa koskeva lainsäädäntö on uudistettu 2010-luvun alussa. Tällä hetkellä julkista terveyden- ja sairaanhoitoa maakunnassa koskee siitä annettu laki (landskapslag om hälso och sjukvård, ÅFS 114/2011). Sen mukaisesti julkisesta terveyden- ja sairaanhoidosta maakunnassa huolehtii Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoito (Ålands hälso- och sjukvård). Se huolehtii tehtävistään tuottamalla itse hoitopalveluja tai ostamalla niitä muilta hoivapalveluja tuottavilta yksiköiltä. Se voi myös myydä palvelujaan, jos se ei heikennä sen omia edellytyksiä huolehtia tehtävistään. Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoito toimii maakuntahallituksen alaisuudessa. Maakuntahallitus vastaa Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoidon yleisestä ohjauksesta. Ahvenanmaan ympäristö- ja terveysviranomaisen valvoo Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoitoa. Ahvenanmaan terveyden ja sairaanhoito -niminen yksikkö itsessään perustettiin jo vuonna 1994 niin, että alan aikaisemmat toimijat Ahvenanmaan keskussairaala, Ahvenanmaan hoitoa koskenut liitto ja kansanterveyttä koskenut liitto muodollisesti lakkautettiin.

Sosiaalihuollon puolella uudistus on paljon tuoreempi. Maakuntapäivät hyväksyi vuonna 2015 lainsäädäntökokonaisuuden, jossa kunnallinen sosiaalihuolto, lukuun ottamatta lastenhoitoa ja vanhustenhoitoa, järjestettiin uudelleen. Nykyisin sosiaalihuolto järjestetään lainsäädännön perusteella yhdessä kuntien yhteisessä organisaatiossa. Maakunta muodostaa kunnallisesti yhteenorganisoidussa järjestelyssä yhden yhtenäisen alueen. Lähtökohtana lainsäädännössä oli, että kunnat tekevät tästä sopimuksen. Samaan lainsäädäntöön sisältyi kuitenkin säännös pakollisesta kuntayhtymästä siltä varalta, että kunnat eivät pääse asiasta sopimukseen. Lainsäädäntö oikeudellisesti tehokkaasti pakotti kunnat yhteistoimintaan alalla. Tätä pidettiin valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena (korkeimman oikeuden lausunto OH2015/213, Ut-låtande gällande Ålands lagtings beslut 16.9.2015 om antagande av landskapslag om en kommunalt samordnad socialtjänst och vissa landskapslagar i anknytning till den).

Lausunnoissaan tasavallan presidentille korkein oikeus katsoi maakuntalakien yhteensopivuudesta perustuslain kanssa mm. seuraavaa: ”Den överföring från kommunerna det nu är fråga om gäller ett begränsat område av uppgifter som enligt lagstiftningen ankommer på kommunerna. Dessa uppgifter kan anses ha fått en överkommunal karaktär. Enligt förslaget finns det vägande skäl för en revidering av socialvårdstjänsterna. Skälen anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och talar för att ansvaret för att ordna och producera socialvårdstjänster läggs över på en aktör som är större än de enskilda kommunerna på Åland. Den grundläggande lösningen kan därför anses godtagbar och motiverad (se och jämför även GrUU 75/2014 rd). Beslutsmekanismen är planerad så att den hindrar enskilda kommuner att få en ensidig beslutandemakt vid samordningen. Även ekonomiskt sett är det fråga om en begränsad del av socialvården och den ekonomiska betydelsen minskas ytterligare av att kostnader delvis blir täckta ur landskapsmedel. Lagstiftningen fråntar inte kommunerna deras rätt till självständigt beslutsfattande beträffande sin egen ekonomi.

Högsta domstolen utgår från att landskapsregeringen samt kommunerna när de vid tillämpningen av lagstiftningen fattar beslut om samordningen tar i beaktande dess förhållande både till de grundläggande fri- och rättigheterna och till självstyrelsen för kommunernas invånare med hänsyn till både demokratiprincipen och finansieringsprincipen i enlighet med det som ovan anförts.”

Vuonna 2018 maakuntapäivät on hyväksynyt maakuntalakien kokonaisuuden, jolla tähdätään maakunnassa kuntarakenteen laajaan reformiin. Maakuntalakeihin sisältyy säännökset vaiheittaisesta ja siis lain velvoittamasta kuntarakenteen uudistuksesta maakunnassa. Tarkoitus on, että vuonna 2022 Ahvenanmaalla on enää neljä kuntaa. Maarianhaminan ohelle kaikista muista nykyisistä kunnista muodostetaan kolme kuntaa niin sanottujen yhteistoiminta-alueiden perusteella. Reformi on laaja kunnalliseen jaotukseen ja kunnalliseen itsehallintoon puuttuva kokonaisuus. Vastaavaa ei ole toteutettu valtakunnan puolella, eikä sellaisesta ole suoranaista perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Korkein oikeus totesi omassa lausunnossaan maakuntalakien valvonnan yhteydessä, että maakuntalait sinänsä täyttivät myös perustuslain asettamat vaatimukset (korkeimman oikeuden lausunto OH2018/305, utlåtande gällande Ålands lagtings beslut 23.11.2018 om antagande av landskapslag om en reform av kommunstrukturen på Åland och om antagande av kommunstrukturlag för Åland).

5 Alueellisten erilliskäytäntöjen valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Vaikka kuntien itsehallinto on näin suojattu perustuslaissa, lainsäätäjälle jää väistämättä merkittävä rooli täsmennettäessä sitä, millainen itsehallinto asema ja tehtävät kunnilla lopulta on. Tämä ilmenee suoraan jo perustuslain kirjaimesta, joka edellyttää laintasoista sääntelyä kuntien hallinnon yleisistä perusteista, kunnille annettavista tehtävistä, kunnallisverovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta sekä kuntajaon perusteista samoin kuin myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla.

Kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslainsäädännös ei sen sijaan sisällä määräystä siitä, että kuntia tai kuntia suurempia itsehallintoalueita tulisi kohdella lainsäädännössä aina samalla tavoin riippumatta niiden väestöstä, sijaintia taikka esimerkiksi taloutta koskevista olosuhteista. Kunta sen paremmin kuin maakuntakaan ei myöskään ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn suojaama taho. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaate kuten perusoikeudet yleensäkin suojaavat yksilöitä ja eräitä ryhmiä, eivät julkisen vallan elimiä.

Myöskään kunnallista itsehallintoa koskevat aiemmat valtiosääntökäytännöt eivät tue ajatusta siitä, että koko kuntakenttä tulisi kohdella yhtenäisesti säädettäessä kuntien tehtävistä. Kunnallisen itsehallinnon asema valtiosääntössä ei estänyt sääntelemästä vuoden 1919 hallitusmuodon voimassaollessa maalaiskuntien ja kaupunkien asemasta siten, että niiden tehtävät ja asema poikkesivat toisistaan merkittävästi aina vuoden 1976 kunnallislain säätämiseen asti. Vuoden 1976 kunnallislain säätämiseen asti maalaiskunnat ja kaupungit olivat selvästi toisiinsa nähden erilliskäytäntöjä.

Kuntien erilaiseen kohteluun johtavia lainsäädäntöratkaisuja on myös hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella niin vanhan hallitusmuodon aikana kuin sen jälkeenkin vuoden 2000 perustuslakia sovellettaessa. Tällaisena tulkintakäytäntönä voidaan viitata niin pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa, Helsingin ja Uudenmaan erikoissairaanhoidon kuin Kainuun itsehallintokokeiluakin koskeviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joita on käsitelty tässä selvityksessä jo aiemmin. Tunnuksellisesti näille erilliskäytäntöjä koskeville perustuslakivaliokunnan lausunnoille on ollut, että valiokunta on niissä kiinnittänyt huomiota yhtäältä perustuslaissa turvattujen alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukseen ja toisaalta perusoikeuksien toteutumiseen. Jos alueellinen erityisjärjestely on ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, se

on ollut sitä sen vuoksi, ettei järjestely vastannut perustuslain vaatimuksia kunnallisesta tai alueellisesta itsehallinnosta taikka ettei se turvannut perusoikeuksia. Sitä vastoin erillisjärjestelystä aiheutuva ihmisten erilainen kohtelu alueellisella perusteella ei ole muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Silloin kun asiaa on edes arvoitu, järjestelyä on voitu pitää perustuslain kannalta sallittuna, kun sille on voitu osoittaa perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta hyväksyttävät perusteet.

Edelleen voidaan myös todeta, että vaikka perustuslain 120 §:ssä tarkoitettua Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa ei voikaan täysin rinnastaa perustuslain 121 §:n sääntelyyn kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta, kokonaan vailla valtakunnallista merkitystä ei ole se, että Ahvenanmaa edustaa jo nykyisellään varsin merkittävääkin terveydenhuollon palvelujen järjestämisen erillisratkaisua: Ahvenanmaan maakunnassa velvollisuus järjestää terveydenhuollon palvelut on osoitettu maakunnalle (ks. landskapslag om hälso- och sjukvård, 2011:114, 2 §).

Suomen perustuslain ei siten voi katsoa estävän tavallisen lain säätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi. Ottaen huomioon perustuslain esitöissä ja sittemmin myös perustuslakivaliokunnan käytännössä todettu kanta siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksessä tarkoitettuja kuntia suurempia itsehallintoalueita voidaan säädellä ”itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”²¹⁰, maakuntien erilaistumista tulee lähtökohtaisesti arvioida samoin perustein kuin kuntien eriytymistä. Myös maakuntien tehtävien sääntelyssä voi näin ollen olla kuntien tehtävien sääntelyä vastaavaa vaihtelua.

Kun perustuslaki ei estä kuntien tehtävien eriytymistä eikä niin ollen alueellisia erillisratkaisuja esimerkiksi pyrittäessä toteuttamaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet, millaisia reunaehjoja perustuslaki sitten asettaa tällaisille järjestelyille?

Vastaus tähän kysymykseen on periaatteessa yksinkertainen. Kuntien tehtävien eriyttämiseen johtavan sääntelyn on vastattava niitä vaatimuksia, joita perustuslaki muutoinkin asettaa kuntia koskevalle taikka perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvälle sääntelylle. Itse erillisratkaisu ei sinänsä ole merkittävä. Olennaista on kiinnittää tarkastelu siihen, miten erillisratkaisu toteutetaan, millaisia tavoitteita sillä on ja miten omaksuttu ratkaisu edistää näiden tavoitteiden toteuttamista. Oikeudellisessa mielessä huomio kiinnittyy varsinkin seuraaviin seikkoihin:

²¹⁰ Ks. PeVL 26/2017 vp.

- Kuntien eriytyminen ei saa muodostua kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi. (PL 121 §). Keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset koskevat:
 - kuntien tehtävistä ja kuntien yhteistoiminnasta säätämistä
 - päätöksenteon kansanvaltaisuutta
 - tehtävien rahoitusta.
- Kuntien eriytyminen ei saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. (PL 22 §). Keskeiset kysymykset koskevat:
 - yhdenvertaisuusperiaatetta (PL 6 §)
 - jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PL 19.3 §)
 - kielellisiä oikeuksia (PL 17 § ja 122 §).

Toisaalta perustuslaki saattaa tietyissä tilanteissa perustella kuntien tehtävien eriyttämiseen pyrkiviä lainsäädäntöratkaisuja. Tällaiset perusteet liittyvät varsinkin seuraaviin näkökohtiin:

- tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen
- perusoikeuksien toteutumisen edistäminen, erityisesti niiden toteutumisen varmistaminen tilanteissa, joissa alueelliset erityisolosuhteet muutoin vaarantaisivat perusoikeuksien toteutumisen
- itsehallinnon ja osallistumisoikeuksien tosiasiallisten toteutumisedellytysten turvaaminen alueellisten olosuhteet huomioonottavalla tavalla.

Tarkastelemme seuraavassa näiden reunaehtojen tarkempaa sisältöä.

5.1 Kunnan tehtävät ja yhteistoimintavelvoitteet

5.1.1 Yleisen toimialan suhde lakisääteisiin tehtäviin

Perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitetun kunnallisen itsehallinnon yleisiin periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Nämä tehtävät muodostavat niin kutsutun kunnan yleisen toimialan. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla, koska perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Nämä lakisääteiset tehtävät muodostavat kunnan erityisen toimialan.

Valtaosa kunnan tehtävistä perustuu nykyään erityislainsäädäntöön, joten kunnan eriytynyt toimiala on hyvin laaja ja yleisen toimialan merkitys vastaavasti kaventunut.

Toisaalta erottelua ei tule ymmärtää liian kategorisena. Kaikki kunnan tehtävät kuuluvat niiden käsitteellisestä jaottelusta riippumatta kunnallisen itsehallinnon piiriin – kunnalla on tämän mukaisesti päätöksentekovaltaa sen suhteen, miten se käytännössä huolehtii lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Kuten Olli Mäenpää on todennut, tiukkarajaista jakoa yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan lieventää muun muassa se, että kunnalla voi olla harkinnanvaraisia ja siten yleiseen toimialaan luettavia tehtäviä, joissa kunta voi sinänsä päättää, ottaako se tehtävän huolehdittavakseen, mutta jos se niin tekee, asiasta säännellään lailla. Kunta voi esimerkiksi itse päättää, pitääkö se yllä lukiota tai ammatillista oppilaitosta, mutta näiden tehtävien hoitamista säännellään yksityiskohtaisesti lailla.²¹¹ Kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyvän itsehallinnollisen ulottuvuuden vuoksi perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että esimerkiksi tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koskemaan niin sanottua kunnan yleistä toimialaa, ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta.

Kunta ei lähtökohtaisesti saa ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka on säädetty valtiolle kuuluviksi²¹². Tämäkään periaate ei ole kaikilta osiltaan ehdoton, vaan asiassa on syytä antaa merkitystä myös sille, minkä tyyppisestä julkisen vallan käytöstä on kysymys. Harjula ja Prättälä ovatkin katsonneet, että esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuus on selkeästi sellainen valtiollinen tehtävä, että kunnan liikkumavara tällä alueella on varsin ahdas. Sen sijaan alueella, jossa on kysymys valtion viranomaisten kunnan asukkaille tarjoamista palveluista, on Harjulan ja Prättälän mukaan vaikea nähdä perusteita sille, että kunta ei voisi olla edistämässä palveluja kunnassa.²¹³

Viimeksi mainittu periaate näyttäisi tulleen vahvistetuksi myös perustuslakivaliokunnan maakunta- ja sote-uudistuksesta antamassa lausunnossa PeVL 65/2018 vp. Valiokunta kiinnitti tältä osin huomiota käsiteltävänä olleeseen sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n 2 momenttiin, jossa oli ehdotettu kunnille, kuntayhtymille sekä niiden tytäryhteisöille ja määräysvallassa oleville säätiöille kieltoa tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalvveluja.

Sote-järjestämislakiehdotuksen 22 §:n sääntelyä perusteltiin epätarkoituksenmukaisen kilpailun estämisen ohella sillä, että sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestämisvastuu sekä palvelujen tuottamiseen liittyvä rahoitus, henkilöstö, irtaimisto ja toimitilat tai toimitilojen hallinta siirtyy maakunnille, minkä jälkeen kunnan tehtävänä ei ole sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottaminen. Perustuslakivaliokunta piti esitettyä perustelua

²¹¹ Ks. Mäenpää 2017, s. 206.

²¹² Ks. Mäenpää 2017, s. 206. Ks. myös Harjula ja Prättälä 2015, s. 175.

²¹³ Ks. Harjula ja Prättälä 2015, s. 175.

vain osittain riittävänä. Valiokunnan mielestä tällaiset siirrot eivät perustele sitä, ett-eikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein.²¹⁴

Kunnan yleisen toimialan, ja siten periaatteet kunnan tehtäviä koskevan itsehallinnollisen ulottuvuuden, rajat ovat sovellettavissa kunta–valtio-suhteen ohella muissa julkishallinnollisissa suhteissa. Kysymys on ensisijaisesti siitä, missä määrin lainsäätäjät voi puuttua kunnalliseen itsehallintoon olennaisesti kuuluvaan päätöksentekovaltaan niistä tehtävistä, jotka kunta päättää ottaa itse hoidettavakseen. On selvää, ettei kunnallisen itsehallinnon ala ole tässäkään suhteessa rajoista vapaa, vaan sitä rajaavat muun muassa perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate ja perustuslain 80 §:n vaatimus siitä, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Myös perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä valtiosääntöisistä syistä lailla eikä kunnilla niin ollen ole asiassa itsehallintoonsa perustuvaa toimivaltaa. Sitä vastoin julkisiin palveluihin liittyvät tehtävät näyttäisivät myös perustuslakivaliokunnan käytännön valossa kuuluvan tehtäviin, joista kunta voi myös yleisen toimialansa puitteissa ainakin osin päättää silloinkin, kun tehtävät on annettu valtion taikka esimerkiksi maakuntien tehtäviksi. Vähintäänkin asiaa koskevalle kiellolle tulee osoittaa muita kuin yksinomaan resurssien riittävyyteen liittyviä perusteita.

Mitä tulee kunnan omaan päätöksentekoon, on sen tehtäviä hoitaessaan noudatettava hallinnon yleislakeja riippumatta tehtävän säädännäisestä perustasta. Sama koskee perusoikeuksia ja niitä täsmentävää lainsäädäntöä. Vaikka kunnan on vanhaan katsottu saavan asettaa kunnan asukkaat muita parempaan asemaan silloin, kun kysymys on kunnan yleisen toimialaan kuuluvan tehtävän hoitamisesta²¹⁵, ei kunta kuitenkaan voi poiketa perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkielloista. Asuinpaikkaan perustuvaa eriarvoista kohtelua voidaan näin ollen pitää yhdenvertaisuuslain kieltämänä välittömänä tai välillisenä syrjintänä ellei erilaiselle kohtelulle voida osoittaa riittäviä ja yhdenvertaisuuslain 11 ja 13 §:n tunnustamia oikeuttamisperusteita. Selvää luonnollisesti on, että perustuslaissa suojattu asukkaiden itsehallinto muodostaa sellaisen perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksyttävän perusteen, joka oikeuttaa eri kuntien välillä olevat vaihtelut kuntien tarjoamien palvelujen sisällyksessä. Toisaalta tällaisetkaan erotelut eivät saa muodostua kohtuuttoman suuriksi.

²¹⁴ Ks. PeVL 65/2018 vp, s. 18.

²¹⁵ Ks. Harjula ja Prättälä 2015, s. 167.

5.1.2 Kuntien tehtävistä säätäminen ja sopiminen

Perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää, että julkinen valta turvaa, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä. Vastaava lakivaraus on olennainen osa myös perustuslain 121 §:n sääntelyä kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, kuten säädetään myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla samoin kuin kuntajaon perusteistakin. Lisäksi lailla on perustuslain 80 §:n mukaisesti aina säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perusoikeuksia koskeva sääntely kuuluu selvästi tämän kategorian alle. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvistä vaatimuksista seuraa suoraan, että perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä lailla, joka täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset samoin kuin muutkin rajoitusedellytykset.²¹⁶

Perustuslaki edellyttää niin ollen, että tietyistä asioista on säädettävä lailla. Näitä periaatteita on syytä soveltaa myös silloin, kun säädetään kuntien ja maakuntien tehtävistä. Keskeistä tältä osin on, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ilmenevät yksiselitteisesti laista siten, että yhtäältä yksilö voi lakiin nojautuen saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja toisaalta asetuksenantajan harkinta tällä alueella rajoittuu tarkempaan säätämiseen laissa säädettyä asiaa koskevista vähäisistä yksityiskohdista. Asetuksessa voidaan siis antaa tarkempia säännöksiä laissa olevassa perussäännöksessä määritellyistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida luoda suoraan pelkällä asetuksella²¹⁷. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena myös laissa säädettyä mahdollisuutta poiketa asetuksella lain säännöksistä²¹⁸.

Myös valtuussääntelyn perusteluilla on merkitystä. Perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että ”hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittävällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta esimerkiksi valtuussäännösten perusteluissa tai hallituksen esityksen jaksossa ’Tarkemmat säännökset ja määräykset’ sekä selostamalla myös mahdollisuuksien mukaan annettavaksi tarkoitettun asetuksen pääkohtia.”²¹⁹ Tämän lausuman voidaan katsoa viittavan osaltaan siihen,

²¹⁶ Ks. PeVM 25/1994 vp.

²¹⁷ Ks. myös PeVL 40/2002 vp.

²¹⁸ Ks. PeVL 20/2004 vp, s. 4. Ks. myösmm. PeVL 14/2006 vp.

²¹⁹ Ks. PeVL 26/2017 vp.

että asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuuden arviointi on usein varsin asia-yhteysidonnaista ja riippuu siten kulloinkin esillä olevasta sääntelyn kohteesta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan systemaattisesti eritelty niitä asioita, joista asetuksenantoon valtuuttavassa lain säännöksessä olisi vähintään säädettävä. Se kuitenkin voidaan sanoa, että valtuussääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta varmistaa tyypillisesti, että

1. asiasta saadaan ylipäätään säätää asetuksella. Säänneltävä asia ei saa perustuslain mukaan kuulua lain alaan²²⁰.
2. asetuksella säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa²²¹
3. valtuus on riittävän täsmällinen ja soveltamisalaltaan tarkkarajainen²²² ja
4. asetuksella ei luoda oikeutta poiketa rajoituksetta laissa säädetyistä vaatimuksista²²³.

Arvioinnissa annetaan lisäksi erityistä painoa delegoitavan sääntelyn asialliselle merkitykselle: mitä enemmän sääntely puuttuu perusoikeuksiin ja vaikuttaa niiden toteutumisedellytyksiin, sitä täsmällisemmin, kattavammin ja tarkkarajaisemmin asiasta on säädettävä lailla.

Viimekädessä lailla säätämisen ala riippuu yksittäisen perusoikeuden sisällöstä. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä²²⁴. Viittaus lailla toteutettavaan tarkempaan sääntelyyn jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta²²⁵. Toisaalta samalla on otettava huomioon, että oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalviin on taattava yksilötasolla ja että sosiaali- ja terveystalviin riittävyttä arvioidaan tämän vuoksi viime kädessä juuri yksilötasolla²²⁶. Vaikka perustuslaissa ei toisin sanoen säädettä palvelujen tuottamisen tavasta, lainsäädännössä on joka tapauksessa luotava perustuslaissa turvatut riittävät edellytykset julkisen vallan vastuun riittävän selvälle toteutumiselle²²⁷.

²²⁰ Ks. esim. PeVL 8/1999 vp.

²²¹ Ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 6.

²²² Ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 64.

²²³ Ks. PeVL 20/2004 vp, s. 4. Ks. myös mm. PeVL 14/2006 vp.

²²⁴ Ks. HE 309/1993 vp, s. 71.

²²⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5–6.

²²⁶ Ks. PeVL 26/2017 vp; PeVL 30/2013 vp, s. 3.

²²⁷ Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 44–45.

Mahdollisuutta huolehtia sopimusperustaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestysvastuun jakautumisesta kuntien kesken tai kuntien ja maakuntien välillä tulee arvioida samoin perustein. Kun perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää, että julkinen valta *turvaa lailla* jokaiselle oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, ei lainsäätäjällä luonnollisestikaan ole toimivaltaa säätää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuussa olevien oikeudesta sopia tuon velvollisuuden sisällöstä *kokonaisuudessaan* järjestämissopimuksella tai muulla vastaavalla sopimusinstrumentilla.

Tällainen järjestämissopimukseen nojautuva sääntely ei sinänsä ole perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kokonaan vieras. Arvioidessaan terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 224/2016 vp) valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että muiden kuin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen velvoitettujen keskussairaaloiden yhteispäivystyksen laajuutta ei määritelty säädösten tasolla, vaan terveydenhuoltolain 50 §:n 4 momentin perusteella päivystyksen laajuudesta ehdotettiin sovittavaksi erityisvastuualueen järjestämissopimuksessa.²²⁸

Perustuslakivaliokunnan mukaan nämä säännökset huomioiden ehdotus merkitsi paitsi laajan ympärivuorokautisen päivystyksen uutta organisointia myös erikoissairaanhoidon keskittämistä sellaisella tavalla, joka jättää muun päivystyksen järjestämisen ja erikoissairaanhoidon kokoamisen myöhempien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten ratkaisujen varaan. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt järjestämissopimukseen liittyvää sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Sen sijaan se viittasi kielellisiin oikeuksiin ja aiempaan käytäntönsä, jossa se oli korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloinkin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin.²²⁹ Valiokunta viittasi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä saamaansa selvitykseen, jonka mukaan ruotsinkielisen väestön kannalta keskeinen Vaasan sairaala voi jatkaa päivystystä entiseen tapaan ja kehittää sitä väestön tarpeen mukaisesti yhteistyössä muiden sairaaloiden kanssa, mitä voitiin turvata myös järjestämissopimuksella.²³⁰

Näyttääkin siltä, että perustuslakivaliokunta suhtautui järjestämissopimusta koskevaan sääntelyyn samalla tavoin kuin mihin tahansa lainsäädäntövallan delegoimiseen. Edellä viitatuissa valtuussääntelyn yleiset vaatimukset soveltuvat siten lähtökohtaisesti myös sääntelyyn, joka koskee sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuiden määrittelyä järjestämissopimuksin. Järjestämissopimuksella sovittavissa olevista asi-

²²⁸ Ks. PeVL 63/2016 vp.

²²⁹ PeVL 29/2006 vp, s. 2; PeVL 42/2006 vp, s. 3.

²³⁰ Ks. PeVL 63/2016 vp, s. 6.

oista on oltava sosiaali- ja terveystalvelujen toteuttamisen kannalta riittävät perussäännökset laissa; sopimuksentekovaltuuden on oltava täsmällinen ja soveltamisalaltaan tarkkarajainen, eikä sopimuksessa saa luoda oikeutta poiketa rajoituksesta laissa säädettyistä vaatimuksista. Lähtökohtana tulee myös olla, että kussakin asiassa toimivaltaisten viranomaisten tulee käydä ilmi laista. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivalta-suhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoitukse-tonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle.

5.1.3 Yhteistoimintavelvoitteita koskeva sääntely

Perustuslaki ei estä säättämästä lailla kuntien velvollisuudesta toteuttaa lakisäätöisiä velvoitteitaan yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, vaikka tällaisten velvoitteiden voidaan katsoa rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Tästä rajoittamisesta huolimatta pakkokuntayhtymistä ja kuntien erilaisista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan ja tällaisen sääntelyn voikin katsoa olevan hyvin vakiintunut tapa järjestää kuntien tehtäviä. On aiemman valtiosääntökäytännön valossa selvää, että yhteistoimintavelvoitteista voidaan vastaavaan tapaan säätää myös silloin, kun yhteistoiminnan sisältönä on tehtävien antaminen kuntaa laajemmalla alueella yhdelle kunnalle tai toiselle kunnalle myös toisen kunnan puolesta. Tällaista alueelliseen erillisjärjestelyyn johtavaa sääntelyä tulee siten lähtökohtaisesti arvioida tehtäviä koskevan sääntelyn näkökulmasta kuin mitä tahansa yhteistoimintaan velvoittavaa sääntelyä ottaen luonnollisesti samalla huomioon muutkin valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset, kuten esimerkiksi päätöksenteon kansanvaltaisuutta ja yhdenvertaisuutta koskevat näkökohdat.

Siltä osin kuin kysymys on pakollisen yhteistoiminnan järjestämiseen liittyvästä sääntelystä, perustuslakivaliokunta on tyypillisesti kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Lisäksi valiokunta on pitänyt ongelmallisenä kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kunta-laisten valitsemille toimielimille. Vastaavat näkökohdat on huomioitava erillisratkaisusta säädettäessä.

5.2 Yhdenvertaisuusvaatimus ja perusoikeuksien toteuttaminen

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely puolestaan edellyttää, että ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti lain edessä ja ettei ketään aseteta ilman hyväksyttävää perustetta toisiin nähden eri asemaan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tämä vaatimus koskee luonnollisesti myös kuntien ja maakuntien tehtävien sääntelyä.

Kuntien tehtäviä koskevassa sääntelyssä ei kuitenkaan ole kysymys kuntien perusoikeuksista tai oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Kunnat, kuten myös maakunnat ja muut julkisen vallan elimet, ovat perusoikeuksien kannalta velvoitettuja tahoja. Ne ovat osa sitä ”julkista valtaa”, jonka perustuslain 22 §:n mukaisesti on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ne eivät ole perusoikeuksien subjekteja.

Yksittäisten kuntien ja muiden itsehallintoalueiden erityiskohtelu ei niin ollen anna muille kunnille automaattisesti oikeutta samanlaiseen kohteluun. Tämä ilmenee jo perustuslain 6 §:n sanamuodosta. Se koskee sanamuotonsa mukaan ihmisiä. Näin ollen esimerkiksi Helsingin erityiskohtelu sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä ei siten tuottaisi automaattisesti muille suurille kaupungeille oikeutta samanlaiseen kohteluun.

Vaikka kunnilla ei niin ollen ole oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, ei yhdenvertaisuusperiaatetta voi toisaalta sivuuttaakaan säädettäessä kuntien erilaisista tehtävistä. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteesta seuraa nimittäin, että kuntien ja maakuntien asukkaita tulee lähtökohtaisesti kohdella samalla tavoin tekemättä eroa esimerkiksi heidän asuinpaikkansa perusteella. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus.²³¹

Millaisia rajoituksia perustuslain yhdenvertaisuusperiaate sitten asettaa kuntien tehtävien eriyttämiselle? Ensiksi voidaan todeta, ettei perustuslaki edellytä ainakaan sellaista kaavamaisuutta, jossa kaikkien kuntien asukkaita tulisi kohdella samalla tavalla riippumatta alueellisista olosuhteista ja esimerkiksi väestöpohjaa koskevista eroista. Perustuslaki ei edellytä kaikkien tapausten kohtelemista samalla tavoin vaan samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavoin ja erilaisten eri tavoin. Jo hallitusmuo-

²³¹ Ks. PeVL 59/2001 vp, s. 2.

don yhdenvertaisuussäännöksen voimassaollessa perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaksi muodostui itse asiassa, ettei yhdenvertaisuussäännös edellyttänyt kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.²³² Esimerkiksi asunto-oikeudet saatettiin perustaa vain joillekin paikkakunnille, kun ne perustettiin yleisen alioikeuden osastoiksi niille paikkakunnille, joilla huoneenvuokrariitoja esiintyi runsaasti²³³. Kuten perustuslain esitöissä todetaan, lainsäädännölle on myös ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Tässä suhteessa lainsäätäjälle jää väistämättä jonkin verran harkintamarginaalia, joka liittyy yhteiskuntapoliittisten valintojen tekemiseen. Perustuslakivaliokunta on sekä vanhan hallitusmuodon että uuden perustuslain aikaisessa käytännössä usein korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.²³⁴

Perustuslakivaliokunta on myös usein korostanut, että tietyn alueen erityisolosuhteet ja niihin liittyvät tarpeet turvata perusoikeuksien toteutuminen edellyttävät toisinaan poikkeamista muutoin yhtenevästä hallintomallista. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään painottanut, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 17 ja 122 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet ja että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi muutoin sinänsä hallinnollisesti yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa¹. Kielellisten oikeuksien kannalta hallinnollisissa jaotuksissa tulisi pyrkiä sellaisiin ratkaisuihin, jotka parhaiten toteuttavat kielelliset oikeudet.

Kainuun hallintokokeilua koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta puolestaan korosti, että uuden tyyppisen hallintomallin kokeilua perustelivat muun muassa Kainuun vaikeaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittynyt tarve turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveystalveta. Kainuun hallintokokeiluun seurauksena Kainuun alueen kunnilla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eräät sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen liittyneet tehtävät annettiin muusta maasta poiketen maakunnan hoidettavaksi. Erilaisia kohtelua voitiin tuolloin pitää hyväksyttävänä, kun sillä pyrittiin julkiseen valtaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa kohdistettujen velvoitteiden mukaisesti turvaamaan maakunnan asukkaiden oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalveta.

²³² Ks. esim. PeVL 13/1978 vp; PeVL 11/1982 vp; PeVL 3/1983 vp; PeVL 1/1986 vp; PeVL 2/1987 vp; PeVL 3/1988 vp.

²³³ PeVL 4/1973 vp.

²³⁴ Ks. PeVL 67/2014 vp; PeVL 12/1990 vp; PeVL 3/1991 vp.

veluihin sekä oikeutta kehittää itseään ja saada yhtäläisesti myös muuta kuin perusopetusta.²³⁵ Ei siten ole estettä esimerkiksi osoittaa sote-tehtäviä muualla maassa noudatetusta maakuntamallista poiketen jollekin yksittäiselle kaupungille, kunhan tällaiselle ihmisille alueellisesti erilailla kohtelevalla sääntelyllä on osoitettavissa perustuslain kannalta hyväksyttävät perusteet.

Erilaisissa olosuhteissa elävien ihmisten kohtelu samalla tavoin (tasapäistäminen) saattaa itse asiassa eräissä tilanteissa merkitä kiellettyä syrjintää, koska syrjinnän kieltojen tarkoituksena ei ole poistaa ihmisten välisiä hyväksyttäviä eroja tai erotte-
luja.²³⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut saman periaatteen tapauksessa *Thlimmenos v. Kreikka*. Siinä tuomioistuin päätti, että myös erilaisessa asemassa olevien henkilöiden samanlainen kohtelu voi loukata 14 artiklaa, mikäli kohtelulle ei ole esitettävissä oikeutusperusteita²³⁷. Julkisella vallalla oleva perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite voi siten alueellisista olosuhteista riippuen toisinaan edellyttää tietyllä alueella muusta maasta poikkeavaa ratkaisua.

Yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeisiksi kysymyksiksi erilaisissa alueellisissa erillisratkaisuisissa nousevatkin erilaisen kohtelun tarkoituksena sekä oikeasuhtaisuuteen palautuvat näkökohdat: Mitä enemmän kuntien tehtävät poikkeavat toisistaan ja mitä laaja-alaisemmin kuntien tehtäviä siirretään epätasaisesti kuntia suuremmille itsehallintoalueille, sitä painavampia erottelun tarkoitukseen liittyviä perusteita tällaiselle maantieteellisiin kriteereihin perustuvalla erilaisella kohtelulle tulee osoittaa.

Mitä tällaiset hyväksyttävät perusteet sitten voisivat olla? Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen todennut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi.²³⁸ Vastaavia perusteita voidaan soveltaa myös

²³⁵ PeVL 65/2002 vp, s. 3–4. Kainuun hallintokokeilua koskevissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta viittaa lainsäädännön kokeiluluonteisuuteen ja alueellisia kokeiluja koskevaan käytäntöön. Näitä viittauksia kokeilulainsäädäntöön ei kuitenkaan tule tulkita ikäänkuin lain kokeiluluonteisuutta voitaisiin sellaisenaan pitää perustuslain 6.2 §:n tarkoittamana erilaisen kohtelun hyväksyttävänä perusteena. Näin tuskinnimittäin on. Esimerkiksi etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää ei voitaisi oikeuttaa pelkästään sillä, että syrjintään johtava lainsäädäntö on kokeiluluonteinen. Kokeilun sijaan Kainuun hallintokokeilussa olennainen erilaisen kohtelun peruste liittyy sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen. Kun erilaisen kohtelun tarkoituksena oli perusoikeuksien turvaaminen, kokeilutarkoituksen ja ennen kaikkea siihen liittyvän ajallisen rajoitteen voi katsoa tässä suhteessa lieventäneen tässä tarkoituksessa tehdyn erilaisen kohtelun asetta siitä, mitä se olisi kenties ollut, jos lainsäädäntö olisi tarkoitettu pysyväksi.

²³⁶ Ks. Ojanen & Schenin 2011, s. 239.

²³⁷ Ks. *Thlimmenos v. Kreikka*, 6.4.2000, k. 44.

²³⁸ Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 7; PeVL 30/2016 vp, s. 2; PeVL 75/2014 vp, s. 2; PeVL 67/2014 vp, s. 3–4.

kuntien tehtävien eriyttämistä koskevaan sääntelyyn: siltä osin kuin kuntien tehtävien eriyttämisen katsotaan johtavan alueellisiin eroihin ihmisten välillä, voidaan tällaisia eroja pitää herkimmin hyväksyttävänä silloin, kun niiden osoitetaan edistävän perusoikeuksien toteutumista. Kun otetaan huomioon kuntien keskeinen rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajana, sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyden takaaminen on omiaan perustelemaan myös kuntien tehtävien eriytymistä samoin kuin näiden tehtävien siirtämistä kuntaa suuremmille hallintoelimille.

Selvää toisaalta myös on, ettei omaksuttava hallintomalli saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. Yksi keskeinen syy aiempien sote-uudistusten epäonnistumiselle on liittynyt siihen, että uudistuksen katsottiin osaltaan estävän julkista vastaa toteuttamasta sille kuuluvaa perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta. Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä viitannut perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin muodostamaan kokonaisuuteen, jonka se on katsonut edellyttävän, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Maakuntamalliin pohjautuvassa lainsäädännössä oli valiokunnan mukaan sen vuoksi varmistettava, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstö-, tila- ja laitteistokapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näiden vaatimusten tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla²³⁹. Samoin säädännäisperusteisesti oli varmistettava, että palveluiden tuottamisesta vastaava kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden riittävän saatavuuden ja tarvittaessa välittömästi puuttumaan korvaavan palvelutuotannon keinoin mahdollisiin palveluiden saatavuutta vaarantaviin tilanteisiin. Tämä velvoite seurasi valiokunnan mukaan suoraan perustuslain 19 §:n 3 momentista.²⁴⁰

Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden sote-uudistukseen liittyneissä lausunnoissaan korostanut myös sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen²⁴¹. Tältä osin perustuslakivaliokunta viittasi viime vaalikaudella esillä olleen uudistuksen toteutusaikatauluun ja siitä saatuun asiantuntijaselvitykseen. Valiokunnan saamasta asiantuntijaselvityksestä ilmeni, että ehdotetun lainsäädännön toteuttamisaikataulu ja se, ettei valinnanvapausmallin toimeenpanoa ollut vaiheistettu riittäväällä tavalla, oli omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen. Tämän vuoksi ehdotusta ei voitu toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Samoin valiokunta viittasi siihen, että voimaantulo

²³⁹ PeVL 15/2018 vp, s. 17–18.

²⁴⁰ PeVL 15/2018 vp, s. 18–19.

²⁴¹ Ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 43.

ehdotetussa muodossa saattaa myös aiheuttaa ongelmia maakuntien talouden kestävyydelle²⁴² ja sitä kautta haitata maakunnan mahdollisuuksia tarjota asukkailleen riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus kytkeytyy edelleen myös aluehallintomalleja koskeviin rahoitusratkaisuihin. Tältä osin perustuslakivaliokunnan kanta on selvä: perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuteen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvollisilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Valiokunta piti tämän vuoksi viime vaalikaudella myös maakuntien rahoituksen lähtökohtana sitä, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan²⁴³. Sama kanta toistettiin valinnanvapausesityksestä annetussa lausunnossa PeVL 15/2018 vp. Kun maakunnille ei ehdotettu verotusoikeutta ja maakuntien itsehallinnon suoja oli kunnallisen itsehallinnon suoja rajoitetumpaa, ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa oli nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen.²⁴⁴

5.3 Kielelliset oikeudet

Alueellista hallintoa koskevat muutokset saattavat toisinaan vaikuttaa kielellisten oikeuksien toteutumisedellytyksiin, jos esimerkiksi suunnitellun maakunnan alueen osalta sote-järjestäjän suomen- tai ruotsinkielisten määrä jää suhteellisesti vähäisemmäksi kuin jossain vaihtoehdoissa aluejakomallissa.

Tällaista asetelmaa joudutaan arvioimaan yhtäältä sote-uudistuksen taustalla olevien ja varsinkin perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaisen turvaamistavoitteen ja toisaalta perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta. Kielellisten oikeuksien toteutumiseen viitataan myös hallinnollisia jaotuksia koskevassa perustuslain 122 §:ssä. Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan ”hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

²⁴² Ks. myös VaVL 5/2018 vp, s. 17.

²⁴³ Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 22–23 ja siinä viitatus lausunnot.

²⁴⁴ Ks. PeVL 15/2018 vp, s. 20–21 ja siinä viitatus lausunnot.

Hallinnollisia jaotuksia koskevaa perustuslain 122 §:n säännöstä on syytä pitää normatiiviselta statukseltaan vahvempana kuin säännöksen sanamuodossa oleva ohjelmallisuutta kuvaava viittaus ”tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin” näyttäisi edellyttävän. Säännöksessä on nimittäin aluehallinnon järjestämisen ohella kyse perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteuttamisesta. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslakivaliokunta onkin antanut kielellisten oikeuksien toteutumiselle painavan merkityksen erityisesti aluehallinnon muutoksia koskevissa asioissa. Tarkastellessaan aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä valiokunta on nojautunut perustuslakiuudistuksessa omaksumaansa kantaan, jonka mukaan kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa²⁴⁵. Valiokunta omaksui tässä kohtaa jossain määrin poikkeuksellisestikin perusoikeusmyönteistä laintulkintaa²⁴⁶ muistuttavan tulkintaperiaatteen: jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehdoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet²⁴⁷.

Sittemmin perustuslakivaliokunta toisti saman periaatteen useassa muussakin yhteydessä²⁴⁸. Se myös korosti, että kuntajaon muutosten ei pidä johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään²⁴⁹.

Perustuslakivaliokunnan edellä viitattua kantaa siitä, että aluejaotuksissa tulee valita aina kielelliset oikeudet parhaiten toteuttava vaihtoehto, voidaan pitää sikäli poikkeuksellisenä, ettei siinä oteta huomioon muihin perusoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia. Valiokunta on toisaalta yleensä korostanut, ettei eri perusoikeuksien välillä ole hierarkkista etusijajärjestystä²⁵⁰.

Jos kysymys on sellaisesta puhtaasta hallinnollisesta uudelleenjärjestelystä, joka ei liity suoraan joidenkin muiden perusoikeuksien toteuttamiseen, kielellisiä oikeuksia

²⁴⁵ PeVL 21/2009 vp. Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 35.

²⁴⁶ PeVM 25/1994 vp.

²⁴⁷ PeVL 21/2009 vp.

²⁴⁸ Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 14; PeVL 20/2013 vp, s. 8; PeVL 15/2013 vp, s. 2.

²⁴⁹ Ks. PeVL 37/2006 vp, s. 7; PeVL 33/2009 vp, s. 2.

²⁵⁰ Ks. esimerkiksi PeVL 14/2018 vp ja siinä yksityisyyden suojan asemasta perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa todettu.

koskevaa painotusta voidaan pitää perusteltuna. Tähänhän jo hallinnollisia jaotuksia koskeva perustuslain 122 §:n säännös nimenomaisesti viittaa. Sen sijaan tilanne on jossain määrin toinen, jos hallinnollista jakoa koskevassa sääntelyssä on kysymys myös perusoikeuksien toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunta täsmensikin juuri tällaista tilannetta koskevaa tulkintastandardia terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta koskeneessa lausunnossa PeVL 63/2017 vp. Lausunnon keskeiseksi tulkintaongelmaksi muodostui kysymys laajan ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisestä Vaasan ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin asukkaille. Esityksen perustelujen mukaan esityksellä toteutetulla uudistuksella olisi kielteisiä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen erityisesti Vaasan sairaanhoitopiirin 85 000 ruotsinkielisen ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin noin 12 000 ruotsinkielisen henkilön kohdalla. Hallituksen esitys merkitsi, että Etelä-Pohjanmaan yksikielisesti suomenkielisen sairaanhoitopiirin keskussairaalassa Seinäjoella olisi lähin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksikkö Vaasan ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien asukkaille.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan ensiksi huomiota siihen, että hallituksen esityksessä määritetty kiireellisen sairaanhoidon laajan ympärivuorokautisen päivystyksen hallinnollinen jaotus liittyy perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon²⁵¹ sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

Viitattuaan ensin aiempaan tulkintakäytäntöön velvollisuudesta valita erilaisista toimivista aluejakomalleista sellainen, joka toteuttaa kielelliset perusoikeudet parhaiten, perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksella oli myös sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä tavoitteita. Valiokunta korosti, että tällaisessa harkintatilanteessa, joka liittyy perimmiltään perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystyöpalveluihin, on pyrittävä ratkaisuun, joka samanaikaisesti toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla myös muita perusoikeuksia. Valiokunta toisaalta muistutti, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärrettyksi on tärkeä osa potilasturvallisuutta.

Arvioituaan hallituksen esityksen perusteluissa ja sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä esitettyjä perusteluita omaksutulle erikoissairaanhoidon keskittämiskäytännölle perustuslakivaliokunta katsoi, että oli riittävän uskottavasti pystytty esittämään, että ehdotettu ratkaisu on väestön palvelutarpeen, saavutettavuuden ja potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehdoista parempi. Tämän huomioon ottaen perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslaista ei seuraa velvoitetta antaa tämäkaltaisessa harkintatilanteessa kielellisille oikeuksille yksinomaisesti ratkaisevaa

²⁵¹ HE 309/1993 vp, s. 69.

painoarvoa muiden perusoikeuksien toteutumisen kustannuksella. Samalla valiokunta kuitenkin korosti perustuslain 17 §:n 2 momentin edellyttävän, että myös ehdotetussa ratkaisussa turvataan kattavasti ruotsinkielisen väestön oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon ja muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin omalla kielellään asioiden ja samanaisten perusteiden mukaan kuin suomenkielisen väestön kohdalla. Perustuslakivaliokunta edellyttiikin, että mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyy hallituksen esittämän mallin laajan päivystyksen sairaaloista, kielellisten oikeuksien käytännön toteutuminen tulee turvata vähintään asettamalla Seinäjoen keskussairaallalle nimenomainen lakisääteinen velvoite huolehtia siitä, että Vaasasta Seinäjoelle siirtyvät ruotsinkieliset voivat käytännössä käyttää omaa kieltään. Tällaisen lisäyksen tekeminen terveydenhuoltolakiin oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan yllä omaksumaa kantaa yhtäältä aluejaotuksen hyväksyttävyydestä ja toisaalta kielellisten oikeuksien turvaamisesta voidaan lukea ilmaisuna eräänlaisesta valtiosääntöoikeudellisesta optimointikäskystä. Hallinnollisista jaotuksista säädettyä on pyrittävä valitsemaan sellainen vaihtoehto, joka turvaa parhaiten kaikki tapauksessa relevantit perusoikeudet.

Johtopäätöksenä kielellisten oikeuksien merkityksestä voidaankin todeta, että perustuslakivaliokunnan viimeaikainen tulkintakäytäntö osoittaa, ettei kielellisen vähemmistön pieni osuus esimerkiksi tietyssä aluejakomallissa ole sellainen aluejakoa määräävä peruste, joka edellyttäisi valitsemaan jonkin muun aluejaon. Kielellisten oikeuksien toteuttaminen voisi olla tässä suhteessa aluejakoa määräävä peruste, jos jaotuksella ei pyritäisi edistämään minkään muun perusoikeuden toteutumista. Jos kuitenkin pystytään riittävän uskottavasti esittämään, että ehdotettu ratkaisu on sosiaalisten oikeuksien toteutumisen, riittävien terveyspalvelujen saavutettavuuden ja esimerkiksi potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehtoista parempi kuin jokin kielelliset oikeudet paremmin turvaava vaihtoehto, ei perustuslain 122 § estä tällaisen sosiaalisten oikeudet paremmin turvaavan vaihtoehdon valintaa. Tällöin on kuitenkin samalla säädösperustaisesti turvattava, että kielelliset oikeudet toteutuvat myös vähemmistöön kuuluvien osalta asettamalla esimerkiksi maakunnalle lakisääteinen velvoite huolehtia, että suomen- ja ruotsinkielisellä väestöllä on tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Tämän veloitteen toteuttamisen tapa riippuu luonnollisesti valittavasta aluejaon mallista ja sen vaikutuksista eri väestönsien kielellisiin oikeuksiin.

5.4 Kunnallisen itsehallinnon vähimmäisehdot

Voimassa oleva perustuslain 121 § pohjautuu jo hallitusmuodon voimassa ollessa vaikiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin²⁵². Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi²⁵³.

5.4.1 Kansanvaltaisuus ja osallistumisoikeudet

Kansanvaltaisuuteen liittyvät näkökohdat ovat niin keskeinen osa kunnallisen ja myös maakunnallisen itsehallinnon sisältöä, että ne tulee joka tapauksessa toteuttaa osana kuntien tehtävien ja hallinnon eriytymistä tarkoittavia ratkaisuja. Perustuslain esitöiden mukaan kansanvallan toteuttamisessa olennainen merkitys on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla²⁵⁴, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut kansanvaltaa koskevien vaatimusten koskevan myös maakuntaitsehallintoa²⁵⁵. Perustuslakivaliokunta on käyttänyssään katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta²⁵⁶. Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Nämä lähtökohdat on omaksuttava myös maakuntien tai muiden kuntia suurempien alueiden hallintoa järjestettäessä.

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin²⁵⁷. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.²⁵⁸

²⁵² HE 1/1998 vp, s. 175; PeVL 63/2014 vp, s. 2.

²⁵³ PeVL 20/2013 vp, s. 5–7; PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 31/1996 vp, s. 1.

²⁵⁴ HE 1/1998 vp, s. 74.

²⁵⁵ PeVL 26/2017 vp.

²⁵⁶ Ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3; PeVL 24/2008 vp, s. 2; PeVL 23/2001 vp, s. 2.

²⁵⁷ HE 1/1998 vp, s. 175.

²⁵⁸ Ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6; PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 65/2002 vp, s. 2–3; PeVL 31/1996 vp, s. 1.

Perustuslakivaliokunta on alueellista itsehallintoa koskevassa käytännössään korostanut varsin voimakkaasti nimenomaan välittömällä vaaleilla valittavan elimen merkitystä. Sitä vastoin muiden osallistumisoikeuksia toteuttavien toimenpiteiden valtiotäytäntömerkitys on jäänyt vähäisemmäksi. Esimerkiksi Kainuun hallintokokeilua koskevissa lausunnoissaan²⁵⁹ valiokunta piti kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta tärkeänä, että Kainuun maakunnan päätösvalta osoitettiin maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemalle toimielimelle. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lievensi valiokunnan mukaan tehtävien siirrosta johtunutta kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kaventumista kokeilun alueen kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvasi maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, jonka valiokunta tosin totesi olevan kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi.

Sitä vastoin vuoden 2014 valtiopäivillä perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ollut sote-järjestämislakiehdotus muodostui valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi juuri kansanvaltaisuuteen liittyvien puutteiden vuoksi. Valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että sen käsiteltävänä ollut ehdotus perustui kuntapohjaiseen malliin, mutta ehdotetussa hallintomallissa erityisesti sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymät muodostuivat poikkeuksellisen suuriksi. Tämä puolestaan merkitsi valiokunnan mielestä sitä, että etenkin pienten kuntien ääniosuudet yhtymävaltuustossa jäivät hyvin pieniksi – hallituksen esityksen perustelujen mukaan noin 180 kunnan ääniosuus olisi jäänyt alle prosentin suuruisiksi. Vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyden ongelmallisuus korostui valiokunnan mielestä sen vuoksi, että kysymys oli kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä peruspalveluista. Rahoitusvastuun säilyminen kunnilla merkitsi puolestaan sitä, että kuntien budjetista keskimäärin hieman alle puolet olisi siirtynyt kuntayhtymän päätösvaltaan. Perustuslakivaliokunta päätyikin katsomaan, ettei ehdotettu sääntely toteuttanut riittävällä tavalla perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.²⁶⁰

Tätä perustuslakivaliokunnan havaitsemaa kansanvaltaisuusongelmaa ei poistanut edes se, että hallituksen esitykseen sisältyi eräitä kansanvaltaisuuden toteutumisen ja kuntien ja niiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien kannalta myönteisiä mekanismeja. Tällaisina valiokunta viittasi etenkin kuntayhtymiin kohdistuvaan veloitteeseen kerätä ja ottaa huomioon alueensa asukkaiden näkemykset samoin kuin sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksen hyväksymiseen kytkettyyn määränemismistövaatimukseen. Merkitystä oli myös sillä, että noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei yhdessäkään kuntayhtymässä mahdollistanut yksittäiselle kunnalle määrää-

²⁵⁹ Ks. PeVL 22/2006 vp; PeVL 65/2002 vp.

²⁶⁰ Ks. PeVL 67/2014 vp.

vää asemaa. Nämä seikat eivät valiokunnan mielestä kuitenkaan olleet riittäviä kompensoimaan hallintomalliin kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta liittyviä merkittäviä puutteita.

Perustuslakivaliokunta vaikuttaa siten tulkitsevan kansanvaltaiseen päätöksentekoon liittyviä vaatimuksia varsin ankarasti. Tämä lähtökohta tuli esiin myös valiokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp. Viitattuaan ensin kansanvaltaisuutta ja osallistumisoikeuksia koskeviin perustuslainsäätöihin valiokunta totesi, että kyseiset kansanvaltaisuuteen liittyvät lähtökohdat muodostavat ydinsisällön niille vaatimuksille, joita perustuslaki asettaa maakuntaitsehallinnolle.

Kansanvaltaisuutta koskevilla vaatimuksilla – käytännössä vaatimusta välittömällä vaaleilla valittavasta edustuselimellä – on merkitystä myös siirrettäessä tehtäviä kunnilta maakunnille samoin kuin säädettäessä kuntien yhteistoimintavelvoitteista. Säädettäessä tehtävien siirrosta kunnilta maakunnille on samalla varmistettava, että siirto ei muuta kunnan valtiosääntöoikeudellista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana elimenä²⁶¹. Valiokunta on tältä osin viitannut perustuslain 121 §:n sanamuotoon, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännös ilmentää itsehallinnon suojan lisäksi perustuslainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan²⁶². Maakuntatason itsehallinto ei voi tämän vuoksi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Tämä merkitsee, että säädettäessä tavallisella lailla maakunnan itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei tämä tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa ja niin ollen myös kansanvaltaisen päätöksenteon merkitystä. Kansanvaltaisuuden kannalta keskeistä on ollut, että järjestelyssä muodostettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Tälle periaatteelle on annettu merkitystä myös oikeuskäytännössä. Korkein hallinto-oikeus on tämän mukaisesti kumonnut vuosikirjapäätöksessään KHO 2014:144 valtioneuvoston päätöksen, jonka perusteella yhdelle kunnalle olisi muodostunut yhteistoiminta-alueella määräävä asema:

²⁶¹ PeVL 26/2017 vp.

²⁶² Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 175.

Valtioneuvostolla oli kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (puitelaki) 15 §:n 2 momentin toisen ja kolmannen virkkeen perusteella toimivalta tehdä kunnan yhteistoimintaan velvoittavia päätöksiä myös puitelain 5 a §:ssä tarkoitetun määräajan päätyttyä, kun kunta oli päättänyt hoitaa puitelain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä toisin kuin oli ilmoittanut valtioneuvostolle 5 b §:n 4 momentin perusteella eikä kunnan päättämä uusi tapa hoitaa mainittuja tehtäviä täyttänyt niitä vaatimuksia, joita tehtävien hoidolle asetetaan 5 §:ssä.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla Tohmajärven kunta oli veloitettu järjestämään perusterveydenhuolto yhteistoiminnassa Kiteen kaupungin kanssa, sisältyi sellaisia määräyksiä yhteistoiminta-alueella noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä, jotka saattaisivat antaa Kiteelle yksipuolisen määräämisvallan. Korkein hallinto-oikeus piti valtioneuvoston päätöstä tästä syystä perustuslain 121 §:n 1 momentissa säädetyn kuntien itsehallinnon perustuslain suojan vastaisena, kun perustuslakia tältä osin tulkittiin vakiintuneiden, erityisesti perustuslakivaliokunnan puitelain säätämisen yhteydessä antamasta lausunnosta (PeVL 37/2006 vp) ilmenevien tulkintaperiaatteiden mukaisesti. Valtioneuvoston päätös oli kumottava lainvastaisena. (KHO 2014:144.)

Kuntien yhteistoimintaa koskeva valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Tällaisen valtioneuvoston määräämisvallan ei ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa, kun valtioneuvoston toimivaltaa ovat rajoittaneet lain muut säännökset yhteistoiminnasta ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä kun valtioneuvoston päätös on ollut valituskelpoinen ja pysynyt voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Säännösten valtioneuvoston toimivallasta on kuitenkin tullut olla riittävän täsmällisiä.²⁶³

5.4.2 Verotus

Vaikka perustuslaki ei aseta ehdottomia esteitä sote-uudistukseen liittyville alueellisille erilliskorjauksille, omaksuttavan rahoitusratkaisun on vastattava perustuslain vaatimuksia. Verotuksellisena lähtökohtana kuntien tehtävien eriytymisenkin tilanteissa on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukainen kuntien verotusoikeus. Maakuntien verotusoikeudesta ei ole vastaavaa säännöstä perustuslain 121 §:n 4 momentissa. Perustuslakivaliokunta on tältä osin todennut, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä

²⁶³ Ks. PeVL 20/2013 vp, s. 5–6; PeVL 21/2009 vp, s. 4; PeVL 32/2001 vp, s. 3.

perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta se ei ole ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut erityisen kriittisesti järjestelyihin, jotka johtavat kunnallisveroprosenttien huomattavaan eriytymiseen taikka siihen, että kuntien toimintaedellytykset heikkenevät tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Palvelujen rahoituksen osalta aluetta ei voi jättää uudistuksessa valtakunnallisen ratkaisun ulkopuolelle. Valtiosääntöoikeudellisesti hankalana voidaan pitää myös järjestelyä, jossa Suomessa olisi useita erilaisia ja alueellisesti sovellettavia vero- ja peruspalvelujen rahoitusjärjestelmiä. Kunnallisveron osalta selvänä vaatimuksena on, että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla. Perustuslain 121 §:n 3 momentin säännöksen esitöiden mukaan kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla on säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten perustuslain 81 §:ssä edellytetään valtion verojen osalta. Kunnilla on siten oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan²⁶⁴. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia²⁶⁵. Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on sittemmin valiokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan²⁶⁶.

Lainsäätäjän harkintavalta kunnan verotusoikeuden alueella ulottuu tietyin edellytyksin myös kunnallisveron määrän sääntelyyn. Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta arvioi maakuntalakia ja lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskeneen voimaannpanolakiehdotuksen 42 §:n sääntelyä, jonka mukaan kunnanvaltuuston oli määrättävä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä. Sääntely merkitsi, että kuntien vuoden 2019 tuloveroprosentti määräytyy osittain suoraan lain perusteella.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ei sopinut hyvin yhteen perustuslain 121 §:n 3 momentin sanamuotoon ja esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, koska kunnanvaltuustolla ei olisi asiassa lainkaan harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunta viittasi toisaalta kuitenkin aiempaan käytäntöönsä, jossa se oli todennut, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja

²⁶⁴ HE 1/1998 vp, s. 176.

²⁶⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

²⁶⁶ Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 10; PeVL 16/2014 vp, s. 2–3.

katsonut lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia²⁶⁷. Valiokunnan mukaan verosta säätäminen kuuluu lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan ja huojennusten, sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä²⁶⁸. Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta²⁶⁹. Valiokunta ei ole pitänyt perustuslain 121 §:n vastaisena esimerkiksi lakiehdotusta, jolla rajoitettiin kuntien valtaa päättää kiinteistöveroprosentin suuruudesta²⁷⁰.

Valiokunta piti merkityksellisenä sitä, että ehdotuksen mukaisena lähtötasona vuoden 2019 veroprosentille olivat kuntien itsensä syksyllä 2017 päättämät vuoden 2018 veroprosentit. Lisäksi merkityksellistä oli, että rajoitus tehdään verovelvollisten intressissä. Ehdotuksen tavoitteena oli estää verotuksen tason yleinen kasvu sen johdosta, että kuntien tehtävien siirtäminen maakunnille ja valtion rahoituksen piiriin edellyttää valtion veron korotuksia. Perusteluissa viitattiin myös tarkoitukseen uudistaa peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää, jolla turvattaisiin kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta päätyi lopulta katsomaan, että ehdotetulle kunnallisveron tason sääntelylle oli painavia perusteita. Valiokunnan mielestä nämä perusteet liittyivät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä²⁷¹. Valiokunta katsoi, että kunnallisveroprosenttien tasosta voitiin kyseisessä erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin sitä estämättä.

Perustuslain reunaehdot kuntien eriytymisen verotusratkaisuissa voidaan tiivistää seuraaviin vähimmäisehtoihin:

- Hallinnollinen järjestely ei saa johtaa kunnallisveroprosenttien suhteettomaan suureen eriytymiseen.
- Verotusoikeudensääntely ei saa vaarantaa kuntien oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan.
- Perussäännökset kunnallisverotuksesta on annettava lailla eikä kunnilla voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta.

²⁶⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

²⁶⁸ PeVL 51/2005 vp, s. 2.

²⁶⁹ Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 12; PeVL 41/2002 vp, s. 2.

²⁷⁰ PeVL 51/2005 vp.

²⁷¹ Ks. myös PeVL 51/2005 vp, s. 2–3.

- Lainsäätäjällä voi poikkeuksellisesti olla toimivalta säätää kunnallisveron tasosta, vaikka lähtökohtaisesti asia kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin.

5.4.3 Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan²⁷². Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taludestaan ja siten myös omasta hallinnostaan²⁷³. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa²⁷⁴.

Perustuslakivaliokunta on valtiosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta²⁷⁵. Toisaalta valiokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtiosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtiosuuksiin²⁷⁶. On selvää, että nämä rahoitusperiaatetta koskevat lähtökohdat soveltuvat myös sääntelyyn kuntien tehtävien eriytymisestä. Tehtäviä eriytettäessä on siten huolehdittava, että kunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset suoritua lakisääteisistä tehtävistään.

5.5 Kunnan olemassaolon valtiosääntöiset vähimmäisedellytykset

Kunta- ja aluehallinnon kehittämiseen ja mahdollisiin erilliskäytöksiin kytkeytyy myös kysymys siitä, onko olemassa jokin raja, minkä jälkeen hallinnollinen järjestely voisi olla ongelmallinen sen kohteena tai vaikutuspiirissä olevan kunnan olemassaolon kannalta. Kysymys on viime kädessä yhtäältä siitä, millä valtiosääntöoikeudellisilla vähimmäisedellytyksillä kuntaa voidaan ja on edelleen pidettävä kuntana, ja toisaalta

²⁷² Ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot.

²⁷³ Ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3; PeVL 50/2005 vp, s. 2.

²⁷⁴ Ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2.

²⁷⁵ Ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3; PeVL 16/2014 vp, s. 3; PeVL 41/2002 vp, s. 3.

²⁷⁶ Ks. esim. PeVL 40/2014 vp; PeVL 16/2014 vp.

siitä, missä tilanteissa kunta lakkaa olemasta kunta. Samalla kyse on pohjimmillaan kunnan vähimmäisedellytyksistä ja siitä, mikä kunta oikeastaan on.

Kuntia koskevissa perustuslain 121 ja 122 §:ssä ei ole määritelty, mikä on kunta. Perustuslaista ei muutoinkaan löydy suoraan kuntien olemassaolon tai kuntastatuksen vähimmäiskriteeristöä²⁷⁷, ja sama pätee myös sen esitöihin ja tulkintakäytäntöön. Myöskään suomalaisissa valtiosääntöoikeudellisissa tai niitä laajemmissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa perusteoksissa ei ole käsitelty kysymystä kuntien olemassaolon vähimmäisehdoista.²⁷⁸

Perustuslain tapaan kuntalaissakaan tai sen perusteluissa²⁷⁹ taikka muussakaan lainsäädännössä ei ole määritelty kuntaa tai sen edellytyksiä. Sen sijaan kuntaoikeudellisessa kirjallisuudessa on esitetty kunnan määritelmiä ja sen keskeisten ominaispiirteiden kuvauksia. Esimerkiksi Hannuksen, Hallbergin ja Niemen mukaan kunta on osa valtion laajasti ymmärrettyä hallintoa – kunnallishallinto on julkisen hallinnon osa. Lisäksi he kuvaavat kuntaa tietyn alueen ja sen asukkaiden muodostamana yhteisönä. Kullakin kunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa, johon ja jossa asuviin ja oleskeleviin ihmisiin kunkin kunnan toiminta kohdistuu. Kunta voidaan määritellä myös pakko-yhteisöksi, koska jokainen on lain nojalla kuntansa jäsen. Toisaalta jokaisella on oikeus kunnan jäsenyyteen ja siihen liittyviin etuuksiin.²⁸⁰ Harjula ja Prättälä ovat tuoneet lisäksi esille sen, että kunta on oikeushenkilö ja voi sellaisena hankkia nimiinsä oikeuksia ja sille voidaan asettaa velvollisuuksia. Myöskään tätä ulottuvuutta ei ole laissa mainittu.²⁸¹

5.5.1 Kuntien itsehallinto kunnan vähimmäisedellytysten määrittäjänä

Kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa kuntia koskevat määritelmät kytketään tyypillisesti kuntien itsehallintoon. Harjula ja Prättälä ovat tiivistäneet suomalaisen kunnallishallinnon olemuksen kolmeen seikkaan: 1. kuntien toiminta perustuu kuntien asukkaiden itsehallintoon, 2. kuntien toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä

²⁷⁷ Ks. HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp.

²⁷⁸ Ks. esim. Hidén & Saraviita 1994; Husa & Pohjolainen 2008; Jyränki 2000; Jyränki 2003; Jyränki & Husa 2012; Kastari 1977; Niemivuo 1991; Saraviita 2000; Saraviita 2011; Saraviita 2016; Suksi 2002. Ks. myös Tuori 1996; Tuori & Lavapuro 2011; Viljanen 2011.

²⁷⁹ Ks. HE 268/2014 vp; HaVM 55/2014 vp; PeVL 63/2014 vp.

²⁸⁰ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 1.

²⁸¹ Harjula & Prättälä 2015, s. 9.

suhteessa valtionhallintoon mutta kuitenkin 3. kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alasta²⁸². Hannus, Hallberg ja Niemi puolestaan toteavat, että kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus on se, että kunnan hallinto perustuu sen jäsenten itsehallintoon eli valtaan itse hoitaa asiansa.²⁸³

Keskeisimmät mainittujen kuntamääritelmien elementeistä ovat johdettavissa kuntia koskevista perustuslain säännöksistä. Esimerkiksi se, että kunta on alueyhteisö, jonka hallinto perustuu kunnassa asuvien itsehallintoon, ilmenee perustuslain 121.1 §:stä²⁸⁴. Kuntien itsehallinnon voikin sanoa olevan kuntaolemassaolon ytimessä, ja itsehallinnon kriteeristön toteutumista voidaan pitää samalla myös osana kuntien vähimmäisedellytyksiä. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että perustuslaissa turvattu kuntien itsehallinto ei turvaa kuntien olemassaoloa sinänsä, mutta turvaa olemassa olevien kuntien asemaa.

Edellä tässä raportissa on tuotu esille, että perustuslain 121 §:n nojalla kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat se, että 1) kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, 2) kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla, 3) kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla ja 4) kunnilla on verotusoikeus. Lisäksi kunnalliseen itsehallintoon on katsottu kuuluvan oikeus ottaa päätöksellään hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Näitä kunnallisen itsehallinnon osatekijöitä ja niiden varsin vakiintunutta merkitystä ja sisältöä on kuvattu yksityiskohdallisesti erityisesti raportin luvussa 3 sekä luvuissa 4 ja 5.4.

Mainittua itsehallinnon kuvausta voidaan sellaisenaan pitää myös kunnan vähimmäisedellytysten määrittelyn yhtenä lähtökohtana. Tyydyttäköön tässä toteamaan, ilman kyseisen tarkastelun toistamista, että kuntien olemassaolon kriteeristön voi tältä osin katsoa kytkeytyvän ennen muuta seuraaviin seikkoihin: 1. kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutuminen, 2. kuntien mahdollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, 3. kuntien oikeus ottaa hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä, 4. hallinnon ja päätöksentekojärjestelmän asianmukaisuus kuntien yhteistoiminnassa, 5. kunnallisen verotusoikeuden reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan ja 6. rahoitusperiaatteen toteutuminen edellytyksenä sille, että kunta voi tosiasiallisista suoriutua velvoitteistaan.

Tarkasteltaessa itsehallinnon sisältöä kunnan vähimmäisedellytyksenä on lisäksi syytä vielä korostaa, että yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä annetuissa kunnallisen itsehallinnon perustuslakiin kytkeytyvissä tulkinnoissa on ilmennyt myös merkittävää joustoa. Tämän vuoksi tehtäessä johtopäätöksiä kunnan olemassaolon

²⁸² Harjula & Prättälä 2015, s. 7–8.

²⁸³ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 1.

²⁸⁴ Ks. Harjula & Prättälä 2015, s. 9.

kriteereistä on syytä pitää mielessä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tapauskohtaisuus. Näin ollen myös tältä pohjalta kunnallisen olemassaolon vähimmäisedellytykset ovat vaikeasti yleisesti kuvattavissa.

Lisäksi on tarpeen painottaa, että valtiosääntöinen tulkintakäytäntö kunnallisen itsehallinnon sisällöstä ja merkityksestä ei ole juurikaan nimenomaisesti koskenut kysymystä kuntien olemassaolosta tai kunnan vähimmäiskriteereistä. Näitä seikkoja on havaintojemme mukaan sivuttu suoranaissimmin vain kuntajakoa ja -rakennetta ja erityisesti kriisikuntamenettelyä koskevilla yhteyksillä, minkä vuoksi nämä teemat otetaan seuraavassa vielä erilliseen tarkasteluun kunnan vähimmäisedellytysten näkökulmasta.

5.5.2 Kuntajako ja -rakenne kuntien vähimmäisedellytysten määrittäjänä

5.5.2.1 Perussääntely kuntajaosta ja -rakenteesta

Perussääntely kuntajaosta ja -rakenteesta sisältyy perustuslain 121 ja 122 §:ään. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin ja 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perusteluissa säännösten oikeusvaikutukseksi määritellään vain kuntajaosta ja sen muuttamisen edellytyksistä päättämisen pidättäminen lakitasoon²⁸⁵. Perustuslain esitöissä ei sen sijaan käydä läpi esimerkiksi sitä, missä määrin valtion toimielimet voivat päättää vastoin kuntalaisten tahtoa kuntien pakkoliitoksista. Perusteluista on pääteltävissä, että uuden perustuslain säätämisen aikaan voimassa olleen kuntajakolain (1196/1997) säännökset pakkoliitoksista kuuluivat mainitun perustuslainsäännöksen lakiviittauksen alaan.²⁸⁶

Kuntajaon ja -rakenteen perussääntelyyn kuuluu myös perustuslain 122 §:n 1 momentti siitä, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta totesi mainitun säännöksen perusteluissa, että lainsäädännössä on tärkeää ottaa huomioon se, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään²⁸⁷. Valiokunta on lisäksi käytännössään katsonut, että kielelliset olosuhteet voivat

²⁸⁵ HE 1/1998 vp, s. 177.

²⁸⁶ Saraviita 2016, s. 983–984. Ks. PeVL 31/1996 vp; PeVL 32/2001 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 37/2006 vp; PeVL 21/2009 vp; PeVL 33/2009 vp; PeVL 20/2013 vp, s. 5–6.

²⁸⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.²⁸⁸ Esimerkiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että silloin voimassa ollut hallitusmuodon 50 §:n 3 momentti kielellisten vähemmistöjen huomioon ottamisesta hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä rajoitti kunnallisten aluemuutosten ja kuntaliitosten suorittamista juuri pääkaupunkiseudulla²⁸⁹.

Perustuslaissa ei säädetä kunnan koosta tai muistakaan kuntajaon tarkemmista kriteereistä. Suomen nykyinen kuntajako ei nauti perustuslain suojaa.²⁹⁰ Esimerkiksi perustuslain 121 §:n säännös kuntien hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon ei sellaisenaan ole esteenä kuntajaon muuttamiselle²⁹¹. Ylipäänsä perustuslain 121 §:n mukainen kunnallinen itsehallinto ei 122 §:n yhteyteen asetettuna sisällä yksittäisten kuntien tai kunnan asukkaiden oikeutta kunnan olemassaoloon²⁹². Perustuslaki ei anna suojaa olemassa olevalle kuntarakenteelle ja näin ollen yksittäisille kunnille sinänsä.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin lakiviittaus tarkoittaa nykyisellään kuntarakennelakia (1698/2009), jossa säädetään tarkemmin kuntajaosta ja sen kehittämisestä. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että kuntajako on valtakunnan alueellinen perusjaotus, joka muodostaa pääsäännön mukaan perustan muille aluejaotuksille. Muut hallintoalueet käsittävät joko yhden kunnan tai useampia kuntia. Kuntajaotuksen perusteella määrittyy kunnan hallinnollinen alue. Tähän alueeseen ja sillä asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä sillä tapahtuvaan toimintaan rajoittuu kunnan julkisen vallan käyttö. Hallinnollisesta alueesta on erotettava kunnan omistama alue.²⁹³

5.5.2.2 Perustuslakivaliokunnan tulkinnat kuntajaosta ja -rakenteesta

Edellä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset perussäännökset ovat mahdollistaneet suomalaisen kuntajaon ja -rakenteen muutokset. Perustuslaissa säädettyjen kuntarakennetta koskevien peruslähtökohtien tulkinta on myös osin kehittynyt näiden hallinnollisten muutosten mukana. Kuntajako ja -rakenne alkoi muuttua merkittävästi 1960-lvulla, jolloin kuntia alettiin jakamisen sijasta yhdistämään kunnallishallinnon ja -talouden

²⁸⁸ Ks. PeVM 10/1998 vp; PeVL 21/2009 vp; PeVL 67/2014 vp.

²⁸⁹ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

²⁹⁰ Harjula & Prättälä 2015, s. 61.

²⁹¹ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 34.

²⁹² Saraviita 2016, s. 983–984. Ks. PeVL 31/1996 vp; PeVL 32/2001 vp; PeVL 65/2002 vp; PeVL 37/2006 vp; PeVL 21/2009 vp; PeVL 33/2009 vp; PeVL 20/2013 vp, s. 5–6.

²⁹³ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 30–31.

pohjan vahvistamiseksi. Kuntajaon muutokset ovat yhä useammin tarkoittaneet kokonaisen kunnan liittämistä toiseen kuntaan. Lisäksi kuntia on yhdistetty siten, että kunnat lakkauttamalla niiden alueista on perustettu uusi kunta.²⁹⁴ Kuntien määrä väheni erityisesti vuonna 2005 käynnistyneen Paras- eli kunta- ja palvelurakennehankkeen seurauksena²⁹⁵.

Valtioneuvostolla oli toimivalta yksittäisten kuntien pakkoliitoksiin aina 1990-luvun alkupuolelle saakka ja se myös käytti tätä toimivaltaansa. Kuntien yhdistymiset kuitenkin perustuivat 1970-luvun puolivälin jälkeen yksinomaan kuntien omiin päätöksiin. Kuntajakolaisia muutettiin vuonna 1993 siten, että kokonaisten kuntien yhdistäminen vastoin kyseisten kuntien tahtoa voitiin toteuttaa vain erillisellä lailla. Vastaava säännös on myös kuntarakennelain 1.2 §:ssä. Yksittäisiä kuntia yhdistävää lakia ei ole kuitenkaan säädetty.²⁹⁶

Kuntajakolainsäädäntö keskeisine muutoksineen on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Edellistä kuntajakolaisia säädettäessä perustuslakivaliokunta toteusi, että perustuslain turvaama kunnallinen itsehallinto ei suojaa yksittäisiä kuntia kuntajaon muutoksia vastaan. Valiokunnalla ei ollut valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa kuntien pakkoliitoksia koskevista lainsäännöksistä.²⁹⁷

Kuntajakolaisia muutettiin valtiopäivillä 2013 kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi. Samalla lain nimike muutettiin kuntarakennelaksi. Kuntarakennelakiin otettiin tuolloin säännöksiä, joiden nojalla niin sanottu kriisikunta eli taloudellisiin vaikeuksiin ajautunut kunta olisi mahdollista liittää toiseen kuntaan vastoin kriisikunnan omaa tai vastaanottavan kunnan tahtoa. Lakiin säädettiin uusi 1 a luku, jossa säädettiin kuntarakenteen uudistamisen perusteista ja menettelyistä. Tämä 1 a luku on sittemmin kumottu 1.12.2015 voimaan tulleella lailla (1335/2015). Kuntarakennelain 1 a luvussa säädettiin, että kunnan oli selvitettävä yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä, jos yksikin seuraavista selvityisperusteista osoitti selvityksen tarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja, 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne tai 3) kunnan taloudellinen tilanne. Lisäksi kunnan oli osallistuttava yhdistymis selvitykseen, jollei alueella muutoin olisi saavutettavissa selvityisperusteet täyttävää, laissa edellytettyä toiminnallista kokonaisuutta. Kunnat saattoivat hakea tietyin perustein poikkeusta selvitysverusteiden osoittamasta selvitysalueesta.²⁹⁸

Tästä kuntajakolain muuttamista koskeneesta esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta täsmensi kantaansa kuntien pakkoliitoksista. Pakkoliitoksen

²⁹⁴ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 31–32.

²⁹⁵ Harjula & Prättälä 2015, s. 5, 10.

²⁹⁶ Ks. Harjula & Prättälä 2015, s. 9–10, 62.

²⁹⁷ PeVL 24/1997 vp. Ks. Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 34.

²⁹⁸ Ks. Harjula & Prättälä 2015, s. 10–15.

taustalla olevat intressit olivat valiokunnan mielestä kriisikuntaa koskevinä niin painavia, että ne oikeuttivat merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta korosti kuitenkin niiden yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien asemaa, jotka ovat vastustaneet liitosta. Pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu. Lisäksi on pyrittävä saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että pakkoliitoksesta edellytettiin välttämättömyyttä ("jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi"). Tämä välttämättömyyskriteeri rajaa myös sitä, miten monta kuntaa yhdistäminen voi koskea.²⁹⁹

Kaikkiaan perustuslakivaliokunta nosti esille, että kuntarakenneuudistuksesta ehdotettu sääntely merkitsi kunnille varsin pitkälle menevää tosiasiallista painetta kuntaliitosten esittämiseen. Toisaalta kuntajaon muutoksista olisivat päättäneet viime kädessä pääasiassa edelleen kunnat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomalla tavalla. Kyse oli sellaisesta perustuslain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettusta kuntajaon perusteiden sääntelystä, joka ei muodostunut ongelmalliseksi myöskään perustuslain 121 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta antoi merkitystä sille, että sääntelyn tarkoituksena oli turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Tämän johdosta pakkoliitoksen taustalla olevat intressit olivat valiokunnan mielestä niin painavia, että ne oikeuttivat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon.³⁰⁰

Harjula ja Prättälä ovat päätelleet, että mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto vaikuttaa asettavan tiukat edellytykset kokonaisten kuntien pakkoliitoksille yleisemminkin. Heidän näkemyksensä mukaan valiokunnan kannanottoon olisi vaikea sovittaa lainsäädäntöä, jossa tiettyjen laissa mainittujen tilastollisten edellytysten täyttäminen voisi syrjäyttää valtuuston tai kuntalaisten ilmaiseman kielteisen kannan. Tätä väljemät mahdollisuudet saattaisi Harjulan ja Prättälän mielestä tarjota se, että uusista kunnista säädettäisiin suoraan lailla.³⁰¹

Kuntajakolain muuttamisesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta tarkastelee myös kuntajaotuksen suhdetta perustuslain 121.4 §:ään. Valiokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentti muodostavat yhdessä kokonaisuuden. Tästä kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. Tämä asettaa tietynlaiset rajat sille,

²⁹⁹ PeVL 20/2013 vp, s. 5–6.

³⁰⁰ PeVL 20/2013 vp, s. 5–6. Ks. myös PeVL 62/2016 vp.

³⁰¹ Harjula & Prättälä 2015, s. 63.

millaiseksi kuntarakenne voidaan tavallisen lain säännöksiin muodostaa. Esimerkiksi perustuslain 122.2 §:n, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, ei voida tässä kokonaisuudessa katsoa antavan lainsäätäjällekin perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa.³⁰² Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 momentin väljästä muotoilusta ei voida johtaa kovin tiukoja reunaehtoja kuntakoolle tai -rakenteelle. Säännöksen taustalla on käsitys siitä, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuu paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan. Kuntarakenneuudistuksessa ehdotetut yhdistymiskriteerit näyttivät eräiltä osin edellyttävän kuntakokoa, joka lähenisi maakuntaa ja jossa paikallisen itsehallinnon piirteiden toteutuminen vaikeutuisi. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että ehdotukseen lisättäisiin nimenomainen luonnehdinta siitä, että kunnallinen itsehallinto on edelleen paikallishallintoa.³⁰³

5.5.2.3 Kuntajakomuutoksia koskeva oikeuskäytäntö

Kuntajakoa koskevat päätökset ovat hallintopäätöksiä ja niitä on viety muutoksenhaun kautta tuomioistuinten käsiteltäväksi. Yksi eniten keskustelua herättäneistä tapauksista on ollut valtioneuvoston päätös liittää osa Sipoon kunnan alueesta Helsingin kaupunkiin. Kuntajaon muutos liittyi alueiden käytön suunnitteluun, ja tapaus osoittaa, ettei kuntajakolainsäädäntöä voida soveltaa irrallaan maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999) tai muusta lainsäädännöstä³⁰⁴. Korkeimman hallinto-oikeus katsoi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2008:1 kyseisen valtioneuvoston päätöksen lainmukaiseksi:

Valtioneuvosto oli päättänyt kuntajakolain nojalla kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä siten, että Helsingin kaupunkiin liitetään niin sanottu Västerkullan kiilan alue Vantaan kaupungista sekä lounaisosa Sipoon kunnasta. Päätös merkitsi samalla myös yleisen hallinnollisen aluejaotuksen osittaista muuttamista Helsingin seudulla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kuntajaon muutos täytti vuoden 1997 kuntajakolain 3.1 §:n 1–4 kohdissa säädetyt yleiset oikeudelliset edellytykset kuntajaon muutokselle. Sipoon kunnan vastustuksen vuoksi kuntajaon muutos voitiin kuntajakolain 5.2 §:n mukaan jo tästä syystä tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta ratkaistaessa oli tältä osin otettava huomioon, että kysymyksessä oli erityinen Helsingin seutuun kuuluva alue, jolla tarkoitetaan pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien muodostamaa aluetta. Se oli maan muista kunnalli-

³⁰² PeVL 20/2013 vp.

³⁰³ PeVL 20/2013 vp, s. 9.

³⁰⁴ Ks. Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 34; Harjula & Prättälä 2015, s. 15.

sista jaotuksista poikkeava alue. Tämä ilmeni muun ohella siitä, että valtioneuvoston vuonna 2000 maankäyttö- ja rakennuslain nojalla antamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa Helsingin seutu oli asetettu muuhun maahan verrattuna erityiseen asemaan. Kun otettiin huomioon liitosalueen sijainti ja sen merkitys Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen luomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti, kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täyttyivät 5.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla myös erityisen painavina. Valtioneuvoston päätös ei siten ollut lainvastainen. (KHO 2008:1.)

Lisäksi esille voidaan nostaa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2014:197, joka koskee ensimmäistä valtioneuvoston päätöstä kriisikuntien pakkoyhdistämisestä³⁰⁵:

Valtioneuvosto oli päättänyt yleisistunnossaan kuntarakennelain 18.3 §:n nojalla, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva Tarvasjoen kunta yhdistyy Liedon kuntaan, vaikka Liedon kunnan valtuusto oli vastustanut kuntajaon muutosta. Valittajat katsoivat, että kuntarakennelain 18.3 § tai ainakin sen soveltaminen Liettoon, joka ei ole kriisikunta, on perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon vastaista. Kuntarakennelain 18.3 §:stä ilmenee, että valtioneuvostolla on säännöksen mukaisten edellytysten täyttyessä toimivalta päättää kuntajaon muutoksesta siitä huolimatta, että kuntajaon muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto vastustaa muutosta. Tällaisella kuntajaon muuttamisella puututaan muutosta vastustavan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kuntarakennelain 18.3 § oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta oli lausunnossaan erikseen kiinnittänyt huomiota myös esitetyn säännöksen merkitykseen sellaisten kuntaliitoksia vastustavien kuntien kannalta, jotka eivät ole kriisikuntia. Pakkoliitosten taustalla olevat intressit oikeuttivat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valtioneuvoston päätös ei näin ollen ollut perustuslain vastainen. (KHO 2014:197.)

5.5.3 Johtopäätöksiä kunnan vähimmäisedellytyksistä

Kaiken kaikkiaan tässä selvityksessä tehdyn perustuslain säännösten ja tulkintojen tarkastelun perusteella voi todeta, että kunnallisen olemassaolon vähimmäisedellytyk-

³⁰⁵ Ks. Harjula & Prättälä 2015, s. 15.

set ovat vaikeasti yleisesti kuvattavissa. Keskeinen syy tälle on se, että perustuslainsamme tai muussakaan lainsäädännössä ei ole määritelty kuntaa tai kunnan vähimmäiskriteerejä. Perustuslaissa ei esimerkiksi säädetä kunnan koosta tai muistakaan kuntajaon tarkemmista edellytyksistä. Perustuslakimme ei ylipäänsä suojaa olemassa olevaa kuntajakoa tai -rakennetta taikka sisällä yksittäisten kuntien tai kunnan asukkaiden oikeutta kunnan olemassaoloon.

Kunnan vähimmäiskriteerien sisältöä voidaan hakea kuntaoikeudellisen kirjallisuuden avulla määrittelemällä kunta tietyn alueen ja sen asukkaiden muodostamaksi yhteisöksi tavalla, jonka voi havaita heijastuvan myös perustuslain 121 §:stä. Lisäksi oikeustieteen piirissä kuntien olemassaolo on liitetty olennaisesti perustuslain suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon. Näin ollen kunnallisen itsehallinnon keskeisiä elementtejä (kunnan asukkaiden itsehallinto, lailla säätämisen vaatimus kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä, kuntien verotusoikeus sekä yleinen toimiala) voitaneen sellaisenaan pitää myös kunnan vähimmäisedellytysten määrittelyn lähtökohdina. Näistä lähtökohdista on puolestaan johdettavissa tarkempia ja tapauskohtaisestikin määrittyviä vähimmäisedellytyksiä muun ohella kuntien toiminnan rahoituksesta ja mahdollisuuksista turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä hallinnon ja päätöksentekojärjestelmän järjestämisestä kuntien yhteistoiminnassa.

Keskeisenä apuvälineenä kunnan vähimmäisedellytysten selvittämisessä on luonnollisesti myös kuntia koskeva valtiosääntöinen tulkintakäytäntö. Suoranaisia johtopäätöksiä kuntien olemassaolon edellytyksistä on nähdäksemme tehtävissä ennen muuta kuntajakoa ja -rakennetta ja erityisesti kriisikuntamenettelyä koskevista perustuslakivaliokunnan tulkinnosta sekä korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain turvaama kunnallinen itsehallinto ei suojaakaan yksittäisiä kuntia kuntajaon muutoksia vastaan. Valiokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 1 momentin väljästä muotoilusta ei voida johtaa kovin tiukkoja reunaehdotuksia kuntakoolle tai -rakenteelle. Se on kuitenkin katsonut, ettei kuntarakenteen muuttaminen ja kuntakoon kasvattaminen voi olla täysin vapaata. Tätä rajoittaa valiokunnan mukaan tietyllä tavalla se, että kuntien on tarkoitettu olevan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä. Valiokunnan mukaan maakuntaa lähenevä kuntakoko edellyttäisi, että kunnallista itsehallintoa voitaisiin kuitenkin edelleen luonnehtia paikallishallinnoksi. Kuntarakennelain kriisikuntamenettelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa perustuslakivaliokunta antoi erityistä merkitystä sille, että sääntelyn tarkoituksena oli turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Valiokunta edellytti kunnan tahdon vastaisen kuntajaon muutoksen olevan kokonaisuutena perusteltu ja välttämätön kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Näin ollen yhtäältä pelkkiä taloudellisia kriteerejä ei ole pidettävä ratkaisevina kuntien olemassaolon kannalta ja toisaalta kunnan asukkaiden

oikeuksien turvaaminen nousee keskeiseen asemaan. Kuntajakolakia ja kuntarakennelakia koskevassa oikeuskäytännössä on puolestaan tehty tapauskohtaisia arvioita perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen kriteerien täyttymistä kunnallisten pakkoliitosten ja kriisikuntien pakkoyhdistämisten tilanteissa.

6 Johtopäätökset perustuslain reunaehdoista kuntien tehtävien eriytymiselle

Tässä tutkimuksessa on arvioitu valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, millaisia reunaehdoja perustuslaki asettaa kuntien tehtävien eriytymiselle. Kysymys on ollut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ennen muuta siitä, millaisia rajoituksia perustuslain 121 §:n sääntely kuntien itsehallinnosta asettaa kuntien tehtäviä koskevalle sääntelylle ja sen kuntakentässä ilmenevälle eriytymiselle, kun samalla otetaan huomioon perustuslain 6 §:n vaatimus ihmisten kohtelemisesta yhdenvertaisesti lain edessä. Merkitystä asetelmassa on ollut myös sillä, että kunnilla on ollut perinteisesti hyvin keskeinen rooli perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttajana. Näillä sosiaaliin oikeuksiin liittyvillä näkökohdilla on oletettavasti jatkossakin merkitystä, kun Suomessa määritellään paikallisen itsehallinnon tarkempaa sisältöä ja järjestetään perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautumista kunta- ja maakuntatasolla. Näihin lähtökohtiin palautuvat tutkimuksen keskeisimmät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

Estääkö perustuslaki kuntien eriytymisen?

Suomen perustuslaki ei estä lainsäätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi. Yksittäistä aluetta, esimerkiksi Helsinkiä, koskeva erilliskäytäntö ei siten tarkoita, että muihin kaupunkeihin pitää välttämättä soveltaa samanlaista sääntelyä. Julkisen vallan eliminä kunnilla ei myöskään ole oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, koska perustuslain yhdenvertaisuussääntely suojaa ihmisiä.

Koska perustuslaki ei estä kuntien tehtävien eriyttämistä, kuntien tehtäväkentän erilaistumiseen johtavat alueelliset erilliskäytännöt muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä ovat valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia. Kun lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksessä tarkoitettuja kuntia suurempia itsehallintoalueita voidaan säädellä ”itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”, maakuntien erilaistumista tulee lähtökohtaisesti arvioida samoin perustein kuin kuntien eriyttämistä. Myös maakuntien tehtävien sääntelyssä voi näin ollen olla kuntien tehtävien sääntelyä vastaavaa vaihtelua.

Se, että perustuslaki sallii alueelliset erilliskäytännöt, ei tarkoita, ettei tällaisille järjestelyille olisi mitään valtiosääntöoikeudellisia reunaehdoja. Kuntien tehtävien eriyttämiseen johtavan sääntelyn on vastattava niitä vaatimuksia, joita perustuslaki muutoinkin

asettaa kuntia tai kuntia suurempia itsehallintoalueita koskevalle taikka perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkitykselliselle sääntelylle. Keskeiset vaatimukset ovat seuraavat:

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn merkitys

Koska alueelliset erillisjärjestelyt merkitsevät ihmisten erilaista kohtelua maantieteellisen kriteerin perusteella, niille tulee osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta. Esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin voi olla tällainen hyväksyttävä peruste, jos erillISRatkaisun osoitetaan vaikutusarvioissa edistävän näiden oikeuksien toteutumista tai estävän oikeuksien toteutumisen vaarantumisen. ErillISRatkaisusta seuraavan erilaisen kohtelun on oltava kuitenkin oikeassa suhteessa sen taustalla olevan tavoitteen painoarvoon.

Lailla säätämisen vaatimus

ErillISRatkaisuista on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Siltä osin kuin kysymys on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, lailla säätämisen vaatimus seuraa suoraan myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksestä. Samoin kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslainsäännös edellyttää täsmällistä lain tasoista sääntelyä säädettäessä kuntien tehtävistä ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista. Lailla on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä säädettävä muutoinkin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asetuksenantovaltuudet

ErillISRatkaisuihin liittyvistä kuntien tehtävistä voidaan säätää täsmällisemmin asetuksella, jos säänneltävä asia ei perustuslain mukaan kuulu lain alaan, jos asetuksella säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, jos valtuus on riittävän täsmällinen ja soveltamisalaltaan tarkkarajainen ja jos asetuksella ei luoda oikeutta poiketa rajoituksetta laissa säädetyistä vaatimuksista.

Järjestämissopimukset

ErillISRatkaisuihin liittyvässä laissa voidaan myös säätää, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen jätetään laissa tarkemmin täsmennettäviltä osin riippumaan järjestämisvelvollisten keskenään laatimasta järjestämissopimuksesta. Laissa on kuitenkin

oltava sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden takaavat täsmälliset perussäännökset.

Yhteistoimintavelvoitteet

Erilliskäytöksiin voi sisältyä kuntien tai kuntien ja maakuntien väliseen pakolliseen yhteistoimintaan liittyvää sääntelyä, jonka perusteella tehtäviä voidaan antaa kuntaa laajemmalle alueelle tai kuntaa laajemmalla alueella yhdelle kunnalle. Tällaisista velvoitteista on säädettävä lailla. Edellytyksenä on lisäksi se, että yhteistoiminta liittyy yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa. Noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Järjestely ei myöskään saa supistaa oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa eikä vaarantaa kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvää vaatimusta kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille.

Yleisen toimialan ja lakisääteisten tehtävien suhde

Perustuslaki ei estä lakisääteisten tehtävien ottamista pois kunnalta. Kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyvän itsehallinnollisen ulottuvuuden vuoksi perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että esimerkiksi tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koskemaan niin sanottua kunnan yleistä toimialaa, olisi ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta. Järjestelyn ongelmallisuus korostuu, jos kyse on samalla yksittäisiä kuntia koskevasta alueellisesta ratkaisusta. Erilliskäyttö ei siten lähtökohtaisesti saa kaventaa kunnan tehtävien alaa ainoastaan kunnan yleisen toimialan tehtäviin.

Perustuslakivaliokunta on asettanut korkeat perusteluvaatimukset sääntelylle, joka estää kuntaa päättämästä tuottaa yleisen toimialansa puitteissa joitain sosiaali- ja terveyspalveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein. Erilliskäytön yhteydessä ei siten voitane asettaa pitkälle meneviä rajoituksia kuntien oikeudelle ottaa itselleen uusia tehtäviä.

Kielelliset oikeudet

Erilliskäytöissä on otettava huomioon kielellisten oikeuksien toteutuminen. Jos järjestelyn seurauksena alueen suomen- tai ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada sote-palveluja omalla kielellään jäävät heikommiksi kuin jossain vaihtoehtoisessa aluejakomallissa, tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä kielelliset oikeudet paremmin toteuttavaan vaihtoehtoon. Vaihtoehtoisesti on riittävän uskottavasti kyettävä esittä-

mään, että ehdotettu ratkaisu on sosiaalisten oikeuksien toteutumisen, riittävien terveyspalvelujen saavutettavuuden ja esimerkiksi potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehdoista parempi kuin jokin kielelliset oikeudet sinänsä paremmin turvaava vaihtoehto. Samalla on kuitenkin säädösperustaisesti turvattava, että kielelliset oikeudet toteutuvat myös vähemmistöön kuuluvien osalta asettamalla esimerkiksi maakunnalle lakisääteinen velvoite huolehtia, että suomen- ja ruotsinkielisellä väestöllä on tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään.

Kansanvaltaisuus

Perustuslakivaliokunta tulkitsee varsin ankarasti kuntien ja maakuntien itsehallintoon liittyvää vaatimusta päätöksenteon kansanvaltaisuudesta. Keskeistä on, että kuntien ja maakuntien päätösvalta osoitetaan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemalle toimielimelle.

Kansanvaltaisuuteen liittyvät ongelmat muodostuvat sitä suuremmiksi, mitä etäämmälle asukkaista päätöksenteko siirtyy, mitä merkittävämmästä päätöksenteosta on kysymys ja mitä vähäisemmäksi yksittäisten kuntien suhteellinen osuus jää erilaisissa kuntien välisissä yhteistoimintaelimissä. Eri tyyppiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kompensoivat mekanismit ovat valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään välittömiä vaaleja ja niihin pohjautuvaa kansanvaltaisuutta selvästi heikompia.

Verotus ja rahoitusperiaate

Verotuksellisena lähtökohtana kuntien tehtävien eriytymisenkin tilanteissa on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukainen kuntien verotusoikeus. Maakuntien verotusoikeudesta ei ole vastaavaa säännöstä perustuslain 121 §:n 4 momentissa. Perustuslakivaliokunta on todennut tältä osin, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta se ei ole ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus.

Muutoin perustuslain reunaehdot kuntien eriytymisen verotusratkaisuissa voidaan tiivistää seuraaviin vähimmäisehtoihin: hallinnollinen järjestely ei saa johtaa kunnallisveroprosenttien suhteettomaan suureen eriytymiseen; verotusoikeutta koskeva sääntely ei saa vaarantaa kuntien oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan; perussäännökset kunnallisverotuksesta on annettava lailla eikä kunnilla voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta; lainsäätäjällä voi poikkeuksellisesti olla toimivalta säätää kunnallisveron tasosta vaikka lähtökohtaisesti asia kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Kuntien tehtäviä eriytettäessä on huolehdittava, että kunnilla on rahoitusperiaatteen mukaisesti riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään.

Miten pitkälle kuntien eriytymiskehitys voi ulottua?

Kysymykseen siitä, kuinka pitkälle kuntien eriytymiskehitys voi jatkua, on vaikeata antaa yleispätevää vastausta. Perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole määritelty kuntaa tai kunnan vähimmäiskriteerejä. Perustuslaissa ei esimerkiksi säädetä kunnan koosta tai muistakaan kuntajaon tarkemmista edellytyksistä. Perustuslakimme ei ylipäänsä suojaa olemassa olevaa kuntajakoa tai -rakennetta taikka sisällä yksittäisten kuntien tai kunnan asukkaiden oikeutta kunnan olemassaoloon.

Kuntarakenteen muuttaminen ja kuntakoon kasvattaminen ei kuitenkaan voi olla täysin vapaata. Kuntarakennelain kriisikuntamenettelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnissa perustuslakivaliokunta antoi erityistä merkitystä sille, että sääntelyn tarkoituksena oli turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Valiokunta edellytti kunnan tahdon vastaisen kuntajaon muutoksen olevan kokonaisuutena perusteltu ja välttämätön kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Näin ollen yhtäältä pelkkiä taloudellisia kriteerejä ei ole pidettävä ratkaisevina kuntien olemassaolon kannalta ja toisaalta kunnan asukkaiden oikeuksien turvaaminen nousee keskeiseen asemaan. Kuntajakolakia ja kuntarakennelakia koskevassa oikeuskäytännössä on puolestaan tehty tapauskohtaisia arvioita perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen kriteerien täyttymistä kunnallisten pakkoliitosten ja kriisikuntien pakkoyhdistämisten tilanteissa.

Kuntien kokoa ja tehtäviä ei myöskään voi rajattomasti kasvattaa. Tätä rajoittaa perustuslakivaliokunnan mukaan tietyllä tavalla se, että kuntien on tarkoitettu olevan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä. Samasta syystä perustuslain kannalta ongelmattomana ei voida pitää myöskään ratkaisua, jossa yksittäinen kunta toimisi samaan aikaan maakuntana.

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

- Airaksinen, Jenni, – Nyholm, Inga – Jäntti, Anni, Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2011 s. 136–157.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, *Kunnan oleminen ja olemus*. Tampereen yliopisto, 1991.
- Hannus, Arno, *Uusi kunnallislaki*. WSOY, 1977.
- Hannus, Arno – Niemi, Anne E. – Hallberg, Pekka, *Kuntalaki*. 4. uud. p. WSOYpro, 2009.
- Harjula, Heikki – Kari Prättälä, *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat*. 9., uud. p. Talentum, 2015.
- Haveri, Arto, *Kuntien uusi johtaminen: suuntaviivoja tulevaisuuteen*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002 12. artikkeli.
- Haveri, Arto – Airaksinen, Jenni, *Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana*, s. 51–62 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Heinämäki, Liisa, *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Heuru, Kauko, *Itsehallinnon aika*. *Kunnallisalan kehittämissäätiö*, 2001.
- Heuru, Kauko, *Kunta perusoikeuksien toteuttajana*. Talentum, 2002.
- Heuru, Kauko, *Perustuslaillinen kunnallishallinto*. Edita, 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynänen, Aimo, *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. 2. uud. p. Tampere University Press, 2011.
- Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka, *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet*. 6. uud. p. Lakimiesliiton Kustannus, 1994.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen*. 2. uud. p. Talentum, 2008.
- Julkunen, Raija, *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Vastapaino, 2001.
- Jyränki, Antero, *Uusi perustuslakimme*. Iura nova, 2000.
- Jyränki, Antero, *Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. 3. laaj. ja uud. laitos. Talentum, 2003.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton Kustannus, 2012.
- Jäntti, Anni – Airaksinen, Jenni – Haveri, Arto, *Siniset ajatukset – Vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen: Kainuun hallintokokeilun vaikutukset*. Valtiovarainministeriö, 2010.
- Jäntti, Anni, *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere University Press, 2016.
- Kastari, Paavo, *Suomen valtiosääntö. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustomikunta*, 1977.
- Kolehmainen, Ari, *Miten uudistaa kuntahallintoa – Uusi Kunta 2017*, s. 113–125 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Laesterä, Eero – Pesonen, Katja – Hanhela, Tuomas – Koskinen, Juha – Antikainen, Janne – Laasonen, Valteri, *Kuntien talouden liikkumavara ja sopeutuspotentiaali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 87/2017.
- Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen Pauli – Valtonen, Virve, *Perusoikeudet syrjäkunnissa*. *Kunnallisalan kehittämissäätiö*, 2016.
- Lavapuro, Juha, *Uusi perustuslakikontrolli*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2010.

- Lehto, Markku, Takaisin tulevaisuuteen: Valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisalan kehittämissäätiö, 2005.
- Majoinen, Kaija, Kun kaikki muuttuu – kunnan perustehtävän uudelleenmäärittelyn välttämättömyys, s. 324–333 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Manninen, Ari, Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Edita, 2010.
- Mennola, Erkki, Idea kunnasta. Kunnallisalan kehittämissäätiö, 1992.
- Mutanen, Anu, Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 2017/23. Julkaistu 22.5.2017. Saatavilla osoitteessa: www.edilex.fi/artikkelit/17728.
- Mäenpää, Olli, Kunnan hallinto: Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1981.
- Mäenpää, Olli, Rakennuudistajilla on ällistytävän vähän mielikuvitusta, s. 53–61 teoksessa Mölsä, Ari (toim.), Kuntarakennekirja: Oikeusoppineet puhuvat. Kunnallisalan kehittämissäätiö, 2012.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent, 2017.
- Mäkinen, Eija, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3–24.
- Möttönen, Sakari, Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä, s. 63–84 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Niemelä, Mikko, Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen. Kelan tutkimusosasto, 2008.
- Niemivuo, Matti, Valtio ja kunnallinen itsehallinto: Julkisoikeudellinen tutkimus. Lakimiesliiton Kustannus, 1991.
- Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu, The Role of Ideas and Institutional Change in Finnish Public Sector Reform. Policy and Politics 40(2) 2012 s. 171–191
- Nousiainen, Jaakko, Suomen poliittinen järjestelmä. 10. uud. p. WSOY, 1998.
- Nyholm, Inga, Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi, s. 128–140 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Nyholm, Inga – Stenvall, Jari – Airaksinen, Jenni – Pekkola, Elias – Haveri, Arto – Af Ursin, Klaus – Tiihonen, Seppo, Julkinen hallinto Suomessa. Tietosanoma, 2016.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PL 6 §), s. 227–280 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uud. p. WSOYpro, 2011.
- Pöyhönen, Aulis, Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? Lakimies 5/2001 s. 872–875.
- Rannisto, Pasi-Heikki, Kenen kunnallinen itsehallinto? s. 85–98 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Ryynänen, Aimo, Kunnan uusi toimintamalli: Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansanvallan sisällöstä ja ilmenemisestä. Mermerus, 1996.
- Ryynänen, Aimo, Muuttuva kunnallisoikeus: Kunnallisoikeuden käsikirja. Mermerus, 1999.
- Ryynänen, Aimo, Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaatetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta, s. 102–134. teoksessa Paaso, Ilpo (toim.): Juhlajulkaisu Esko Rieppula. Finnpublishers, 2001.

- Ryynänen, Aimo, Kuntien ja alueiden itsehallinto: Kehittämismallit. Edita, 2004.
- Ryynänen, Aimo, Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere University Press, 2008.
- Ryynänen, Aimo, Subsidiariteettiperiaate: Uuden kunnan aseman perusta. United Press Global, 2015.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomalaisille. Lakimiesliiton Kustannus, 2000.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2. uud. p. Talentum, 2011.
- Sipponen, Kauko, Kansalainen: Isäntä vai renki. Werner Söderström Lakitieto, 2000.
- Sjöblom, Stefan, Elinvoimainen kunta kaksikielisyyden näkökulmasta s. 187–197 teoksessa Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, 2011.
- Soikkanen, Hannu, Kunnallinen Itsehallinto kansanvallan perusta: Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto, 1966.
- Ståhlberg, K. J., Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. uud. p. Otava, 1928.
- Suksi, Markku, Frames of Autonomy and the Åland Islands. Åbo Akademi, 1995.
- Suksi, Markku, Finlands statsrätt: En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag. Åbo Akademi, 2002.
- Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula, Suomen hallintohistoria. 2. korj. p. Valtion painatuskeskus, 1984.
- Tuori, Kaarlo, Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen. Lakimies 5–6/1996, s. 845–861.
- Tuori, Kaarlo, – Lavapuro, Juha, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), s. 809–820 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uud. p. WSOYpro, 2011.
- Valli-Lintu, Auli, Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu 10. Kunnallisan kehittämissäätiö, 2017.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala, s. 89–138 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uud. p. WSOYpro, 2011.
- Virkkunen, Jarkko – Tuori, Kaarlo, Hallinnon rakenteet: valtionhallinnon organisaatiokäytännöt ja niiden kehittäminen. 2. painos. Valtiovarainministeriö, 1981.

Muut kirjalliset lähteet

- Muistio, pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kokous 7.4.2016.
Saataavilla osoitteessa: https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/kaupunginjohtajien_kokous.pdf.
- Perussopimus, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä.
Saataavilla osoitteessa: https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/hsl_perussopimus.pdf.
- Perussopimus, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä.
Saataavilla osoitteessa: https://www.hsy.fi/fi/tietoa-hsy/maatoksenteke/Documents/HSY_perussopimus.pdf.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset ja lakialoitteet

- HE 17/1919 vp.
HE 47/1973 vp.

HE 190/1976 vp.
HE 84/1984 vp.
HE 54/1988 vp.
HE 94/1988 vp.
HE 78/1991 vp.
HE 216/1991 vp.
HE 217/1991 vp.
HE 97/1992 vp.
HE 309/1993 vp.
HE 192/1994 vp.
HE 149/1996 vp.
HE 223/1996 vp.
HE 1/1998 vp.
HE 164/1998 vp.
HE 198/2002 vp.
HE 215/2005 vp.
HE 155/2006 vp.
HE 98/2007 vp.
HE 80/2009 vp.
HE 199/2010 vp.
HE 268/2010 vp.
HE 31/2013 vp.
HE 53/2013 vp.
HE 61/2014 vp.
HE 268/2014 vp.
HE 25/2015 vp.
HE 111/2015 vp.
HE 182/2017 vp.

LA 86/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 9/1984 vp.
PeVL 11/1984 vp.
PeVL 18/1985 vp.
PeVL 14/1986 vp.
PeVL 5/1988 vp.
PeVL 12/1989 vp.
PeVL 10/1990 vp.
PeVL 11/1990 vp.
PeVL 14/1990 vp.
PeVL 18/1990 vp.
PeVL 29/1992 vp.
PeVL 13/1993 vp.
PeVL 9/1994 vp.
PeVL 17/1994 vp.
PeVL 31/1996 vp.
PeVL 42/1996 vp.
PeVL 24/1997 vp.
PeVL 42/1998 vp.
PeVL 3/2000 vp.
PeVL 9/2000 vp.

PeVL 37/2000 vp.
PeVL 44/2000 vp.
PeVL 18/2001 vp.
PeVL 23/2001 vp.
PeVL 32/2001 vp.
PeVL 50/2001 vp.
PeVL 20/2002 vp.
PeVL 11/2002 vp.
PeVL 11a/2002 vp.
PeVL 21/2002 vp.
PeVL 41/2002 vp.
PeVL 42/2002 vp.
PeVL 53/2002 vp.
PeVL 55/2002 vp.
PeVL 65/2002 vp.
PeVL 8/2003 vp.
PeVL 20/2004 vp.
PeVL 31/2004 vp.
PeVL 12/2005 vp.
PeVL 26/2005 vp.
PeVL 50/2005 vp.
PeVL 51/2005 vp.
PeVL 22/2006 vp.
PeVL 37/2006 vp.
PeVL 24/2008 vp.
PeVL 30/2008 vp.
PeVL 21/2009 vp.
PeVL 12/2009 vp.
PeVL 29/2009 vp.
PeVL 31/2009 vp.
PeVL 33/2009 vp.
PeVL 39/2010 vp.
PeVL 42/2010 vp.
PeVL 12/2011 vp.
PeVL 36/2012 vp.
PeVL 20/2013 vp.
PeVL 30/2013 vp.
PeVL 34/2013 vp.
PeVL 16/2014 vp.
PeVL 36/2014 vp.
PeVL 40/2014 vp.
PeVL 41/2014 vp.
PeVL 63/2014 vp.
PeVL 67/2014 vp.
PeVL 4/2015 vp.
PeVL 9/2015 vp.
PeVL 19/2016 vp.
PeVL 62/2016 vp.
PeVL 26/2017 vp.
PeVL 57/2017 vp.
PeVL 65/2018 vp.

Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja muut mietinnöt

PeVM 2/1919 vp.
PeVM 4/1919 vp.
PeVM 6/1991 vp.
PeVM 23/1994 vp.
PeVM 25/1994 vp.
PeVM 1/1998 vp.
PeVM 10/1998 vp.
SuVM 18/1919 vp.
HaVM 9/1992 vp.
HaVM 18/1994 vp.
HaVM 24/1996 vp.
HaVM 24/2002 vp.
Eduskuntaesitysmietintö 9/1919 vp.

Komiteoiden ja työryhmien mietinnöt

KM 1993:33.
OM 2002:7.
VM 10/2011.
VM 9a/2017.
VM 2019:18.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO 1997:90.
KHO:2000-T-3118.
KHO 2014:197.
KHO 2016:187.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOA 15.11.2002, dnro. 488/4/00.

Hallitusohjelmat

Pääministeri Juha Sipilän strateginen hallitusohjelma: Ratkaisujen Suomi. VNK 10/2015.
Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma: Osallistava ja osaava Suomi. VN 2019:23.

TIETOKAYTTOON.FI

