



YRJÖ KUOTOLA

Kunnan raja



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Pinni B:n luentosalissa B1096, Kanslerinrinne 1, Tampere.
7. päivänä marraskuuta 2009 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Oikeustieteiden laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Puh. (03) 3551 6055
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu
Juha Siro
Taitto
Soile Levälähti

Acta Universitatis Tamperensis 1453
ISBN 978-951-44-7840-6 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 887
ISBN 978-951-44-7841-3 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2009

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
ABSTRACT	11
ESIPUHE	15
1. KUNNAN RAJAN PROBLEMATIIKKA	17
1.1 Rajat muutoksessa	17
1.2 Kunnan rajan määrittelyä	22
1.3 Raja julkisen hallinnon ja alueen funktiona	26
1.3.1 Kunta osana julkista hallintoa	26
1.3.2 Julkisen hallinnon tehtävät	30
1.3.3 Julkinen valta	32
1.3.4 Toimivalta julkisessa hallinnossa	36
1.3.5. Kunta julkisen hallinnon yhdyskuntana	40
1.4 Raja paikallisen hallinnon ja alueen funktiona	41
1.4.1 Kunnallisen itsehallinnon määritelmiä	41
1.4.2 Kunnallinen itsehallinto perustuslaissa ja tässä tutkimuksessa	48
1.4.3 Kunnan yhteisöllisyys ja maantieteellinen alue	55
1.4.4 Kunta paikallisen hallinnon yhdyskuntana	64
1.5 Kunnan rajasta seuraavia yleisiä vaikutuksia	66
1.5.1 Kansalaisen vaikutusmahdollisuudet	66
1.5.2 Julkiset palvelut	67
1.5.3 Kunnan toiminnan läheisyys ja paikallisuus	69
1.5.4 Kuntien yhteistyö yli valtiorajan	73
1.5.5 Kuntien rajojen tulevaisuus	81
1.6 Rajaa koskeva aikaisempi tutkimus	85
1.6.1 Suomalainen tutkimus ja selvitykset	85
1.6.2 Kunnan raja ja tehdyt tutkimukset Euroopassa	91
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN RATKAISEMISEKSI KÄYTETTÄVÄT VÄLINEET	100
2.1 Tutkimustehtävä	100
2.2 Tutkimuksen tieteelliset taustat ja valinnat	101
2.2.1 Oikeusvaltio -käsite käsittelyn perustana	101
2.2.2 Oikeusjärjestys	104
2.2.3 Oikeustiede tässä tutkimuksessa	106
2.2.4 Lainoppi ja oikeuspolitiikka tutkimusmenetelmänä	107
2.2.5 Oikeuslähdeoppi ja kunnan rajaa koskevat normit	111
2.2.6 Tutkimuksen hypoteesit	113
2.2.7 Oikeudellinen tulkinta	114
3. KUNNAN RAJAT JA TEHTÄVÄPIIRI NYKYISIN	116

3.1. Kunnallishallinnon kehitysvaiheet ja kuntarakenne	116
3.1.1 Kirkkopitäjistä kihlakunnankäräjiin	116
3.1.2 Kunnallisasetukset 1800-luvulla	117
3.1.3 Kunnan ja seurakunnan ero	122
3.2 Kunnan tehtävät	125
3.2.1 Kunnan tehtävien jaottelua	125
3.2.2 Yleinen toimiala	126
3.2.3 Erityinen toimiala	128
3.2.4 Kunnan tehtävien sääntely ja kunnallinen itsehallinto	129
3.2.5 Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen	131
3.2.6 Kuntien yhteistoiminta ja sopimukset	132
3.3 Palvelutehtävän yleinen luonne	135
3.4 Poliittisen tehtävän yleinen luonne	140
3.5 Kehittämistehtävän yleinen luonne	141
3.6 Viranomaistehtävän yleinen luonne	142
4. KUNTALAINEN PERUSOIKEUKSIEN JA PALVELUIDEN KÄYTTÄJÄNÄ	143
4.1 Perusoikeudet ja hallinnolliset periaatteet	143
4.1.1 Perusoikeuksien luonne	143
4.1.2 Julkinen valta perusoikeuksien turvaajana	144
4.1.3 Kunta perusoikeuksien takaajana	148
4.1.4 Tutkimusteeman ja kansalaisen kannalta keskeiset perusoikeussäännökset ..	150
4.1.4.1 Yhdenvertaisuus	150
4.1.4.2 Liikkumisvapaus	151
4.1.4.3 Sivistykselliset oikeudet	154
4.1.4.4 Oma kieli ja kulttuuri	155
4.1.4.5 Sosiaaliturva	156
4.1.4.6 Ympäristö	158
4.1.5 Hallinto-oikeudelliset periaatteet	159
4.1.5.1 Hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkitys hallinnossa	159
4.1.5.2 Periaatteet hallintolaissa -yhdenvertaisuus	162
4.1.5.3 Tarkoitussidonnaisuus	166
4.1.5.4 Suhteellisuus	166
4.1.5.5 Objektiivisuus ja luottamuksensuoja	168
4.1.5.6 Muita hallinnon periaatteita – hyvä hallinto	169
4.1.5.7 Neuvonta ja kielenkäyttö	171
4.1.5.8 Kuuleminen ja päätösten perusteleminen	172
4.1.5.9 Viranomaisten yhteistyö	173
4.1.5.10 Julkisuus	174
4.1.5.11 Kestävä kehitys ja eettisyys	175
4.1.5.12 Hallinnollisten periaatteiden soveltaminen kunnissa	177
4.1.6 Hallinnolliset oikeusturvakeinot aiheen näkökulmasta	178

4.1.7 Kunnat kansalaisten oikeuksien takajina	182
4.2 Kunnan erilaiset tehtävät	184
4.2.1 Poliittinen tehtävä	184
4.2.1.1 Kuntien hallinto ja päätösvalta	184
4.2.1.2 Tehtävien hoitaminen	186
4.2.1.3 Osallistuminen ja vaikuttaminen	188
4.2.1.4 Vaalien järjestäminen	190
4.2.1.5 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta	191
4.2.2 Palvelutehtävä	195
4.2.2.1 Kunta kansalaisten hyvinvoinnin turvaajana	195
4.2.2.2 Sosiaalihuollon tehtävät	198
4.2.2.3 Perusterveydenhoito	203
4.2.2.4 Kunnan rajan vaikutuksia kansanterveystyön tehtävissä	209
4.2.2.5 Erikoissairaanhoido	211
4.2.2.6 Kunnan rajan vaikutus erikoissairaanhoidossa	215
4.2.2.7 Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestäminen	216
4.2.2.8 Kunta sivistyksellisten palvelujen turvaajana	218
4.2.2.9 Perusopetus.....	219
4.2.2.10 Lukio-opetus	223
4.2.2.11 Kirjastot	224
4.2.2.12 Kunta elinympäristön turvaajana	226
4.2.2.13 Kaavoitus ja rakennustoiminta	227
4.2.2.14 Jätehuolto	237
4.2.2.15 Pelastustoiminta	240
4.2.2.16 Pelastustoimialueiden muodostaminen	243
4.2.2.17 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta	244
4.2.3 Viranomaistehtävä	247
4.2.3.1 Kunta viranomaistehtävien suorittajana	247
4.2.3.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)	247
4.2.3.3 Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986)	248
4.2.3.4 Elintarvikelaki (361/1995)	250
4.2.3.5 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta	250
4.2.4 Kehittämistehtävä	251
4.2.4.1 Kunnan alueen kehittäminen	251
4.2.4.2 Maakunnallinen jaotus	253
4.2.4.3 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta	255
5. PARAS-HANKE	257
5.1 Hankkeen lähtökohta	257
5.2 Hankkeen toteutus	262
5.2.1 Kuntajaon muutokset ja yhteistoiminta-alueet	262
5.2.2 Muita säännöksiä	265

5.3 Paras-hankkeen vaikutuksia kuntien rajoihin	267
6. KUNNAN RAJOJEN MUUTTAMINEN	274
6.1 Rajojen muuttamisen yleiset edellytykset	274
6.2 Erityiset edellytykset	280
6.3 Päätös kunnan rajan muuttamisesta	283
6.4 Uusi kuntajakolaki	286
6.5 Hallinnon uudet muodot ja rajat	289
6.5.1 NPM, governance ja kaupunkiseutujen hallinto	289
6.5.2 Verkostoituminen	291
6.6 Lopuksi	296
LÄHTEET	303
Virallismateriaali	317

TIIVISTELMÄ

Maan kunnallinen jaotus on jo pitkään ollut vilkkaan keskustelun kohteena. Kuntia on joko katsottu olevan liikaa tai niiden olevan liian pieniä huolehtiakseen tehokkaasti annetuista tehtävistä, kansalaisten hyvinvoinnista ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä. Toisaalta on todettu kunnallisen jaotuksen menettäneen merkitystään kuntien lisääntyneen yhteistyön ja uusien toimintatapojen johdosta. Kunnan veloitteiden hoitamisessa tapahtuneiden muutosten lisäksi kuntien toimintaympäristö on kasvanut yli kuntarajojen. Kansalaisten elinpiiri ja liikkuminen ulottuu yhä useimmin kotikuntaa laajemmalle alueelle.

Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat myös kuntien toimintaedellytyksiin. Jotkut kunnat saattavat taantua asukkaiden vähetessä epäsuotuisan väestörakenteen johdosta tai menettäessään työpaikkoja alueen teollisuuden vaikeuksien vuoksi. Vastaavasti toisilla kunnilla, erityisesti joillakin kaupunkiseuduilla, on vaikeuksia sopeutua kasvavaan väestömäärään ja lisääntyvään palvelutarpeeseen. Kunnat ovat tänä päivänä entistä riippuvaisempia seudullisesta ja maakunnallisesta yhteistyöstä sekä alttiimpia kansainvälisen taloustilanteen heilahteluille. Kuntien tulee vain sopeutua valtion taholta tuleviin vaatimuksiin ja yhteiskunnallisiin muutoksiin. Tällöin paineet kohdistuvat myös kuntien rajoihin ja niiden tarkoituksenmukaisuuteen.

Suhtautuminen kuntien rajoihin on ollut kovin ristiriitaista. Tästä osaltaan kertoo se, ettei kunnallisessa jaotuksessa ole pitkään aikaan tapahtunut merkittäviä uudistuksia. Nyt kuitenkin valtiovalta on ottanut aikaisempaa aktiivisemmän roolin. Kunta- ja palvelurakennemuutostus kannustaa tai tietyissä tilanteissa edellyttää kuntia yhdistymään sekä hakeutumaan läheisempään yhteistyöhön keskeisillä palvelualueilla. Uudistuksella pyritään vähentämään kuntien rajoista seuraavia kielteisiä vaikutuksia muodostamalla suurempia kokonaisuuksia joko kuntaliitoksilla tai yhteistoiminta-alueilla.

Koko kunnallisen jaotuksen merkitys tiivistyy ja konkretisoituu kunnan rajaan. Kuntien rajat muodostavat alueellisen yhteisön ja erottavat kunnat toisistaan sekä muista hallinnollisista toimijoista. Kuntien rajat osoittavat kuntien velvollisuuksien määräytymisperusteet, kansalaisten toimipiirin käyttöä julkisia palveluja, oikeuden osallistua poliittiseen päätöksentekoon ja muutoinkin vaikuttaa itseään sekä ympäristöään koskeviin asioihin. Kunnan rajat muodostavat myös koko maan hallinnollisen jaotuksen perustan. Kuntien rajoilla on paljon moninaisia oikeudellisia vaikutuksia, jotka ovat tänä päivänä usein jääneet julkisessa keskustelussa vähälle huomiolle. Tutkimuksessa selvitetään näitä kunnan rajasta seuraavia erilaisia vaikutuksia.

Kuntien asemaa ja velvollisuuksia koskevien säännösten perusta on perustuslaissa (731/1999). Varsinaisista kunnalle kuuluvista tehtävistä säädetään tavallisissa laeissa, joissa on myös rajan merkityksen kannalta oleelliset säännökset kunnan vastuun laajuudesta. Kunnan perustehtävää koskevat säännökset ovat kuntalaissa (365/1995). Kunnan rajan muodostumisen ja muuttamisen perusteista säädetään kuntajakolaissa (1196/1997), joka on erityislain asemassa suhteessa muuhun kunnallislainsäädän-

töön. Näiden säännösten lisäksi on huomioitava Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kuntia koskevat säännökset, jotka on maassamme hyväksytty laintasoisena säännöksenä Sops (66/1991). Varsinaisesti kunnalle kuuluvista tehtävistä säädetään kutakin toimialaa koskevassa erityislainsäädännössä. Kuntien toimintaa ohjaavat säännösten ohella hyvää hallintoa koskevat yleiset hallinnolliset periaatteet, joiden vaikutus on myös huomioitava kunnan rajan käsittelyn yhteydessä.

Kunnan rajan merkitys vaihtelee eri tehtävissä. Kunnan poliittisena tehtävänä on muodostaa rajoilla määritelty alueellinen ja väestöllinen yhteisö. Yhteisön alueella asukkaat käyttävät paikallista itsehallintovaltaa ja toimivat omavastuisesti. Kuntien toiminnan on ensisijaisesti kohdistuttava omaan alueeseen ja omiin jäseniin sekä erityisesti hyödytettävä yhteisöä itseään. Tutkimuksessa ei varsinaisesti oteta kantaa kunnan kokoon. Kunnan poliittisen tehtävän onnistunut hoitaminen edellyttää, että kunta muodostuisi todellisesta yhteisöstä. Yhteisön asukkailla tulisi olla kiinteä yhteys alueeseen ja mahdollisuus vaikuttaa yhteisöä sekä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kunnan palvelutehtävä on osa kunnan itsehallintotehtävää, vaikka palvelutehtävän sisällön määrää valtiovalta. Palvelutehtävässä kunta toteuttaa valtiollisia tarkoituksiperiä. Kunnan on esimerkiksi pyrittävä osaltaan edistämään kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Tästä johtuen palvelutehtävän toteuttaminen ja kuntien rajat saattavat olla toisinaan ristiriidassa. Kansalaisten suhde palveluihin ja myös kunnan rajan merkitys vaihtelee eri tehtäväalueilla. Yleisesti kunta on velvollinen järjestämään laeissa erikseen säädetyt palvelut alueensa asukkaille. Kunnalla on toisaalta laajat mahdollisuudet palvelujen järjestämisessä, esimerkiksi yli kunnan rajan yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Tehtävän hoitamistavasta riippumatta vastuu säilyy kuitenkin kunnalla. Pääsääntöisesti toisen kunnan palvelut yli kuntarajan eivät ole kansalaisten käytettävissä. Paras-hankkeen johdosta kuntien palvelutehtävä on nyt kokemassa suuria muutoksia. Sosiaali- ja terveystoimessa vastuu tehtävästä voi tulevaisuudessa kuulua peruskunnan ohella kuntien yhteistoiminta-alueelle.

Kunnan velvollisuuden laajuus viranomaistehtävässä noudattelee sitä, miten kunta on järjestänyt varsinaiset palvelut. Jos kunta vastaa itse alueensa palveluista, hoitaa se itse myös tehtävän edellyttämät viranomaistehtävät. Kuntien tekemästä yhteistyöstä riippumatta kunta on alueensa osalta vastuussa viranomaistehtävien asianmukaisesta järjestämisestä.

Kehittämistehtävässä kunnan rooli on jo lähtökohtaisesti erilainen kuin muissa tehtävissä. Kehittämistehtävä hoidetaan valtion ja alueen muiden kuntien yhteistyönä. Kunta on silti vastuussa oman alueensa kehittämisestä. Kyse on lähinnä kuntien välisestä yhteistyöstä, jossa kuntalaisilla ei ole merkittävää aktiivista roolia.

Kunnan raja vaikuttaa yhteiskuntaan laaja-alaisesti. Kunnan rajan merkityksessä yhdistyvät sellaiset kokonaisuudet, kuten perusoikeuksien toteutuminen, kansalaisten demokraattiset vaikutusmahdollisuudet ja palveluja koskevat valinnanmahdollisuudet, hallinnon tarkoituksenmukaisuus, yhteisöllisyys ja muut tunnesiteet kotikuntaan. Toisaalta kunnan raja vaikuttaa kansalaisen tasolla moniin arkipäivän elämän asi-

oihin, kuten mistä terveyskeskuksesta voi hakea apua flunssaan tai mistä paikasta löytää lapselle kunnallinen päivähoitopaikka. Kunnan rajan vaikutukset vaihtelevat eri tehtävälajoilla sen mukaan millaisessa kunnassa henkilö asuu, kuinka palvelut on järjestetty ja missä osassa kuntaa henkilö asuu. Vaikka kunnan rajan vaikutus on viime vuosina vähentynyt, kansalaisille julkisten palveluiden käyttäjinä ja niihin vaikuttajina kunnan rajalla on edelleen perustavanlaatuaista merkitystä. Oikeus palveluihin ja niitä koskevaan päätöksentekoon sekä vaikuttaminen on mahdollista vain siinä kunnassa, jonka jäsen kansalainen on. Palvelujen järjestämisessä kunnan rajojen merkitys ei enää ole niin olennainen, sillä kunnat voivat järjestää palvelut useimmiten yhteistyössä tai hyödyntäen muita järjestämistapoja.

ABSTRACT

Municipal border

Finnish local government has always been based on municipalities which have authority, territory, residents and functions of their own. However, new duties, a weak economical situation and changes in the functional environment are changing the situation and setting new demands for local government. Municipal and regional co-operation has become more common and spread to almost all fields of service. In order to fulfil their tasks municipalities have become very dependent on co-operation. This has meant diminishing the role of the single municipality as a local actor and a blurring of municipal boundaries.

Moreover lifestyles are changing too. Citizens might well live in one municipality and study or work in another; they are no longer so attached to just one municipality. And yet, all basic welfare services are available only in the home municipality, not to mention political participation and other means of direct democracy. This is also the case when people live on the outskirts of the municipality and it would be easier for them to use the services of a neighbouring municipality. Nevertheless the individual's fundamental rights emphasize their equal juridical position and access to public services for all citizens irrespective of which part of the country or municipality they live.

According to the Finnish Local Government Act, the main aim of municipalities is to promote the welfare of their residents as well as sustainable development in their areas. This means that the municipality is primarily responsible for its own residents and territory. Each municipality has the same duties and responsibilities regardless of the municipality's size or economical situation for instance. The municipality also forms a part of general public administration working within the state's system of regional administration.

Therefore the actions of municipalities have far-reaching consequences. For this reason the municipality has to follow constitutional and sectoral legislation, promote the fundamental rights of citizens and principles of good administration. In this way the performance of municipalities has a very significant effect on the whole of Finnish society.

Is there a real conflict between the traditional role of the municipality and increased municipal co-operation? In other words, do municipal boundaries any longer have real significance? It is generally accepted that in today's global world all kinds of social, economic and administrative borders are losing their importance. All this is very challenging, not only for nation states, but also for local governments aiming to meet the new needs of people and companies.

In a global world co-operation is inevitable and at a municipal level co-operation is essential for carrying out the full range of tasks. Some claim that there is no need for

municipal mergers due to increased co-operation, while others believe that co-operation is preventing the occurrence of real change in the municipal structure.

Anyway, the state has taken a more active role and started a restructuring project. The aim of this project is to secure welfare state services in the future too. The main reform is that health care and associated social services have to be provided by a local authority or partnership area with a population base of at least 20 000. Regarding with vocational basic education the population base is 50 000. The goal is to promote municipalities to merge voluntarily or to establish a partnership area. In the future the Government could force municipalities in a difficult situation to merge.

Clearly, there are many problems concerning municipal co-operation. One key problem is the lack of direct democracy. Municipal co-operation is just that - co-operation between municipalities themselves. Residents do not play an active role and they cannot elect, for example, representatives to joint boards or committees. Municipalities can have different kinds of co-operational arrangements with one or more municipalities at the same time, so co-operation might appear very complex and bureaucratic to the residents. Local government should always be public and transparent which municipal co-operation often is not. Which authority is really responsible for a task or actual service might also remain unclear.

While it is clear that the municipality's functional environment has changed, its juridical position in Finnish society has not. All major laws concerning the tasks of municipalities remain the same, meaning that the municipality is a basic unit of self-government and a provider of welfare services. Nowadays it seems that some of the municipality's authority has been transferred across municipal boundaries to districts and regions. The aim of this study is to investigate what kinds of significance municipal boundaries still have.

This study systematizes and evaluates legal regulations governing the tasks of municipalities and municipal boundaries. Municipal divisions form the basis of general administrative divisions and therefore they should contribute not only towards effective self-government but also towards the objectives of the state. The aforementioned regulations should therefore aim to support the municipality's dual role. In addition, this study aims to evaluate the effects of social changes on municipal boundaries and tasks in the future.

There are two hypotheses in this study. Despite the changes in the municipality's functional environment, municipal boundaries and division still have some relevance and, in the area of citizens' rights, municipal tasks and division do not fully serve the purposes of the constitution and government acts. This study categorizes the more detailed tasks of the municipality as follows: political, service, authority and development tasks. The significance of the municipal boundaries was examined within each task boundary focusing especially on the municipality's role as an actor, the location of the service (the municipality's area or the resident's), the means of organizing the task and how residents can take part and have an effect on the services and government.

From the point of view political tasks, municipal boundaries are essential because local self-government is organized by municipalities. Municipal boundaries form a political community where residents have political power. The municipality's authority itself is no longer absolute as a result of co-operation with other municipalities. First and foremost, a municipality's functions should benefit its residents. On the other hand, residents' political and other democratic means of influence can only be used within the home municipality's boundaries. But as far as equal justice for citizens is concerned, municipal boundaries cannot be an obstacle to fair treatment.

The significance of municipal boundaries varies in the area of service tasks. Both social and basic health care services can be arranged in many ways, but the boundaries of municipalities always indicate which municipality is actually responsible for each service. While planning and carrying out these services, municipalities should primarily consider the needs of their own residents. In the area of education the significance of the municipal boundaries is different. Municipalities provide education just like any other service, but municipal boundaries are no obstacle to residents who wish to use the educational services of other municipalities. On the other hand, because of regionalization, the significance of municipal boundaries has almost totally disappeared with regard to fire and rescue services. Due to restructuring project municipal boundaries lose more of their significance, when health services will be available regardless of municipal boundaries.

Municipalities can arrange the tasks of a local authority tasks by themselves or co-operatively. The arrangement depends on how a municipality organizes the service itself. The tasks of a local authority are not one entirety, but most of the service tasks include elements of local authority tasks. From the point of view of citizens the municipality's local authority tasks should guarantee that tasks are lawfully and efficiently undertaken. Putting this into practice in a uniform way might prove difficult across the whole country.

Even though development tasks mainly concern regions and the state together, a single municipality is still responsible for the development of its area. Municipalities, regions and the state are considered here as partners. This is a new kind of thinking that might prove useful in examining the relationship between the state and the municipalities. Because of compulsory municipal co-operation, the municipality's authority stretches over municipal boundaries. Therefore the boundaries of districts and regions are far more significant than municipal boundaries. The development task does not have any direct effects on residents, but its successful realization will improve general living conditions in the municipalities.

The main conclusion of this study is that municipal boundaries still have real significance. It seems that some of the municipality's essential elements such as community and accountability have lost some of their significance. Furthermore, municipal boundaries indicate the authority of the municipalities, the area over which residents can exercise their democratic rights and the municipality's responsibility to

offer basic welfare services to the citizens. However, it is obvious that due to municipal co-operation and social changes, municipal boundaries have lost their relevance in a functional sense. At the same time it is clear that municipal boundaries are not entirely appropriate when carrying out tasks by the state.

In some cases municipal boundaries are actually an obstacle to better or more appropriate services. This can be problematic from the point of view of citizens' fundamental rights and in terms of realizing the constitution. In order to enhance democratic factors, municipal boundaries should be constructed so that they form real communities of citizens in which people are directly able to influence the government and their living environment. Municipal boundaries have not, in some areas, adjusted to social changes and yet, means of influence are limited to the home municipality. This is especially a fault in areas where there are many small municipalities and therefore a municipal merger would be in the interests of the residents.

On the other hand, one option would be to change the juridical role of the municipality and stress the role of the district or region as a local actor and provider of welfare services. This would presuppose establishing a second tier of self-government with a directly elected council and its own authority. This would diminish both the functional and the juridical significance of the municipal boundaries.

ESIPUHE

Kunnan raja tutkimuskohteena on ollut mielenkiintoinen, mutta samalla erittäin haastava. Tutkimuksen aikana on tullut hyvin esille aiheen laaja-alaisuus ja hallinnollinen sekä yhteiskunnallinen merkitys. Samalla on voinut seurata kunnan rajoihin liittyvän keskustelun ja toimenpiteiden kehittymistä. Tutkimuksen alkuvaiheessa (2000 -luvun alussa) tapahtui vain yksittäisiä ja pienehköjä kuntajaon muutoksia, vaikka kuntajako oli jo 1990-luvulta alkaen ollut kriittisen tarkastelun kohteena. Kuntajaossa, kuntajaon muuttamista ja kunnan tehtäviä koskevissa säännöksissä ei myöskään ollut tapahtunut merkittäviä muutoksia. Pitkän hiljaiselon jälkeen, vasta aivan viime vuosina kunnan rajoja koskevat uudistukset ovat lähteneet liikkeelle. Etenkin valtiovallan näkökulmaa toteutettavan kunta- ja palvelurakennemuutoksen johdosta kuntien lukumäärä ja rajojen merkitys on alkanut vähentyä. Samalla vastuu tehtävien hoitamisesta on siirtymässä kunnalta laajemmalle yhteistyöalueelle. Yleisesti hallinnollisten rajojen merkitys on heikentymässä mm. toimintojen järjestyssä yhä useammin verkostomaisesti.

Kuntien rajat ovat menettäneet merkitystään, kun myös ihmisten toimintapiiri ei enää juurikaan rajoitu asuinkuntaan. Kunnat ovat toisaalta riippuvaisia toimintaympäristöstään ja usein liian pieniä vastatakseen kasvaneista velvoitteistaan. Nämä seikat ilmenevät kuntajaon perusteissa, kun tavoitteena ovat nyt toiminnalliset kokonaisuudet ja työssäkäyntialueet sekä vahvat kaupunkiseudut. Ajalle tyypillisiä kuntien rajojen muutoksia ovat usean kunnan käsittävät ns. monikuntaliitokset. Tällaisen liitoksen osapuolet ovat yleensä jo pitkään tehneet seudullista yhteistyötä yli kuntarajojen. Näin tapahtui esimerkiksi *Kanta-Hämeessä*, jossa kunnan rajat poistuivat *Hämeenlinnan* kaupungin ja viiden ympäröivän kunnan väliltä. Hallinnollisesti ja myös toiminnallisesti alueesta ei kuitenkaan muodostunut aivan ehyttä kokonaisuutta kahden kunnan jättäytyessä liitoksen ulkopuolelle. Miten uusi yhdistynyt kunta ja uudet rajat huomioivat laajentuneen kunnan erilaiset tarpeet, muodostavat aidon yhteisön ja miten uudet rajat vaikuttavat ulkopuolelle jäävien kuntien tulevaisuuteen sekä kuntien yhteistyöhön, selviää vasta tulevina vuosina.

Käynnissä olevat kuntien rajoja ja tehtäviä koskevat muutokset eivät voi olla vaikuttamatta koko kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen ja sisältöön. Tämä tutkimus valmistui kunnan rajan merkityksen kannalta eräänlaisessa muutosvaiheessa. Jos tulevaisuudessa kuvatut kehityspiirteet vahvistuvat, kuntien rajat vähenevät edelleen ja saavat uutta merkitystä. Tutkimuksen saaminen nyt monien vaikeuksien jälkeen päätökseen, on kuitenkin helpottavaa. Terveydellisistä syistä johtuen tekstin kirjoittaminen ja käsittely tuntui usein kovin raskaalta ja hitaalta. Työn loppuvaiheessa *Näkövammaisten Keskusliitolta* käyttöön saadut laitteet ja apuohjelmat olivat suureksi avuksi ja mahdollistivat itsenäisen työskentelyn.

Myös tutkimukselliset seikat teettivät paljon työtä. Esitarkastusvaiheessa jopa koko tutkimuksen rakenne kirjoitettiin uudestaan. Käsikirjoitus sai kriittistä, mutta erittäin rakentavaa palautetta. Kiitän esitarkastajina toimineita professori (emeritus)

Esko Riepulaa ja professori *Heikki Kullaa* paneutumisesta useampaan kertaan tutkimukseeni ja antamistaan kaikista arvokkaista kommentteista. Vastaväittäjänä toimivalle dosentti *Erkki Mennolalle* tutkimuksen aihepiiri on hyvin tuttu ja haluan kiittää häntä kiinnostuksesta kommentoida tutkimusta.

Kiitokset ansaitsevat myös kaikki ne, jotka ovat panoksellaan myötävaikuttaneet työn valmistumiseen. Tutkimuksentekoa ovat rahoittaneet *Kunnallissalan kehittämissäätiö*, *Tampereen Yliopiston Tukisäätiö* ja *Sokeain Ystävät ry*. Tekstiä eri vaiheissa ovat oikolukeneet ja kommentoineet *Sari Saastamoinen* ja *Mike Davies*. Tutkimuksen julkaisussa ja taitossa ovat avustaneet *Outi Sisättö* ja *Soile Levälähti*. Vuosien varrella moni muukin henkilö on antanut käsikirjoituksesta arvokasta palautetta tai muutoin tukenut tutkimusprosessin aikana. Erityisen lämpimät kiitokset haluan kuitenkin osoittaa tutkimukseni ohjaajalle, professori *Aimo Ryynänselle* ja vanhemmilleni. Professori *Ryynänen* on koko tutkimuksen ajan ollut suurena tukena, auttanut monissa käytännön asioissa ja luonut uskoa vaikeina hetkinä. Vanhempani ovat ymmärtäväsyydellään ja kaikenpuolisella tuellaan mahdollistaneet tämän teoksen syntymisen.

Janakkalassa elokuussa 2009

Yrjö Kuotola

I. KUNNAN RAJAN PROBLEMATIIKKA

I.1 Rajat muutoksessa

Niin Euroopan yhdentymisen kuin paikallis- ja muun julkishallinnon välinen yhteistyö sekä muu toiminnan verkostoituminen ovat osa yhteiskunnallista muutosta, jonka seurauksena erilaiset rajat ovat yhä helpommin ylitettävissä. Kun kansalaisten liikkuvuus on lisääntynyt, puheet kunnankin rajojen vähentyneestä merkityksestä lisääntyvät¹. Rajat ovat madaltuneet toisaalta lainsäädännöllisten toimenpiteiden seurauksena, mutta toisaalta itsestään toiminnallisesti luonnollisena kehityksenä. Tähän on vaikuttanut kuntien mahdollisuus järjestää hallintoaan ja tehtäviään lähes haluamallaan tavalla.² Elintapojen muutoksen, parempien liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien johdosta ihmisten elämä voi pirstoutua asumisen, työn ja vapaa-ajan suhteen kotikuntaa laajemmalle alueelle. Mitä tehtävää tai merkitystä kunnan rajoille tässä tilanteessa ylipäätään jää?

Kuntien rajojen epätarkoituksenmukaisuus ilmenee kunnallisen jaotuksen muutoshankkeina ja yhteistyötarpeen laajenemisena. Yhdistymishankkeita on ollut vireillä useita, joista kuitenkin läheskään kaikki eivät ole toteutuneet. Hankkeiden epäonnistuminen on yleensä johtunut riittävän poliittisen tuen puuttumisesta ao. kunnissa tai lopulta kielteisestä kunnallisen kansanäänestyksen tuloksesta. Kuntien välisen yhteistyön lisääntymiseen³ ovat vaikuttaneet lähinnä niukkenevat taloudelliset resurssit, jotka ovat pakottaneet kuntia etsimään uusia tehokkaampia palvelujen tuottamistapoja. Näin kuntaa laajempien alueiden, kuten seutujen ja maakuntien toiminnallinen ja poliittinen merkitys on kasvanut. Tämä on ollut välttämätöntä myös kuntien elinkeinopolitiikan ja kehittämistehtävien onnistuneen hoidon kannalta.

Valtiovallalla ei ollut pitkään aikaan kovin aktiivista roolia kuntien rajojen uudistamisessa. Kuntajakolain (1196/1997) säännöksissä oli jo tietynlaista tavoitteellisuutta, kun kuntajaon kriteeriksi nostettiin mm. kuntajaon toimivuus koko alueen kannalta. Ministeriön roolia muutosten aloitteentekijänä lisättiin, mutta keskeisin ratkaisuvälittäjä kuntajakoasioissa jäi kuitenkin edelleen ao. kuntien valtuustoille. Kuntalaisten vaikutusvaltaa aloitteentekijöinä lisättiin, mutta luottamushenkilöt voivat päättää asiasta haluamallaan tavalla. Pääministeri *Matti Vanhasen* ensimmäisen hallituksen alulle panema kunta- ja palvelurakennemuutos muuttaa useiden kuntien nykyistä tapaa

1 Esimerkiksi *Helsingin* seudun yhteistyön kehittämistä koskeneen selvityshenkilö *Jussi-Pekka Alasen* ehdotuksen otsikko on ”Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja – yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen”. Sisäasianministeriön julkaisu 13/2004.

2 Tästä KuntaL 2 §:ssä. Kunnan roolissa tapahtuneista muutoksista ja lain taustoista ks. KM 1993:33.

3 *Pihlajaniemi* arvioi, että kuntien välinen yhteistoiminta kattaa noin kolmanneksen kuntien toiminnan kokonaisvolyymista. Yhteistoiminnan suhteellinen osuus kuitenkin vaihtelee kunnittain, eikä se johdu välttämättä yhteistyöhalun tai -kyvyn eroista. *Pihlajaniemi* 2006 s. 49

järjestää palvelutehtäviensä ja toisaalta myös kuntarakennetta kuntien lukumäärää vähentämällä.⁴

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella tavoitellaan kunnallisille palveluille riittävän vahvaa rakenteellista ja taloudellista perustaa tulevaisuudessa niin, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen otetaan huomioon.⁵ Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan⁶ lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävienjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on siten parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.⁷ Näihin tavoitteisiin liittyen ja elinvoimaisen, toimintakykyisen sekä eheän kuntarakenteen luomiseksi on tarkoitus säätää myös uusi kuntajakolaki.⁸

Kuntien ja kuntalaisten toimintaympäristö on laajentunut sekä kuntien tehtävät lisääntyneet. Tilanteen ratkaisuksi usein on esitetty tehtävien seudullistamista ja erilaisia kuntaa laajempia hallintomalleja. Kuntien rajat säilyisivät, mutta niiden vaikutukset vähenisivät. Niiden soveltuvuudesta Suomen kaltaiseen vahvan kunnallishallinnon maahan on oltu kuitenkin epävarmoja⁹. Julkisuudessa esillä olleita kuntia ylempiä hallinto-organisaatioita on kutsuttu esimerkiksi liittokunniksi, talouskunniksi tai piirikunniksi¹⁰. Peruskunnat säilyttäisivät muodollisen itsenäisyyden, mutta esimerkiksi talousasiat ja monet suunnittelutehtävät hoidettaisiin ylempään paikalliseen itsehallintoelimen toimesta.¹¹

4 Aiemmin vireillä ollut suurehko kuntaliitoshanke oli mm. *Etelä-Karjalan* neljän kunnan ”*Saimaankaupunki*” -hanke. Valtion roolin aktiivisuudesta kertoi esimerkiksi se, että selvitysmiehenä hankkeessa toimi alivaltiosihteeri *Juhani Turunen*. Ks. tarkemmin (<http://www.saimaankaupunki.fi>) ja HE (155/2006)

5 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen asettaminen SM043:00/2005 s. 1

6 Vaikka valtiovallan rooli uudistuksen toteutuksessa on keskeinen, hallintovaliokunta korosti ennen kaikkea kuntien vahvaa tahtotilaa, jonka tulee ilmetä aloitteellisena ja aktiivisena toimintana. Kuntien valtuustot tekevät kuntatasolla kaikki keskeiset uudistukseen liittyvät päätökset. HaVM (31/2006) s. 8

7 Esitys 28.6.2006 laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 1 §. Koko puitelaki ja siihen liittyvistä muista lainsäädännön muutoksista, ks. HE (155/2006) ja laki (169/2007).

8 Asia käsitelleen kuntajakotyöryhmän muistio ”Ehdotus uudeksi kuntajakolaiksi” valmistui 25.3.2009. Ks. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2009

9 Esimerkiksi *Tiilikaisen* mukaan yksi perusongelma on siinä, että vahvistaakseen asemaansa seutuhallinnan on yrittävä sitouttaa kuntia seudun strategioihin. Käytännössä seutuhallinnalta puuttuu oikeutus päättää asioistaan omista lähtökohdistaan, koska päätöksentekijät ja pääasiallinen rahoitus tulevat kunnista. *Tiilikainen* 2007

10 Näistä käsitteistä tarkemmin ks. esimerkiksi Pystynen 1996 ja Hoikka – Kallio – Ryynänen 1996

11 Vuosien kuluessa kuntien rooli on muuttunut viranomaiskunnasta palvelukuntaan ja nyt kansalaisyhteiskunnaksi. Kansalaisyhteiskunnassa kansalaiset ovat keskipisteenä erityisesti poliittisina toimeksiantajina ja yhteisön muotoiluun vaikuttajina. Ryynänen 2004 s. 261–262

Samantapaisesta kuntarajat ylittävästä alueellisen hallinnon kehittamisestä on ollut kysymys myös Laissa seutuyhteistyökokeilusta (560/2002). Lain tavoitteena on 1 §:n mukaan kerätä kokemuksia siitä, miten kuntien vapaaehtoisella seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvaltan hajauttamista. Alun perin kahdeksan kokeiluseudun kuntaa saattoi siirtää tehtäviään ja päätösvaltaansa seudulliselle toimielimelle. Säännökset mahdollistivat tällaiselle toimielimelle riittävän oikeudellisen aseman esimerkiksi seudullisten palvelujen järjestämiseen tai seudun yhteisistä voimavaroista päättämiseen. Seudun kunnat ovat voineet päättää toimielimen toimintaan liittyvistä asioista niin laajasti kuin se on tarpeellista. Niiltä osin kuin toiminnasta ei ollut sovittu, sovellettavaksi tulivat säännökset, jotka kuntalaissa koskivat kuntayhtymää.¹²

Seutuyhteistyö yleensä ei kuitenkaan ole täyttänyt sille asetettuja toiveita. *Riepulan* mainitsema syy on tähän ollut peruskuntien vallankäyttö, joka on suhteessa seutuhallintaan ollut siinä määrin kokonaisvaltaista, ettei seutujen omalle hallinnalle ole jäänyt riittävästi tilaa. Yhteistyöorganisaatiolta on puuttunut tarvittava legitimaatio ja peruskunnista riippumaton resurssihallinta.¹³ Lisäksi kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin laajamittaisesti seudullisille toimielimille¹⁴. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (Paras-hanke) toiminnan lähtökohtana on entistä laajempi kunta tai ainakin yhteistoiminta-alue palveluiden järjestämisessä. Eduskunta kumosikin seutuyhteistyö- ja seutuvaltuustokokeilua koskevat lait vuoden 2009 alusta lukien¹⁵.

Seutuhallinnon lisäksi *Kainuun* hallintokokeilun tarkoituksena on vuoteen 2012 saakka saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Maakunnalle on siirretty pääosa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Maakunta vastaa myös yleisestä elinkeinopolitiikasta, suunnittelusta ja alueen kehittämisestä. Ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan

12 HE (248/2001). Esityksessä todetaan lisäksi, että seutukunta on luonnollinen aluepohja yhteistyölle. Seutuistuminen on tehnyt monista yksityisistä palveluista seudullisia, mutta julkisen hallinnon rakenteet ja palvelujen tarjonta eivät ole vielä kovin selvästi seutuistuneet. Saman seudun asukkailla voi olla erilaiset ja eritasoiset julkiset palvelut asuinkunnasta riippuen, vaikka palveluiden haku muutoin suuntautuu seudulla sopivimpiin palveluihin kuntarajojen sitä estämättä.

13 Riepula 2007 s. 8–9

14 PeVL (11a/2002) s. 2, ks. Riepula 2007 s. 22

15 Lain muutokset (715/2008) ja (716/2008). Kunnat eivät olleet käyttäneet seutuvaltuustokokeilulain mukaista mahdollisuutta mm. valita seutuvaltuusto suorilla kansanvaaleilla, eikä siihen ollut enää aikataulusyistä mahdollisuuttakaan. Seutukokeilun tarve on kunta- ja palvelurakennemuutoksen vuoksi muuttunut. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen sekä sitä koskevan lainsäädännön tavoitteet sisältävät kaikki seutuyhteistyön tavoitteet. Uudet tavoitteet ovat joka suhteessa laajemmat ja syvemmät kuin seutuyhteistyökokeilulla. Kunta- ja palvelurakennehanke on käytännössä valtakunnallisesti korvannut seutuyhteistyökokeilun toiminnot. HE (147/2008) s. 4

kuuluviissa tehtävissä käyttää alueen asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä yleisillä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto.¹⁶

Hallinnollisten kokeilujen ja uudistusten lisäksi kuntarakenne on viime vuosina ollut vilkkaan keskustelun kohteena koko yhteiskunnassa¹⁷. Keskusteluissa ovat korostuneet kunnallishallinnon erilaiset yhteiskunnalliset merkitykset arvioijan aseman ja näkökulman mukaan. Toiset korostavat vain kuntien vastuuta palveluiden tarjoajana, kun taas toisille kunnallisella itsehallinnolla on arvoa jo sinänsä ja verranneet maamme kuntia muiden eurooppalaisten maiden kuntiin.

Suomen kunnallisella jaotuksella on kuitenkin kunnan monien tehtävien johdosta enemmän merkitystä kuin muiden Euroopan maiden kunnallisella jaotuksella. Suomessa paikallinen itsehallinto ja pääosa julkisista tehtävistä hoidetaan kuntien toimesta. Monissa Euroopan maissa peruskunnilla ei juuri ole poliittisten tehtävien lisäksi muita vaativia tehtäviä, vaan palvelut järjestetään valtion, maakuntien tai muiden kuntaa laajempien yhteisöjen kautta¹⁸. Kuntien itsenäisyyden puolustajat ovat pyrkineet osoittamaan, että maamme kunnat ovat eurooppalaisittain jo nyt varsin suuria, eikä mitään ns. pienkuntaongelmaa ole olemassa.¹⁹

Tyypillistä kunnallista jaotusta koskevalle keskustelulle on ollut yksipuolisuus. Keskustelu on lähes poikkeuksetta koskenut kuntien lukumäärää tai kuntakokoa, eikä niinkään laajemmin mitä rajojen muuttaminen merkitsisi²⁰. Aihe nousi esille erityisesti 1990-luvun alun taloudellisen laman aikana ja on sen jälkeen ollut jatkuvasti esillä. Kunnallisen jaotuksen uudistamisen lisäksi on myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kuntajako on menettänyt merkitystään eikä kuntajaon muutoksiin ole tarvetta²¹.

16 Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003). Saavutetuista tuloksista ja alueen nykyisestä tilanteesta ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 32/2008.

17 Kuntajaon kehitys on edennyt pisteeseen, jossa keskusteltavana ovat tällä hetkellä lähinnä kuntaliitokset. Sutela – Savolainen 2005 s. 81. *Elina Laamanen* on väitöskirjassaan ”Vapaaehtoiset pakkoliitokset” käsitellyt diskurssianalyttisesti kuntarakenteesta käytyä julkista keskustelua. Ks. Laamanen 2007

18 Ks. Council of Europe. Local and regional authorities in Europe, No 56 1995

19 Pääinvastaisiakin näkemyksiä on ollut julkisuudessa. Radikaalimman esityksen lienee tehnyt silloinen sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö *Heikki S. von Hertzen*. Hän ehdotti kuntien lukumäärän vähentämiseen 120:een tai toisessa vaihtoehdossa jopa 70:een. Ks. lisää Kuntalehti 6/1993 s. 42–44. Myöhemmin muutamat johtavat poliitikot ovat myös esittäneet näkemyksiään sopivasta kuntien lukumäärästä. *Paavo Lipponen* ilmoitti pääministerikaudellaan, että hänelle riittäisi noin puolet nykyisestä kuntien määrästä. Entinen valtiovarainministeri *Sauli Niinistö* esitti kunnille tiiviimpää yhteistyötä ja kuntajaon perustumista seutukuntiin. Pääministeri *Matti Vanhasen* I hallituksen ohjelmassa todettiin hallituksen huolehtivan toimintakykyisestä ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta ja edistävän vapaaehtoiselta pohjalta kuntaliitoksia sekä muita sellaisia kunta- ja seuturakenteen muutoksia, jotka edesauttavat laadukkaiden, tasavertaisten kunnallisten peruspalveluiden tuottamista taloudellisemmin. Kuntien lukumäärän arvioitiin vähentyvän vajalla sadalla vuoteen 2007 mennessä, mikäli palvelutehtävät olisivat pysyneet ennallaan. *Haveri – Laamanen – Majoinen* 2003 s. 74. Kuntien lukumäärän vähentyminen ei kuitenkaan toteutunut.

20 1990-luvun alussa korostettiin enemmän byrokraatian purkamista, kun taas 2000-luvulla vahvistui toimintaympäristön muutosdiskurssi. Laamanen 2007 s. 258

21 Ks. esimerkiksi *Harisalo* 1996 ja *Sandberg – Ståhlberg* 1997. Lisäksi kuntaliitoksiin epäilevästi tai varauksellisesti ovat suhtautuneet esimerkiksi tutkijoista *Mennola*, *Haveri* ja *Majoinen* ja entinen

Kriittisesti kuntaliitoksiin suhtautuvat ovat perustelleet näkemyksiään esimerkiksi kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien heikentymisellä suuremmissa kunnissa, yhdistyvän kunnan alueen taantumisella ja sen palveluiden heikentymisellä. Toisaalta ei pidetä jo tehtyjä kuntaliitoksia onnistuneina eikä uskota niillä tavoiteltaviin aitoihin hyötyihin²². Kuntaliitosten suurimmaksi esteeksi on koettu usein kuitenkin valtionosuuksien menetykset, etenkin verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa²³. Kuntien toimintavapaus on lisääntynyt yhteistyön, ostopalvelujen, yksityistämisen tai toiminnoista luopumisen seurauksena ja tämä vähentäisi tarvetta uudistaa kunnallista jaotusta²⁴. Oman kunnan itsenäisyyteen suhtaudutaan lisäksi usein tunteenomaisesti, koska oman kunnan itsenäisyys on monelle kansalaiselle tärkeä asia. Tätä seikkaa ei voi vain väheksyä sivuuttaa.

Myös tämänkin vuoksi keskeisimmän näkökulman tarkastella maamme kuntien rajoja tulisi olla koko kuntainstituutiota koskeva, mikä on jäänyt vähemmälle huomiolle julkisessa keskustelussa. Tällaisessa näkökulmassa yhdistyisi käsitys kunnasta asukkaidensa itsehallinnollisena yhdyskuntana ja osana muuta julkista hallintoa. Saman puutteen voi todeta myös kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Vaikka puitelain perustelujen mukaan uudistuksen lähtökohtana on kunnallinen kansanvalta ja tarkoituksena olisi vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja, niin itse kunnallisen kansanvallan käsittely on jäänyt kuitenkin melko vähälle huomiolle²⁵.

Kunnan rajoja tarkasteltaessa kunnallisen kansanvallan näkökulmasta keskeisiä tekijöitä ovat kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin. Tärkeä kysymys olisi silloin se, millaiset kunnalliset rajat parhaiten toteuttavat kansalaisten demokraattisia vaikutuskeinoja ja mahdollistavat laadukkaat palvelut. Samalla kunnat ovat osa muuta julkista hallintoa eli kuntien on täytettävä tietyt perusedellytykset. Kuntia koskevat velvoitteet ovat samat kaikille kunnille ja kunnat ovat velvoitettuja noudattamaan voimassa olevia lakeja ja mm. perustuslaissa olevia perusoikeussäännöksiä²⁶. Toiseksi, kuntajako on perusta maan hallinnolliselle jaotukselle, joten se vaikuttaa tätä kautta koko muun hallinnon kehittämiseen. Kolmanneksi kuntien talous on näin myös osa julkistaloutta. Kunnallistalous joutuu sopeutumaan niin kansainvälisen kuin kotimaisenkin talouden suhdanteiden,

sisäasiainministeriön neuvotteleva virkamies *Pöyhönen*. Myös monet valtakunnan- tai paikallistason poliitikot ja muut kansalaisvaikuttajat ovat lehtikirjoituksissa vastustaneet kuntaliitoksia.

22 Ks. esimerkiksi Mennola 2008 s. 665. *Mennolan* mukaan kuntaliitoksia puoltavat puheet paljastuvat usein propagandaksi ja valtopoliitikaksi.

23 HE (155/2006) s. 59

24 Tämä näkökulma on todettu myös *Ruotsissa* tehdyissä selvityksissä: yhteistyö voidaan nähdä ensi vaiheena kunnallisen jaotuksen uudistamiselle tai vastaavasti toimenpiteenä vähentää tai estää kokonaan uudistustarpeet. SOU 2007:11 s. 156

25 HE (155/2006) s. 74

26 Palvelujen saatavuudessa on kuitenkin alueellisia eroja ja erot uhkaavat vain kasvaa tulevaisuudessa kuntien rahoituspohjan heikkenemisen ja henkilöstön saatavuuteen liittyvien ongelmien johdosta. Hajanainen kunta- ja palvelurakenne pahentaa näitä ongelmia. HE (155/2006) s. 61

väestörakenteen ja muuttoliikkeen aiheuttamiin muutoksiin²⁷. Nämäkin tekijät epäsuorasti vaikuttavat kuntarakenteen tarkoituksenmukaisuuteen.

Kunnan moninainen rooli paikallisena itsehallintoyksikkönä ja julkisen vallan velvoitteiden toteuttajana luo monenlaisia ristikkäisiäkin haasteita kuntien rajojen toimivuudelle. Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan, mukaan lukien kunnat, takaamaan kansalaisille yhtäläiset perusoikeudet asuinpaikasta ja rajoista riippumatta. Kansalaisten tulisi voida myös vaikuttaa heitä ja elinpiiriään koskeviin palveluihin ja päätöksentekoon. Samalla kuntien rooli on muuttunut useissa tapauksissa palvelujen tuottajista niiden järjestäjiksi. Kunnat hakeutuvat myös erilaisiin verkostoihin toisten kuntien ja muiden yhteisöjen kanssa. Vastakkain asettelun ja kilpailun sijasta kunnat suhteessa valtioon tai muihin julkisiin toimijoihin haluttaisiin nähdä yhä useammin tasaveroisina kumppaneina.

Ovatko rajat todellakin menettäneet merkitystään? Mitä kunnan raja oikeudellisesti nykytilanteessa merkitsee?²⁸ Tieteelliselle tutkimukselle olisi näiden näkökohtien selvittämiseksi aihetta ja myös annettavaa julkisen keskustelun laajentamiseksi sekä kohdistamiseksi keskeisimpiin kunnan rajoja koskeviin kysymyksiin. Lisäksi on korostettava sitä, ettei aihetta ole aikaisemmin tutkittu. Kunnan rajan merkitys konkretisoituu kunnan tehtävissä: mikä on kunnan vastuu, kuinka tehtävät voidaan hoitaa ja minkälaiset ovat kansalaisten oikeudet palveluiden käyttäjinä. Tällainen tarkastelu toisi selvyyttä ensisijaisesti siihen, mitä merkitystä on kunnan rajoilla, kenen intressistä rajoja tulisi muuttaa ja onko kuntien rajojen muuttaminen enää ajankohtainen keino vallitsevien epäkohtien korjaamiseksi.

I.2 Kunnan rajan määrittelyä

Kunnan rajojen määrittelyn ongelmallisuutta on kuvastanut se, että tätä koskevat suoranaiset säännökset ovat puuttuneet lainsäädännöstä. Vasta kunta- ja palvelurakennemuutosten puitelakiin ja kuntajakolakiin otettiin joitakin kunnan rajojen muodostumista koskevia yleisluonteisia määritelmiä ja säännöksiä.²⁹ Tämä on ollut erikoista siksi, että kuntajaotus on Suomessa koko julkisen hallinnon alueellisten toimivaltamäärittelysten ja toisaalta kansalaisten itsehallinnollisen organisoitumisen pe-

27 Vaikkeimmassa taloudellisessa asemassa pidetään pieniä alle 6 000 asukkaan ja erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen kuntia. HE (155/2006) s. 57

28 Kuntarajojen merkityksen ajankohtaisuutta korostaa myös hallituksen ohjelmaan kirjattu vaatimus edistää kansalaisten vapaata hakeutumis-oikeutta palveluihin yli kuntarajojen. Pääministeri *Matti Vanhasen* II hallituksen ohjelma s. 24

29 Tähän lainsäädännölliseen puutteeseen on aiemmin kiinnittänyt huomiota esimerkiksi *Lehkonen*. Hänen mukaansa kuntalaissa tulisi olla kunnan alueen määräytymisen perusteet. Säännös voisi olla esimerkiksi seuraava: Kunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa, joka tulee muodostaa siten, että se edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttamista. *Lehkonen* 1994 s. 116–117.

rusyksikkö, kuten *Pihlajaniemi* kuntajakolain kommentaarissaan toteaa.³⁰ Hän jatkaa edelleen, että käytännölliseltä kannalta kuntajaotuksen laajavaikutteisoin merkitys lienee sen kolmannessa roolissa: se palvelee kaikkien kyseisillä alueilla asuvien ja liikkuvien tai muutoin toimivien paikanmäärytyksiä.³¹

Kuntajakola:n 44 §:ssä säädetään kylläkin kuntarajan käymisestä. Tässä on kysymys lähinnä maanmittaustoimitusta koskevasta toimenpiteestä, jossa kuntarajan paikka määritetään ja merkitään maastoon. Syninä tähän voivat olla esimerkiksi kuntien välisen rajan määrääminen tai rajan umpeen kasvaminen. Kysymys on näin kuntien välisen rajan fyysisestä määrittämisestä maastoon, kun kuntajakoa on kuntajakolain mukaisella päätöksellä muutettu tai rajan sijainti on muutoin epäselvä.

Kunnan rajojen muodostumista koskevat säännökset otettiin kuntalain sijasta uudistettuun Kuntajakola:n 1.2 §:ään³², jossa säädetään, että *kuntajakoa kehitetään I momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.*

Alueellisella eheydellä tarkoitetaan sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman ehyestä alueesta. Kunnan aluetta ei voi vielä pitää välttämättä ehyenä, vaikka se olisi yhtenäinen. Yhtenäisenkin alueen eheyttä voivat rikkoa vesistöt ym. luonnonolosuhteet tai alueen epätarkoituksenmukainen muoto ja mutkittelevat rajat. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa. Kuntajakoa ei voida pitää yhdyskuntarakenteellisesti parhaana mahdollisena, jos alueella on paljon kuntien kesken epätasapainoisesti kuntarajoja ylittävää työssäkäyntiä, jos se vaikeuttaa sujuvien liikenneyhteyksien rakentamista tai on ristiriidassa yhteiskunnan tosiasiallisten aluerakenteiden kanssa.³³

Kunnan rajoista muodostuvaan alueelliseen eheyteen vaikuttavat myös ns. enklavit. Kuntajakola 47 §:ssä olevan määritelmän mukaan enklaavi on kunnan pääasiallisesta

30 Maakuntajakolain 1 §:ssä säädetään lisäksi, että ”*valtion alueviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta.*” Samassa säännöksessä säädetään, että *maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.*

31 Pihlajaniemi 1998 s. 9. Kuntajaon yleishallinnollinen rooli ilmenee siten, että kunnat ovat perusyksikkönä useimpien valtion paikallisviranomaisten ja tuomioistuinten alueellisten toimipiirien määrittämissä ja myöskin valtiollisten vaalien vaalipiirien määrittämissä sekä useiden Euroopan unionin noudattamien aluejakojen ja Euroopan parlamentin edustajien vaalialueiden määrittämissä. Itsehallinnollinen rooli toteutuu siinä, että kansalaisten itsehallinnollinen toiminta paikallisella ja maakunnallisella tasolla on järjestetty kunniksi ja kuntien keskinäiseksi yhteistyöksi. Pihlajaniemi 2000 s. 2

32 Kuntajakolain muutos (170/2007). Vrt. *Lehkosen* (1994) esitys kunnan alueen ja rajojen määrittelystä s. 6.

33 Pihlajaniemi 1998 s. 28–29

alueesta erillään oleva alue. Tällaiset alueet ovat syntyneet pääasiassa isojakojen yhteydessä toteutetuissa tilajärjestelyissä, joissa tiloihin saatettiin liittää niiden omistajille ennestään kuuluneita maita kuntarajoista välittämättä. Isojaon jälkeen tehdyt kuntien perustamispäätökset noudattivat usein kyläjaotusta, vaikka alueet sijaitsivat hajallaan. Tällaisia kunnan pääalueesta irrallaan olevia, toisen kunnan sisällä tai toisten kuntien ympäröiminä olevia erillisalueita maasta löytyy edelleen, vaikka niitä on kuntajaoituksen muutoksin poistettu.³⁴ Kyseessä olevat alueet ovat usein pieniä, raakamaata tai muutoin vaikeasti hyödynnettävissä olevaa maata. Enklaaveista seuraavat kunnan rajoihin liittyvät ongelmat eivät valtakunnallisesti ole merkittäviä, mutta paikallisesti ne voivat olla kiusallisia ja haitata alueen hyödyntämistä ja kehittämistä.

Muutos kunnan rajoissa lisää alueen eheyttä varsinkin silloin, kun samalla poistuu useita kuntien välisiä sisärajoja ja niiden myötä toiminnallisia esteitä. Se tarjoaa mahdollisuuksia kokonaisvaltaiseen suunnitteluun, jossa olemassa olevaa infrastruktuuria voidaan käyttää tehokkaammalla tavalla hyväksi. Tällaisen monikuntaliitoksen hyödyt maankäytölle ja yhdyskuntarakenteelle korostuvat erityisesti silloin, jos kasvava kaupunki on ennättänyt käydä alueeltaan ahtaaksi ja alkanut kasvaa omien rajojensa ulkopuolelle. Tällöin on jouduttu helposti tilanteeseen, jossa kaupungin on ollut pakko ottaa rakennuskäyttöön sellaisiakin alueita, joiden rakentaminen ei olisi toisissa olosuhteissa taloudellisesti järkevää. Suuri yhtenäinen alue tarjoaa monipuolisia asumisvaihtoehtoja, lisää kunnan houkuttelevuutta asuinkuntana ja tarjoaa hyvät mahdollisuudet ympäristön huomioimiselle. Se mahdollistaa kaupunkialueiden ja maaseutualueiden erittäin tiiviin yhteistoiminnan, suunnitelmallisen alueiden käytön ja kasvun ohjaamisen sekä uuden kunnan markkinointihyödyt.³⁵

Kuntien rajoista muodostuvien alueitten eheys saa sisältöä myös sellaisissa liitoshankkeissa, joissa kunnilla ei ole yhteistä rajaa. Hallintovaliokunta on todennut lähtökohtaisesti, että yhdyskuntarakenteen eheyden vuoksi on tällaisissa tilanteissa löydettävä ratkaisut, joissa kunnilla on riittävästi yhteistä rajaa eheän ja ekologisen yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi. Jos yhteisen rajan puuttuminen estää kuntien yhdistymisen, on ainakin kuntien yhteistoiminnalla kyettävä yhteisvastuullisesti korjaamaan alueen kuntien palveluissa ilmenevät puutteet. Tämä turvaisi alueella jokaisen kunnan asukkaalle hyvät ja riittävät palvelut.³⁶

Osana kunta- ja palvelurakenneuudistusta kuntajakolakiin (1196/1997) tehtiin edellä viitattu muutos, jolla lisättiin vaatimus kunnan muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. *Tämä on ensimmäinen kerta, kun*

34 Pihlajaniemi 1998 s. 94. Enklaaveihin liittyviä kunnan rajaa koskevia KHO:n ratkaisuja ks. Aalto 2004 s. 5–7

35 Koski, Arto 2008 s. 21. Esimerkiksi *Salon* seudulla kymmenen kunnan yhdistyminen merkitsi 230 km:n mittaisten sisärajojen poistumista. Samalla kaupungin koko kymmenkertaistui.

36 HaVM (31/2006) s. 11. Esimerkiksi *Kalvolan* kunnalla *Hämeenlinnan* seudulla ei ollut yhteistä rajaa *Hämeenlinnan* kaupungin tai muiden ao. liitoskuntien kanssa. Sisäasiainministeriö suhtautui pitkään kielteisesti *Kalvolan* liitoshankkeeseen ja alueen lohkaisusta toisesta kunnasta yhteisen maarajan aikaansaamiseksi. Ks. Aamulehti 28.8.2007 s. 8

*lain tasolla määritellään kunnan alueellisen muodostumisen kriteerejä*³⁷. Vastaava säännös työssäkäyntialueesta ja toiminnallisesta kokonaisuudesta on lain kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta (169/2007) 5 §:ssä. Toiminnallisella kokonaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, maantieteellisen sijainnin, työssäkäynnin, asioinnin tai kielisuhteiden mukaan määräytyvää toiminnallista kokonaisuutta.³⁸

Perustuslain ja kuntalain säännösten mukaan jokaisella kunnalla on alueensa ja hallintotehtävänsä³⁹. Kunnalla ei kuitenkaan ole omistusoikeutta alueeseensa, vaan mahdollisuus käyttää siellä julkista valtaansa. Kansalaisen suhde kunnan alueeseen vaikuttaa osaltaan myös kunnan jäsenyyden määräytymiseen.⁴⁰ Kunnan hallintotoiminnan voi täten edellyttää pääosin rajoittuvan kunnan rajojen sisäpuolelle eli kunnan rajat osoittavat myös kunnan toimipiirin rajat.⁴¹ Käytännössä kunnan rajat luovat alueellisen, hallinnollisen, oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen yhteisön. Rajat yksilöivät ja erottavat kunnat toisistaan, muista hallinnollisista yhteisöistä ja toimijoista. Näin kuntien rajat muodostavat kokonaisuuden, kunnallisen jaotuksen, joka on perusta koko maan hallinnolliselle jaotukselle. Kunnan rajat osoittavat pääsääntöisesti myös kunnan toimivallan ja velvollisuuksien laajuuden⁴². Kansalaisten näkökulmasta kunnan rajat vaikuttavat erilaisiin palveluihin ja vaikuttamiskeinoihin⁴³.

- 37 Tämä kohta nousi esille myös pääkaupunkiseudulla *Helsingin ja Sipoon* välisessä aluekiistassa. Kuntajakoselvittäjän mukaan *Sipoon* osan liittäminen osaksi *Helsinkiä* on perusteltavissa ennen muuta yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistämisellä. Tarkastelun kohteena on koko pääkaupunkiseudun ja *Helsingin* seudun yhdyskuntarakenteen toimivuus. Kuntajaon muutos voi edistää kuntajakolain edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 53/2006 s. 53. Valtioneuvosto päätti 28.6.2007 asiasta kuntajakoselvittäjän esityksen mukaisesti. Päätös pysyi muutoksenhausta huolimatta voimassa ja kuntajaon muutos tapahtui 1.1.2009. Sisäasiainministeriön tiedote 28.6.2007 ja KHO:2008:1
- 38 HE (115/2006) s. 99–115. Hallintovaliokunnalla tai perustuslakivaliokunnalla ei ollut ylipäätään kuntajakolain säännösten muuttamiseen huomauttamista. Perustuslakivaliokunta totesi, että kysymys oli PeL 122.2 §:ssä tarkoitettujen kuntajaon perusteisiin luettavien kuntajakomuutosten edellytysten sääntelystä lailla eikä lain muutos siten muodostu näiltä osin perustuslain kannalta ongelmalliseksi. PeVL (37/2006) s. 4
- 39 Kunnan rajalla on laajempaakin merkitystä eri valtioiden kuntien välisessä yhteistyössä. Yhteistyön mahdollisuudesta huolimatta yli kuntarajojen, suomalaisen kunnan on noudatettava Suomen hallinto-oikeudellista ja aineellista lainsäädäntöä. PeVL (39/1998).
- 40 Ikkala 1959 s. 17–18
- 41 Kunnan toimialan ja toimintapiirin määräytyminen on toisinaan osoittautunut ongelmalliseksi. Kuinka tarkasti kunnan toiminnan tulisi kohdistua kunnan alueeseen? Asiasta on olemassa KHO:n päätöksiä, esimerkiksi koskien kunnan korvaamia vieraspaikkakuntalaisten lukiolaisten matkakustannuksia. KHO katsoi molemmissa tapauksissa menettelyn kuuluneen kunnan toimialaan. KHO:1977-A-II-18 ja KHO:1980-A-II-78. Kunnan tehtävien ja toimivallan paikallisuutta koskevat säännökset ovat tältä osin edelleen väljiä, eikä meillä tunneta *Ruotsin* kaltaista lakiinkin kirjattua periaatetta, lokalitetsprincip. *Ruotsin* kunnallislain II luvun 1 §:ssä on tähän liittyen olemassa säännös, jonka mukaan kunta voi huolehtia sellaisista yleisistä asioista, jotka liittyvät kunnan tai maakäräjän (landsting) alueeseen tai niiden jäsenen ja joista ei valtio, toinen kunta, maakäräjät tai joku muu yksinään huolehdi.
- 42 *Merikosken* mukaan kunnalla ei ole mitään luontaisoikeuteen tai asiain laatuun sellaisenaan perustuvaa oikeutta omien asiointensa hoitamiseen, vaan toimivaltaraja määräytyy positiivisoikeudellisten säännösten pohjalta. Merikoski 1966 s. 119
- 43 Esimerkiksi kansalaisten aktiivisen osallistumisen ja vaikuttamisen *Ryynänen* on jakanut kolmeen tasoon: 1) Hallinnon transparenssi informaation riittävyys; kansalaisten tiedollisista edellytyksistä

Kunnan raja avaa näin useita tarkastelunäkökulmia. Rajoja voi tarkastella myös niiden muuttamisen kannalta, kuten esimerkiksi *Niemivuo* on tehnyt. Tällöin asia voidaan nähdä joko valtakunnallisesti tai paikallisesti. Kysymys on kahdesta erilaisesta oikeudellisesta problematiikasta, joista valtakunnallinen tarkastelunäkökulma liittyy oikeudelliseen sääntelyyn, erityisesti sääntelytekniisiin ongelmiin. Paikallinen tarkastelukulma kytkeytyy taas oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmiin.⁴⁴

Tässä tutkimuksessa kunnan raja nähdään kaksinaisessa roolissaan: osana paikallishallintoa ja toisaalta osana muuta julkista hallintoa. Näiden keskeisten roolien alla olevia moninaisempia merkityksiä käsitellään myöhemmin tässä luvussa.

1.3 Raja julkisen hallinnon ja alueen funktiona

1.3.1 Kunta osana julkista hallintoa

Suomalaisen julkisen hallinnon pääpiirteet ovat lähtöisin jo *Ruotsin* vallan ajalta ja toisaalta Suomen ollessa osa *Venäjän* keisarikunnan suuriruhtinaskuntaa. *Ruotsin* vallan ajalta ovat peräisin virkamieskäsitys ja vahva oikeudellinen traditio. *Venäjän* vallan ajalta hallintojärjestelmä sai kurinalaisuutta, lojaalisuutta ja muotosidonnaisuutta. Toisen maailmansodan jälkeen hallinnossa korostuneen legalistisen ja byrokraattisen ajattelutavan rinnalle tuli rationalisointia ja tehokkuutta korostavia vaikutteita.⁴⁵

Nämä kehityspiirteet näkyvät myös hallinnon määritelmässä. Hallinnolla tarkoitetaan *Ståhlbergin* mukaan sitä, kun valtio voimassa olevan lain ja oikeusjärjestyksen rajoissa toimii tehtävänsä ja tarkoituksensa toteuttamiseksi. Hallinto käsittää kaiken sen valtiotoiminnan, joka ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä. Varsinaista valtionhallintoa on se, kun valtio itse omien viranomaistensa kautta vastaa hallinnosta. Jos hallinto on annettu kuntien tai muiden toimialallaan itsenäisten yhdyskuntien hoidettavaksi valtion valvonnan alaisena, niin kyse on itsehallinnosta.⁴⁶

Toiminnallisena käsitteenä hallinto tarkoittaa asioiden käsittelyä ja tehtävien hoitamista. Hallintotoiminta on pääsääntöisesti lainsäädännön toimeenpanoa⁴⁷. Hallinnon tarkoituksena on päätöksenteon valmistelu ja täytäntöönpanon keinoin tukea poliittista päätöksentekoa. Tämän tarkoituksena on edistää kansalaisten hyvinvoinnin ja oikeuksien sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumista, maan ja alueiden taloudellista kehitystä ja kilpailukykyä, Suomen kansallisen ja alueellisen identiteetin

ylläpitäminen 2) Kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa kyselyjen ja aktiivisen myötämääräämisen kautta 3) Hallinnon hoitamien tehtävien siirtäminen kansalaisten tai heidän yhteisöjensä vastuulle. Ryynänen 2004 s. 249. Kunnan raja luo puitteet ja vaikutuksensa kaikkiin edelläkin mainittuihin vaikuttamisen tasoihin.

44 Niemivuo 1991 s. 49

45 Keravuori-Rusanen 2008 s. 45

46 Ståhlberg 1928 s. 3. Ks. Heuru 2003 s. 71

47 Kulla 2008 s. 18 ja 30. Hallintotehtävistä tarkemmin ks. esimerkiksi Heuru 2003 s. 76–77

ja kulttuurin kehittymistä sekä Suomen kansainvälisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumista.⁴⁸

Valtiovallan kolmijaon mukaisesti julkishallinnon tehtävänä on huolehtia lainsäädännön toimeenpanosta hallintopäätöksin. Organisatorisessa merkityksessä julkishallinto viittaa hallintoorganisaatioon, joka muodostuu julkisyhteisöistä ja niiden viranomaisista, erillisistä hallintoelimistä ja muista hallintotehtäviä hoitavista yksiköistä. Muodollisessa merkityksessä julkishallinto tarkoittaa kaikkea julkisten viranomaisten toimintaa riippumatta siitä, onko kyse sisällöllisesti hallintotoiminnasta vai muusta toiminnasta. Aineellisessa mielessä julkishallinto tarkoittaa itse hallintotoimintaa eli toimintaa, joka koostuu hallintoasioiden ja -tehtävien hoitamisesta.⁴⁹

Julkishallinnon perusrakenne koostuu pääosin kolmesta oikeudellisesti erillisestä hallinnosta, *valtion-, kunnallis- ja välillisestä julkishallinnosta*. Neljäntenä hallinnon tasona voidaan pitää *eurooppalainen julkishallinto*, johon kuuluu erilaisia informaatio-, valvonta- ja sääntelyvirastoja. Tärkeimpiä julkisyhteisöjä ovat valtio ja kunnat, muita julkisyhteisöjä ovat Ahvenanmaan maakunta, kuntayhtymät ja pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta. Julkisoikeudellisella oikeushenkilöllä on toimivaltaa julkisen vallan käyttöön tai sen päätehtävänä on lainsäädännössä määritellyn julkisen tehtävän suorittaminen. Oikeuskelpoisuuden johdosta sillä voi olla erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia tai siihen voidaan kohdistaa kieltoja ja velvoitteita. Oikeudellinen vastuunalaisuus on periaatteessa yhtä laaja kuin muidenkin oikeushenkilöiden, mutta sitä on kuitenkin erikseen rajoitettu julkisen vallan käytössä. Viranomaisia ovat valtion ja kunnan toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Niiden toimivalta voi olla esimerkiksi itsenäistä ratkaisovaltaa ja se voi sisältää myös mahdollisuuden julkisen vallan käyttöön. Viranomaisia ovat myös toimielimet, joilla on vain palvelutehtäviä.⁵⁰

Hallintoviranomaisten on noudatettava voimassa olevia oikeusnormeja. Tämän ns. lainalaisuusperiaatteen mukaan julkishallinnon on aina perustettava toimintansa laissa olevaan toimivaltasäännökseen. Hallintoelinten toiminnalle on tyypillistä myös julkisen vallan käyttäminen eli hallinnollinen sääntely. Hallinnon painopiste on kuitenkin siirtynyt perinteisen hallintotoiminnan ulkopuolelle rahan, palvelujen ja hyödykkeiden jakamisen suuntaan. Hyvinvointivaltion hallinnosta valtaosa on tosiasiallista toimintaa, jossa ei välittömästi puututa yksilön suojattuun oikeusasemaan ja suoranainen vallankäyttökin on niukkaa.⁵¹

Hallintoon kuuluva tosiasiallinen toiminta koskettaa erityisesti kunnallishallintoa, sillä hyvinvointivaltiota on rakennettu hyvin pitkälle kuntien toimesta. Valtio on säätänyt erityisesti julkisten palvelujen tavoitteista ja sisällöstä sekä määrännyt niiden

48 Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005 s. 78–79. Samassa yhteydessä *Hiironniemi* mainitsee siitä yllättävästä havainnosta, ettei hallinnon tavoitetta tai tarkoitusta löydy suoranaisesti säännöksistä tai oppikirjoista.

49 Kulla 2008 s. 31

50 Mäenpää 2003 s. 71–73

51 Mäenpää 2003 s. 34–41

toteuttamisen kunnallishallinnon tehtäväksi. Näin kunnallishallinto on usein nähty vain hallinnollisena toimeenpanijana, valtion pitkänä kätenä eikä itsehallintotehtävän tärkeydelle ole juurikaan jäänyt sijaa. Tästä konkreettisia esimerkkejä ovat juuri ns. kuntauudistussuunnitelma 1960 -luvulla ja nyt käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennuudistus. Näillä toimilla oli ja on tarkoitus vahvistaa kunnallista palvelutuotantoa ja kehittää kunnallista jaotusta palvelemaan paremmin myös hallinnon toimeenpanotehtäviä. Kunnille on kuntauudistussuunnitelmien jälkeen annettu paljon vapauksia hoitaa annettuja tehtäviä, eikä kunnallisen jaotuksen muuttamista ole pidetty ensisijaisena keinona tehostaa säädettyjen velvoitteiden hoitamista.

Viime vuosina on Suomessakin toteutettu monia hallinnon uudistuksia. Tähän ovat johtaneet esimerkiksi hyvinvointivaltion ylläpitämiseen liittyvät syyt ja kansainväliset vaikutteet. Keskeisimpiä uudistushankkeita ovat olleet *tulosohjaus ja -johtaminen, valtionosuus- ja vapaakuntauudistus sekä liikelaitos ja -yhtiöittämisuudistus*. Kaikki nämä uudistukset ovat olleet valtioneuvoston alulle panemia valtakunnallisia uudistuksia, joilla on ollut vaikutuksia myös kunnallishallintoon. Koko laajuudessaan uudistukset ovat ulottuneet kaikille hallinnon osa-alueille, kuten rakenteisiin, ohjausjärjestelmiin, henkilöstöhallintoon ja hallintokulttuuriin.⁵² Nyt uudistukset keskittyvät hallinnon alueellistamiseen⁵³. Yleisesti aluehallintoa pyritään myös kehittämään huomioiden erityisesti kunnallisen itsehallinnon merkitys⁵⁴.

Hallinnon kehittämisen haasteellisuus on siinä, että hallinnon on oltava joustavaa, rakenteiden ja toimintakäytäntöjen on sovelluttava alueellisesti hyvin erilaisiin olosuhteisiin sekä eri hallinnon aloilla käsiteltäviin erityyppisiin asioihin ja aikojen kuluessa esiintyviin erilaisiin tilanteisiin. Pelkkä soveltuminen ei riitä, vaan tärkeää on, että hallinto pystyy positiivisesti hyödyntämään näitä eri olosuhteita. Verkostomalli voi rakenteeltaan monimuotoisena palvella hyvin erilaisia tilanteita. Hallinnon kehittäminen on kuitenkin jatkuvaa uusien, entistä tehokkaampien ratkaisujen etsimistä kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi.⁵⁵

Tämä on erittäin haasteellista. Julkiselta hallinnolta edellytetään tehokkuutta, tuloksellisuutta ja palvelualltiutta, mutta samalla toiminnan on täytettävä oikeusturvan perusvaatimukset. Kuten *Kulla* toteaa, ristiriidoilta oikeusturvan ja uusien markkinaorientoituneiden hallintomallien välillä ei ole kokonaan vältytty. Nyt kuitenkin viranomaiskeskeisyyden sijasta painotetaan ihmiskeskeisyyttä, yksipuolisen toiminnan sijasta osallistumista ja vuorovaikutusta sekä muodollisuuden sijasta joustava asiakaspalvelua.⁵⁶

52 Temmes – Kiviniemi 1997 s. 18–20. Muutosten johdosta myös kuntien toimintaa ryhdyttiin organisoimaan enenevässä määrin liiketaloudelliseen muotoon. Keravuori-Rusanen 2008 s. 46.

Uudistuksista enemmän ks. Heuru 2003 s. 60–62

53 Ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2008 s. 86

54 Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8 s. 68

55 Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005 s. 81

56 *Kulla* 2008 s. 17

Suomen hallintokoneiston uudistukset ovat pitäytyneet organisaatorakenteisiin, keskittämiseen ja hajauttamiseen. Taustalla ovat vaikuttaneet ennen kaikkea kansanvälisen toimintaympäristön muutos ja hyvinvointivaltion rahoitusongelmat⁵⁷. Viime vuosien uudistusten johtavana ajatuksena on ollut managerististen ohjausjärjestelmien ja hallintokulttuurin omaksuminen. Hallintouudistukset ovat liittyneet hyvinvointivaltion kasvun hidastumiseen ja tätä seuranneeseen sopeutumiseen. Tällaisessa tilanteessa yhteiskunnalla on tarvetta tukea tällaista sopeutumista hallintouudistuksin. Hallintouudistuksille on ollut ominaista niiden vaikutusten välillisuus, sillä hallinto on varsinaista toimintaa tukevaa. Vaikutussuhde hallintouudistusten ja varsinaisen toiminnan parannusten välillä on usein välillistä ja vaikutusten todentaminen tai mittaaminen on vaikeaa.⁵⁸

Keskittämisen- ja hajauttamistoimenpiteissä kunnallishallinnolla on ollut keskeinen asema, sillä hallinnon tasapainoa on perinteisesti etsitty valtion ja kuntien suhteista. Ministeriöiden ja keskusvirastojen toimivaltaa on siirretty alue- ja paikallishallinnolle. Valtion- ja kunnallishallinnon erot ovat kuitenkin olleet esteenä tämän tyyppiselle toimivallan hajauttamiselle paikallistasolle. Toinen este hajauttamiselle on ollut hyvinvointivaltion kehittäminen, joka on edellyttänyt ministeriöiltä ja keskusvirastoilta voimakasta suunnittelua ja valmistelua toiminnan kehittämiseksi. Tästä esimerkkejä ovat suuret hallintoon vaikuttaneet julkisten palvelujen uudistukset, kuten peruskoulu-, terveyskeskus-, päivähoidonjärjestelmän ja väliasteen koulu-uudistus. Käytännössä tämä johti myös jokapäiväisen toiminnan yksityiskohtaiseen ohjaukseen byrokraattisen ja hallinnollisen ohjausmallin vuoksi. Hajautustavoitteista huolimatta hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa tapahtui voimakasta toimivallan keskittymistä valtion keskuhallinnolle ja erityisesti keskusvirastoille. Valtionhallinnossa keskusvirastot edustivat asiantuntijavaltaa, kun taas kunnallishallinnon näkökulmasta tällainen kehitys merkitsi kunnallisen itsehallinnon tosiasiallista kaventumista.⁵⁹

Julkisen sektorin uudistusten yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut *palvelujen kehittäminen*. Tämä on tapahtunut lähinnä siirtymällä *hallintokeskeisestä ajattelusta kansalais- ja asiakaskeiseen ajatteluun*⁶⁰. Palveluajatteluun kuuluu kansalaisten ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisääminen niin, että palvelujen saatavuus ja riittävyys ovat osa palvelun laatua. Samoilla voimavaroilla on pystyttävä tuottamaan entistä parempia palveluja. Palvelun kehittämistoimenpiteet ovat samanaikaisesti tehos-

57 Keravuori-Rusanan 2008 s. 45

58 Temmes – Kiviniemi 1997 s. 22–26

59 Temmes – Kiviniemi 1997 s. 66–67. Kunnan tehtävien yksityiskohtaisemman säätelyn vaikutuksista ks. esimerkiksi Ryyänen 1986. Hänen mukaansa kunnan tehtävien säätelyn lisääntyminen on ollut keskeinen apuväline pyrittäessä haluttuihin tavoitteisiin. Lain asema kehittämistävälineenä ja ohjauskeinona on vankka siitä huolimatta, että se ei kaikissa tapauksissa ole toiminut halutulla tavalla ja vaikka on luotu muita tehokkaita keinoja. Lakisäätöistäminen on myös selvittänyt kunnan toimialaa. s. 523 – 524

60 Ks. tästä lisää esimerkiksi ”Palvelevampaan hallintoon 1990”. Palvelujärjestelmien kehittäminen tehokkaammaksi ja asiakkaan/kansalaisen näkökulman korostaminen ovat tämän päivän hallinnon uudistamisen lähtökohtia. Tästä esimerkkejä ovat vireillä olevat kunta- ja palvelurakennemuudistus (Paras-hanke) sekä aluehallinnon uudistamishanke (ALKU).

taneet palvelujen tuotantoa ja parantaneet laatua. Toisaalta palvelujen kysyntä muuttuu jatkuvasti, mikä vaikuttaa palvelujen saavutettavuuteen ja riittävyteen.⁶¹ *Palvelujen ja suorien vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien* ohella keskeisiksi hallintomenettelyn asioiksi ovat tulleet *julkisuus, kontrolloitavuus, yksityisyyden suoja*.⁶²

Lisäksi julkisen hallinnon on sopeuduttava laajempaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. Yleinen kehitys vaikuttaa siltä, että hallintoa karsitaan ja sen tehtäviksi jää huolehtia vain sen toiminnan kannalta kaikkein olennaisimmista tehtävistä. Julkista hallintoa tarvitaan huolehtimaan yhteiskunnan perustoiminnoista ja kansalaisten oikeuksista. Hallinnon ja sen osana kunnallishallinnon, tulisi luoda yhteiskuntaan vakautta ja myös jatkuvuutta. Siksi hallinnollisia uudistuksia tulisi tehdä harkiten ja kestävin perustein eikä liian usein.

Kunnallishallinnon yleishallinto- ja itsehallintoroolia ei voida käytännössä erottaa toisistaan, muutokset toisessa roolissa vaikuttavat myös kunnan toiseen rooliin. Kuntien taloudelliset ja muut resurssit huolehtia näistä tehtävistä myös vaihtelevat. Kunnille kuuluvien tehtävien hoitamisesta syntyy toisinaan ristiriitoja, jotka ilmenevät myös tyytymättömyytenä kuntien rajoihin. Kunnallisen jaotuksen kehittämisessä tulisi aina päästä niin itse- kuin yleishallinnollisista lähtökohdista tarkasteltuna pitkäkestoisiin ratkaisuihin. Ratkaisujen tulisi mahdollistaa niin hallinnollisen rakenteen eheyden, toimivuuden jne. kuin myös paikallisen itsehallinnon toteutumisen.

1.3.2 Julkisen hallinnon tehtävät

Julkishallinnon tunnusmerkkinä voidaan pitää *julkisen intressin edistämistä*. Tätä laajemmin kuvattuna julkisessa hallintotoiminnassa on kyse usein julkisen ja yksityisen intressin yhteensovittamisesta.⁶³ Julkishallinnon tehtäviä voidaan jaotella yksityiskohteisemmin eri tavoin. Seuraava käsittely perustuu *Mäenpään* tekemään ryhmittelyyn, jossa hän on jakanut julkishallinnon tehtävät hallinnolliseen sääntelyyn, palvelujen tuottamiseen ja etujen jakamiseen, julkishallinnon harjoittamaan taloudelliseen toimintaan ja hallinnon sisäiseen, pääosin julkishallintoa ylläpitävään toimintaan.⁶⁴

Hallinnollisessa sääntelyssä viranomainen päättää siitä, mihin yksityinen henkilö tai yhteisö on oikeutettu tai veloitettu. Päätökset koskevat esimerkiksi rakennus-, elinkeino- ja ympäristölupia. Sääntelyllä pyritään toteuttamaan yleistä etua ja valvomaan päätösten tavoitteiden toteutumista. Sääntelylle on luonteenomaista yleisen lainsäädännön toimeenpano yksittäistapauksessa tehtävällä hallintopäätöksellä.

Hyvinvointipalvelujen jakamisesta huolehtivat valtio ja kunnat. Palveluita voidaan hankkia myös järjestöiltä, yksityisiltä palvelujen tuottajilta tai toisilta viranomaisilta ostopalveluina ja huolehtia vain niiden jakamisesta. Taloudellisten arvojen jakaminen

61 Temmes – Kiviniemi 1997 s. 100–103.

62 Kulla 2008 s. 23

63 Kulla 2008 s. 31

64 Mäenpää 2003 s. 6–11

kuuluu myös olennaisesti hallintoon. Palveluja ja etuja jakaessaan hallinnon on ensisijaisesti vahvistettava kansalaisten oikeusasemaa, eikä niinkään puuttua yksityisten oikeuksiin tai asettaa rajoituksia kuten hallinnollisessa sääntelyssä.

Julkishallinnon harjoittama *taloudellinen toiminta* on yleensä muusta virkakoneistosta suhteellisen erillistä, kuten valtion tai kuntien liikelaitokset. Oikeudellisen virkavastuun ohella toiminnan on oltava tuloksellista, vaikkei kysymys ole puhtaasta liiketoiminnasta tai hallintotoiminnasta. Hallinnon liiketoiminta on silti ainakin välillisesti kytketty hallinnolliseen päätöksentekoon, valvontaan ja vastuuseen. Hallinnon *ylläpitotehtävien* päätavoitteena on julkishallinnon toimivuuden varmistaminen, kuten esimerkiksi henkilöstöä, tietohuoltoa ja toiminnan resursseja koskeva toiminta. Hallinnon sisäinen toiminta saattaa myös sisältää pääasiassa hallinnollisen sääntelyn toteuttamista ja palvelujen jakamista teknisesti avustavaa toimintaa. Hallinnon ylläpito on pääosin sisäistä viranomaistoimintaa.

Kunnallishallinnolla on roolinsa kaikissa näissä tehtävissä. Hallinnollisen sääntelyn merkitys on valtiolle sinänsä paljon merkittävämpi kuin kunnallishallinnolle. Monissa kuntien ratkaisuihin ja päätöksissä eri hallinnonaloilla kuitenkin määrätään yksittäisissä asioissa kansalaisten oikeusasemasta eli vaikutetaan heidän etuihin ja oikeuksiin. Näitä päätöksiä tehdessään kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden on noudatettava hallinnollista päätöksentekoa koskevia säännöksiä ja periaatteita.

Kunnan on toiminnassaan tavoiteltava omaa yleistä etua eikä vain joidenkin yksityisten tahojen intressejä. Hyvinvointipalveluista huolehtiminen on selkeästi kuntien vastuulla, joten kunnan tehtäväalueista palvelut ovat suurin. Kunnat huolehtivat tästä tehtävästä itsenäisesti, mutta joutuvat toteuttamaan valtion tahtoa ja säännöksiä. Kunnan kaksinainen rooli palvelujen tuottajana ja itsehallinnollisena toimijana on toisinaan ongelmallinen hallinnollisen sääntelyn ja kansalaisen oikeusaseman kannalta.

Kunnallishallinnon liiketoiminnan merkitys vaihtelee kunnittain. Joissakin kunnissa, varsinkin isommissa kaupungeissa, liiketoiminnan merkitys esimerkiksi kunnallisten palvelujen tuottamisessa saattaa olla merkittävä. Vaikka tällainen kuntien taloudellinen toiminta ei voi olla hallinnollisen toiminnan ulkopuolella, liiketoimintaa tekevät organit toimivat melko itsenäisesti⁶⁵. Yhtiömuodosta riippuen esimerkiksi niiden toiminnasta voi olla vaikeaa saada tietoa. Liiketoiminnan on oltava myös taloudellisesti kannattavaa, millä voi olla vaikutuksia myös sen kautta hoidettaviin palvelujen sisältöön. Kunnallishallinnon sisäisellä toiminnalla pyritään ylläpitämään kunnan organisaatio toimintakykyisenä. Tässä tehtävässä huomattava tekijä on kunnan henkilöstö. Kunnan laajasta palvelutehtävästä johtuen kunnissa tarvitaan paljon eri alojen ammattihenkilöstöä ja korkeasti koulutettuja. Kuntien on houkuteltava ja hoidettava työntekijöitä mielekkäällä työympäristöllä ja sitä tukevilla palveluilla. Kunta itse on usein suurin työnantaja, joten henkilöstöllä on moninaisia kunnan toimintaan kohdistuvia vaikutuksia.

65 Esimerkiksi vuonna 2005 kunnissa oli 140 liikelaitosta, joiden toiminta oli eriytetty kunnan talousarvioissa ja kirjanpidossa. HE (263/2006) s. 9.

1.3.3 Julkinen valta

Julkiseen hallintoon liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa. Julkisen vallankäytön tulee perustua perustuslakiin.⁶⁶ *Holopainen* on määritellyt julkisen vallan olevan oikeusjärjestykseen perustuva oikeus (mahdollisuus) määrätä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä. Yhteistä yksityisautonomiselle toimivallalle ja julkista valtaa sisältävälle kompetenssille on niiden perustuminen oikeusjärjestykseen, joten ne ovat oikeudellisesti samanarvoisia. Oikeusideologisesti ne ovat sen sijaan vastakkaisia, toinen omasta ja toinen vieraasta oikeuspiiristä määräämistä.⁶⁷

Hallinto-oikeudessa julkisen vallan käsitettä käytetään lähinnä silloin, kun tarkastellaan hallintotoiminnan laillisuusedellytyksiä.⁶⁸ Julkista valtaa voidaan käyttää määrämuotoisena päätöksentekona. Tällöin asetetaan oikeusnormeja, annetaan niitä yksittäistapauksiin soveltavia lainkäyttöpäätöksiä tai tehdään jonkun velvollisuuksia, etuja tai oikeuksia koskevia hallintopäätöksiä. Toisaalta voi kyse olla muulla tavalla kuin määrämuotoisina päätöksinä ilmenevästä tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä. Silloin määrätään henkilön oikeuspiiristä tai muuten puututaan siihen. Julkisoikeudellisen sääntelyn kohteena ovat yhtäältä aineelliset säännökset, jotka määrittelevät yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia sekä toisaalta säännökset menettelystä ja jälkikäteisestä oikeusturvasta. Pääkohteena voivat olla myös julkista valtaa käyttävien elinten keskinäiset suhteet. Perustuslaki sisältää myös perustavat organisatoriset säännökset ja tässäkin suhteessa valtiosääntöoikeus on perustana muulle julkisoikeudelle.⁶⁹

Julkisen vallan käyttöä koskeva säännös on PeL:n 124 §:ssä. *Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.*

PeL 124 §:ssä säädetään ensisijaisesti niistä edellytyksistä, jolloin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaisen hoidettavaksi. Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei saa antaa muille kuin viranomaisille⁷⁰. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnoissaan (4/1989), (37/1992) ja (15/1994) korostanut ns. valtiosääntöoikeudellista virkamieshallintoperiaatetta. Sen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Valiokunnan mukaan virkamieshallintoperiaate ei merkinnyt ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muillekin kuin viranomaisille, esimerkiksi valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta kuitenkin edellytti, että tehtävien hoitamisesta ja noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset niin, että

66 Hermanson 1923 s. 13

67 Holopainen 1969 s. 66

68 Kulla 2008 s. 42

69 Tuori II 2000 s. 8–9

70 Ks. lisää virkamieshallintoperiaatteesta Husa – Pohjolainen 2008 s. 67–69

oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt ovat rikosoikeudellisesti virkavastuussa. Hyvän hallinnon ja yksilön oikeusturvan kannalta perustuslakiin otettiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.⁷¹

PeL 124 §:n tarkoittamassa yhteydessä julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei sen sijaan säännöksessä pidetä hallintotehtävänä. Säännökseen kuuluu niin viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtäminen kuin hallintoon kuuluvien uusien tehtävien antaminen muille kuin viranomaisille. Julkisten palvelutehtävien hoito voidaan kuitenkin järjestää joustavasti eikä tällaisista tehtävistä ole tarpeen säätää yksityiskohtaisesti. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.⁷²

Tehtävän antaminen viranomaisten ulkopuolelle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavat hallintotehtävän luonne, hallinnon tehokkuus, muut hallinnon sisäiset tarpeet ja yksityisten henkilöiden sekä yhteisöjen tarpeet. Tarkoituksenmukaisuus jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa, eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimus liittyvät erityisesti julkista hallintotehtävää koskevaan päätöksentekoon. Huomiota olisi kiinnitettävä esimerkiksi yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja muutoksenhakuoikeuteen. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava muihin perusoikeussäännöksiin nähden.⁷³

Julkinen hallinnon ja viranomaisten toiminnan keskeinen erityispiirre on juuri oikeus käyttää julkista valtaa. Julkista valtaa voidaan käyttää vain, mikäli asiasta on nimenomaisesti säädetty asianmukaisessa toimivaltasäännöksessä. Muutoin *Mäenpään* mukaan julkisen vallan käyttöä on vaikea määritellä täsmällisesti. Tämä ilmeni myös perustuslain esitöistä.⁷⁴ Julkisen vallan käytöllä on keskeinen sija erityisesti hallinnollisessa sääntelyssä. Kaikki oikeustoimikelpoiset oikeushenkilöt voivat käyttää yksityisautonomiaan kuuluvaa toimivaltaa. Virkamieshallintoperiaatetta perustellaan sillä, että

71 HE (1/1998)

72 Hyvinvointivaltion rakentaminen on perustunut lakeihin. Kutakin tehtäväaluetta varten on säädetty erityinen laki. Tehtävä määritettiin yhteisesti hoidettavien asioiden ja julkisen vallan piiriin kuuluvaksi ja osoitettiin sen järjestämisvastuu. Järjestämisvastuu määrättiin yleensä kunnille. Hyvinvointipalvelujen kautta tapahtuneet julkisen vallan kokonaistehtävän laajentuminen ja kuntien roolin kasvu vaikuttivat myös valtion ja kuntien toimivaltajakoon ja ohjaussuhteisiin. Pihlajaniemi 2006 s. 17

73 HE (1/1998)

74 Julkisen vallan käyttöä on määritelty mm. eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnoissa. Esimerkiksi koulutusta koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä todettiin, että julkisen vallan käyttäminen merkitsee lainsäädäntöön perustuvaa tosien henkilön oikeuspiiristä määrittämistä tai siihen puuttumista tosiasiallisin toimin. Valiokunnan mukaan oppilaitoksissa julkista valtaa käytetään ainakin oppilaaksi otettaessa, kurinpidossa, oppilasarvostelussa ja tutkintojen hyväksymisessä. Valiokunta katsoi, että kaikkiin niihin tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa, tulisi tulevaisuudessa ulottaa säännöstasolla virkavastuu siinä laajuudessa kuin se koskee julkisyhteisön palveluksessa virkasuhteessa olevaa henkilöä. Ks. HaVL (8/1998)

hallinnollinen vallankäyttö vaatii erityisiä oikeudellisia takeita. Periaatteen tavoitteena on turvata julkisen vallan käytön päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Virkamieshallintoperiaate ulottuu myös kunnallisten elinten toimintaan. Koska kunnan yleiseen toimialaan ei voi juurikaan sisältyä julkisen vallan käyttöä, periaate tulee käytännössä sovellettavaksi kunnan lakisääteisissä tehtävissä erityistoimialalla. Virkamieshallintoperiaatetta täydentää kuntien luottamushenkilöhallinto.⁷⁵

Julkisen vallan käytöstä on kunnallishallinnossakin olennaista erottaa *toimivalta*, joka tarkoittaa erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia niin, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Oikeusjärjestys *Makkosen* sanoin edellyttää eri yhteiskuntaorganien tietyn kompetenssin eli toimivallan olevan ilmausta määrätystä yhteiskunnallisesta tilasta, jossa ei reaalisesti ottaen ole mitään sijaa vallan substansseille⁷⁶. Toimivallalla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen tunnustamaa kykyä, sallittavuutta, velvollisuutta tai molempia ryhtyä tai olla ryhtymättä tietyllä toimialalla oikeudellisesti vaikuttaviin toimenpiteisiin⁷⁷. Kun jollakin on toimivalta, ao. toimenpiteellä on oikeusvaikutuksia. Toimivalta on sen vuoksi, että hallintotoimi on pätevä eli tarkoitettut oikeudelliset seuraamukset syntyvät.⁷⁸

Yleinen toimivalta kunnallishallinnossa kuuluu kuntien valtuustoille ja toimeenpanovalta hallituksille. Tämä tarkoittaa sitä, että asia kuuluu kunnanvaltuuston päättäväksi, ellei sitä ole säädetty tai määrätty muun toimielimen päätettäväksi. Julkisen vallan käytön kohdalla kuntaa koskeva toimivaltamääritys on tiukempi. Kunta voi käyttää julkista valtaa vain silloin, kun siitä on laissa säädetty. Laissa on tällöin myös säännökset siitä, mitkä kunnan toimielimet voivat käyttää toimialallaan julkista valtaa. Toimielin voi puolestaan luovuttaa julkista valtaansa alaiselleen viranhaltijalle, jos sen laki mahdollistaa. Tästä on oltava myös säännökset asianomaisissa johtosäännöissä. Lähes kaikilla kunnan lakisääteisillä tehtäväalueilla kunnan toimielimet joutuvat käyttämään julkista valtaa⁷⁹. Julkisen vallan käyttö kohdistuu pääsääntöisesti kunnan jäseniin, mutta myös muiden kuntien henkilö- tai juridisiin jäseniin, jos he ovat asi-anosaissuhteessa kuntaan.

Virkamiestä koskevat riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimukset liittyvät myös keskeisesti julkisen vallan käyttämiseen. Virkamiehen tehtävänä on esimerkiksi turvata, että kansalaiset saavat heille kuuluvat edut ja oikeudet. Hallintovaliokunta on pitänyt lähtökohtana, että julkista valtaa käytetään vain virkasuhteessa. Poikkeustapauksissa voi kysymys olla lähinnä julkisyhteisön ulkopuolella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä. Valiokunta pitää kansalaisten oikeusturvankin kannalta välttämättömänä, että julkista valtaa käyttävään julkisyhteisön työntekijään sovelletaan kaikkia virkarikossäännöksiä. Kunnissa ei voida antaa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä Kuntal 44 §:n nojalla muulle kuin virkasuhteiselle henkilölle. Valiokunta

75 Mäenpää 2003 s. 15–18

76 Makkonen 1964 s. 782

77 Sipponen 1965 s. 134

78 Makkonen 1964 s. 783. Ks. myös Heuru 2000 s. 58 ja Husa – Pohjolainen 2008 s. 223

79 Esimerkiksi sosiaalihuoltolaki 13 §, lukiolaki 20 § ja maankäyttö- ja rakennuslaki 21 §

kiinnitti huomiota siihen, että julkisen vallan käyttämistä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä osana tehtävien kokonaisuutta.⁸⁰

Virkamieshallintoperiaate saa uutta sisältöä muuttuneiden käytäntöjen johdosta. Kunnallishallinnossa on siirretty aikaisemmin kunnan elinten suorittamia palvelutehtäviä yksityisille. Tällaista menettelyä ei voida pitää suoranaisena poikkeuksena virkamieshallintoperiaatteesta, koska tällaisten tehtävien suorittamiseen ei normaalisti sisälly julkisen vallan käyttöä ja vastuu palvelun saamisesta on viime kädessä kunnalla. PeL 124 § ei estä tällaista menettelyä, kun sille on asialliset perusteet, huomioidaan yksilön perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset.⁸¹

Kunnan tehtävät on kuitenkin lähtökohtaisesti tarkoitettu hoidettavaksi kuntien itsensä toimesta. Tällainen tilanne on myös kuntien tehtävien ja toiminnan lainmukaisuuden tarkastelun kannalta selkein. Kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toiminnan niin poliittinen kuin oikeudellinen vastuu on helposti osoitettavissa. Näin pitäisi olla myös silloin, kun kunnat hoitavat tehtäviä yhteistyössä. Myös julkista vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voivat kunnat hoitaa yhdessä, yhteisillä toimielimillä ja viranhaltijoilla. Joskus tällaiset järjestelyt parantavat palvelua ja tehostavat kuntien toimintaa. Julkisen vallan käytön on tässä tapauksessa perustuttava lakiin, mutta itse toimintaa koskevat edellä mainitut lähinnä oikeudelliset vastuukysymykset voivat joissakin tapauksissa jäädä kansalaisten näkökulmasta häilyviksi ja epäselviksi.

Julkisen vallan käyttöä on yhtä vaikea määritellä kunnallishallinnossa kuin muualla julkisessa hallinnossa⁸². Esimerkiksi perustuslain valmistelun yhteydessä julkisen vallan käsitettä käytettiin toimintakäsitteenä koskien hallinnon järjestämistä ja toisaalta subjektikäsitteenä osoittamaan niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat. Samalla kuitenkin todettiin, ettei käsitettä voida tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan perustuslain puitteissa tarpeen mukaan lainsäädännöllä laajentaa ja supistaa. Julkisen vallan käyttöä ei myöskään voida palauttaa vain valtion toiminnaksi, koska esimerkiksi kunnat käyttävät merkittävää julkista valtaa.⁸³ Julkinen valta kuitenkin samaistuu valtiovaltaan ja ilmentää julkisen oikeuden perusluonteen: valtio on legalisoinut pakon käyttämisen ja sillä uhkaamisen. Julkisen vallan käytön ydin on näin edellä olevan lisäksi *Heurun* mukaan yksipuolisuus ja velvoittavuus. Julkinen valta palautuu eduskuntalakiin ja julkinen hallinto aina julkiseen valtaan.⁸⁴

Julkisen vallan lohkoina erityisesti kunnallishallinnon kannalta *Heuru* on löytänyt velvoittavan julkisen vallan, jonka käyttämisen tulee perustua lakiin, edun tai oikeuden suominen ja palveleva julkinen valta, joka järjestää kunnan asukkaille yhteiskunnal-

80 HaVL (2/2002)

81 Mäenpää 2003 s. 19

82 Julkinen valta on oikeustieteen kehittämä hallinnon peruskäsite, jota ei tästä huolimatta yleensä määritellä. *Heuru* 2003 s. 66

83 HE (1/1998) s. 74

84 *Heuru* 2003 s. 67–68

lisiä palveluja.⁸⁵ Julkisen vallan käyttöä sisältyy näin useampiin toimenpiteisiin kuin perustuslain säännöksestä voisi päätellä. Julkisen vallan käytön periaatteet on siksi perusteltua nähdä kaikkea kunnissa tapahtuvaa hallintotoimintaa ohjaavina. Kuntien toimielinten ja viranhaltijoiden on noudatettava lakeja ja hallinnollisia periaatteita sekä yleisesti edistettävä kuntalaisten hyvinvointia näiden tavoitteiden mukaisesti.

1.3.4 Toimivalta julkisessa hallinnossa

Merikoski on luonnehtinut yleisesti hallinto-organisaatioiden rakenteita horisontaalisiksi, jos kaikki erilaisia hallintotehtäviä hoitavat alemmat paikallisviranomaiset ovat käskynalaisuussuhteessa siihen yleiseen paikallisviranomaiseen, jonka alueella ne toimivat. Jos taas hallintoelimet ovat jaetut hallinnonaloittain ylhäältä alas lohkoihin, joihin kuuluvilla paikallisilla viranomaisilla ei säännönmukaisesti ole yhteyttä keskenään muutoin kuin ylimmän virka-asteen kautta, on hallintokoneisto muodostettu vertikaalisen järjestelmän mukaiseksi.⁸⁶

Tällaiset hallinto-organisaatioiden väliset suhteet määräytyvät toimivallan mukaan. Toimivalta eli kompetenssi tarkoittaa oikeudellista kelpoisuutta tehdä julkista valtaa sisältäviä oikeudellisia toimenpiteitä. Toimivalta voi *Uotilan* mukaan ilmetä esimerkiksi niin, että ellei ole olemassa erityisiä pätemättömyysperusteita, suoritettulla toimella on tarkoitettu oikeusvaikutus. Laajasti ottaen toimivalta merkitsee samaa kuin toimiala tai tehtäväpiiri, mutta ei kuitenkaan kuin työnjako⁸⁷. Toimivallan käsitteeseen liittyy myös päätösvalta. Päätösvalta tarkoittaa kelpoisuutta hallintotoimien suorittamiseen. Näin ymmärrettyinä päätösvalta on toimivaltaa, mutta kaikki toimivalta ei ole päätösvaltaa. Koska toimivallan ja päätösvallan käsitteet ovat luonteeltaan puhtaasti oikeudellisia, siksi toimi- ja päätösvallasta on erotettava valta ja vaikutusvalta.⁸⁸

Hallinto-oikeudellista toimivaltaa koskeva normisto on sidoksissa perustuslakiin kahdella tavalla. Perustuslaissa on perussäännökset ensinnäkin hallinto-organisaatiosta ja toiseksi tämän organisaation ja yksityisten välisistä suhteista. Perustuslain säännökset hallinto-organisaatiosta ovat kuitenkin suhteellisen niukat. Valtioneuvostolla on hallitus- ja hallintoasioissa yleistoimivalta eli sille kuuluu perustus- tai muissa laeissa sen tai ministeriön päätettäväksi nimenomaan osoitetut asiat, joita ei ole määrätty muille viranomaiselle.⁸⁹ Valtioneuvoston yleistoimivallasta huolimatta julkinen hallinto toimii keskus-, alue- ja paikallistasolla kullekin säädetyin oman toimivaltansa puitteissa. Kunnat ovat myös osa julkista hallintorakennetta, mutta kunnallishallinto on kansalaisten itsehallintoa eli kunnat eivät ole suoranainen osa valtion hallinto-organisaatiota.

85 Heuru 2001 s. 68–69

86 Merikoski 1966 s. 117

87 Husa – Pohjolainen 2008 s. 223

88 Uotila 1963 s. 7–11

89 Tuori II 2000 s. 67

Hallintoviranomaisilla on kullakin määrätty itsenäinen toimivaltansa. Toimivalta on yleensä alemmillakin viranomaisilla itsenäinen myös suhteessa ylempiin viranomaisiin. Itsenäisyyden ohella toimivallalta edellytetään lisäksi yhtenäisyyttä. Siksi toimivalta on järjestetty niin, että viranomaiset kussakin virkakunnassa muodostavat säännöllisen virka-asteikon. Alemmat viranomaiset ovat ylemmistä riippuvaisia. Hallintoviranomaisten toimivaltaa rajoittavat lainsäätäjälle ja tuomioistuimille kuuluvat muut tehtävät sekä toisten hallintoviranomaisten toimivalta. Kaikissa tapauksissa hallintoviranomaisten muidenkin julkisen vallan käyttäjien ohella tulee aina pysyä toimivaltansa rajoissa, ts. asteelliset toimivaltarajat ovat jäykkiä.⁹⁰

Viranomaisen toimivallan on perustuttava lakiin. Viranomainen voi ottaa asian käsiteltäväkseen vain lainmukaisesti toimivaltaisena. Kuten edellä jo viitattiin, toimivalta samaistuu yleensä viranomaisen tehtäväpiiriin. Käytettäessä julkista valtaa, on erikseen säädettävä toimivallasta. Toimivaltaa eri näkökulmista tarkasteltuna muodollis-organisatorinen toimivalta viittaa viranomaisten ja virkamiesten väliseen tehtäväjako. Sisällöllinen toimivaltaisuus tarkoittaa puolestaan niitä edellytyksiä, joiden mukaan toimivaltaa tulee tai voidaan käyttää.⁹¹ Toimivallan organisatorinen ulottuvuus määrittelee ensisijaisesti hallintokoneiston sisäistä työnjakoa ja viranomaisten välisten suhteiden perusteita. Toimivallan toiminnallinen ulottuvuus koskee erityisesti hallinnon ja yksityisen välistä suhdetta. Se määrittää muun muassa julkisen vallan käytön sisältöä ja rajoja sekä hallintotehtävien toteuttamista.⁹²

Vakiintunein tarkastelutapa on kuitenkin jaotella toimivalta asteelliseen, alueelliseen ja asialliseen. *Asteellisella toimivallalla* tarkoitetaan vertikaalisesti tapahtuvaa jakoa ylempiin ja alempiin viranomaisiin sekä virkahierarkian luomista⁹³. Valtionhallinnossa viranomaiset toimivat keskus-, alue- ja paikallishallinnossa. Kunnallishallinnossa valtuusto ja sen alaiset toimielimet ovat vastaavasti toisiinsa nähden ylemmän- tai alemmanasteisia. Hallintotehtävät on jaettu asteittain kullekin viranomaiselle. Asteelliset toimivaltasuhteet ovat luonteeltaan suhteellisen jäykkinä, korostaen kunkin viranomaisen päätösvallan itsenäisyyttä.⁹⁴ Tämä koskee myös kunnan viranomaisia erityistoimialalla, sen sijaan kunnan yleistoimialalla asteelliset toimivaltasuhteet ovat joustavia⁹⁵. Yleisesti hallinnon ylimpänä elimenä on yleensä ministeriö, jonka alaisena toimivat keskushallinnon elimet ja niiden alaisena piirihallinnon elimet, joiden alaisina on puolestaan paikallisia elimiä. Asteellinen toimivalta määrittelee hierarkkisen sijainnin ohella osaltaan myös toimielimen itsenäisyyttä tässä hierarkiassa.⁹⁶

Alueellinen toimivalta liittyy virka-aluejako. Keskushallinnon viranomaiset ovat yleensä toimivaltaisia koko maan alueella. Alue- ja paikallishallinnossa kullakin

90 Ståhlberg 1928 s. 110–112 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 48–50

91 Kulla 2008 s. 122

92 Mäenpää 2003 s. 99

93 Merikoski 1966 s. 117

94 Kulla 2008 s. 122–123 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 49

95 Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 110

96 Mäenpää 2003 s. 100

viranomaisella on toimivallan rajoja osoittava virka-alueensa. Lisäksi perinteisen kansainvälisen oikeuden alueperiaatteen mukaan Suomen viranomaisilla ei ole toimivaltaa maan alueen ulkopuolella eikä ulkomaiden viranomaisilla Suomessa. Tästä on kuitenkin valtiosopimuksiin perustuvia poikkeuksia, joista keskeisimmät perustuvat EU-oikeuteen.⁹⁷ Alueellinen toimivalta määräytyy alemmanasteisten paikallisten viranomaisten virkapiirien rajojen mukaan. Tästä johtuen se on usein yhteneväinen asiallisen toimivallan kanssa sikäli, että jokainen keskenään rinnasteinen paikallinen viranomaislainen voi toimia vain määrättyssä osassa valtakuntaa.⁹⁸

Asiallisessa toimivallassa ratkaisevaa on asian sisältö viranomaisen tehtävien suhteen. Viranomaislainen ei saa ottaa käsiteltäväkseen muita kuin juuri omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvia asioita. Viranomaisen toimivallan tulee perustua lakiin, ts. yksityisen oikeusasemaan ei voida välittömästi puuttua muutoin kuin lain tai nimenomaisen valtuutuksen nojalla annetun alemman asteisen säännöksen perusteella⁹⁹. Tarkasta asiallisesta tehtäväjaosta on kuitenkin eräiltä osin jouduttu luopumaan julkishallintoa kehitettäessä. Nyt lainsäädännössä on enemmän säännöksiä viranomaisten yhteistoiminnasta asioiden valmistelussa silloin, kun itse päätöksenteko kuuluu tietyille viranomaiselle. Lisäksi valtion ja kuntien viranomaiset ovat kehittäneet yhteispalveluita. Palvelujen kehittäminen on ollut yksi syy toimivaltaisuuslainsäädännön väljentymiseen yli hallinnonrajojen.¹⁰⁰

Pääsäännön mukaan tietyn tehtävän suorittaminen kuuluu vain yhdelle viranomaiselle. Tämä viranomaislainen on omassa päätöksenteossaan riippumaton toisen samanasteisen viranomaisen päätöksistä tai ohjeista. Asialliset toimivaltarajat ovat siten periaatteessa yhtä jäykkä kuin asteelliset toimivaltarajat. Asiallisten toimivaltarajojen jäykkyyttä voi lieventää tehtävien osittainen päällekkäisyys tai rinnakkaisuus, kuten esimerkiksi valvontatehtävissä.¹⁰¹

Aikaisemmin jo viitattiin hallintoelinten välisten toimivaltarajojen jäykkyyteen. Tämä merkitsee sitä, että toimielimillä on oikeus suhteellisen itsenäiseen päätösvaltaan käyttöön. Yleisenä lähtökohtana on, että hallintoelin tai virkamies ei saa siirtää tai muuten luovuttaa toimivaltaansa ja tehtäviään muille. Tästä rajoituksesta poikkeaminen edellyttää nimenomaista siihen valtuuttavaa oikeusperustetta¹⁰². Hallinnollisen toimivallan siirtämisen tai delegoinnin rajoittamista on yleensä perusteltu oikeusturva- ja vastuunäkökohdilla. Toimivallan yleinen siirtämismahdollisuus saattaa heikentää hallintotoiminnan ennakoitavuutta ja vastuun toteuttamista. Kunnallishallinnossa päätösvaltan siirtämisellä voi hyvinkin olla kunnallisen demokratian ja päätöksenteon julkisuutta heikentäviä vaikutuksia.¹⁰³

97 Kulla 2008 s. 124 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 111

98 Merikoski 1966 s. 117. Ks myös Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 110–111

99 Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 110

100 Kulla 2008 s. 123–124

101 Mäenpää 2003 s. 103

102 Tällainen säännös on KuntaL 14.2 §. Toimivaltarajojen merkityksestä kunnallishallinnossa ks. esimerkiksi Harjula – Prättälä 2007 s. 188–193

103 Mäenpää 2003 s. 105–106

Toisaalta hallinto-oikeutemme eurooppalaistumiskehitys vaikuttaa näiden toimivaltaperiaatteiden merkityksen suhteellistumiseen. Esimerkiksi asteellisen toimivallan itsenäisyys on korvautumassa kumppanuusperusteisella toimintatavalla. Tämä ilmenee esimerkiksi aluekehitysvastuussa, josta alueiden kehittämislain 4 §:n mukaan vastaavat valtio ja kunnat yhdessä.

Asteellisten, alueellisten ja asiallisten toimivaltarajojen luonne on näin mahdollista järjestää joustavaksi. Toimivaltarajat ovat joustavia silloin, kun toimivallan jako on tarkoitettu pääasiassa ohjeelliseksi ja siitä voidaan tarpeen vaatiessa poiketa. Vaikka toimivalta määrittelee viranomaisen pääasiallisen vastuualueen, se ei estä esimerkiksi yhteistyötä toisten viranomaisten kanssa. Kun korostetaan viranomaisen itsenäisyyttä ja sen tehtäväpiirin rajojen ehdottomuutta, organisaatio on rakenteeltaan jäykkä. Hallintoelimen on käytettävä hallinnollista toimivaltaansa periaatteessa muista riippumattomana, suoritettava tehtävänsä itse ja omavastuisesti, toimia sille määritellyn asiallisen ja asteellisen toimivallan rajoissa. Viranomainen ei voi puuttua siihen, miten muut viranomaiset käyttävät toimivaltaansa tai suorittavat tehtäviään. Toimivaltarajojen ylittäminen on mahdollista vain, jos on olemassa nimenomainen salliva säännös, esimerkiksi viranomaisten yhteistoiminnasta tai päätösvallan siirtämisestä.¹⁰⁴

Kunnallishallinnon näkökulmasta toimivaltaa koskevia kysymyksiä voidaan tarkastella suhteessa valtionhallintoon tai toisaalta kunnallishallinnon sisällä eri kuntien ja niiden toimielinten välillä. Perimmäinen kysymys on luonnollisesti kunnan suhde valtioon nähden. Kysymystä kunnan ja valtion välisen toimivallan lähtökohdista käsitellään erityisesti 1.4 luvussa.

Valtion näkökulmasta kunnallishallinto muodostaa järjestelmän, jolle valtio on jättänyt tietyt paikallista hallintoa ja päätöksentekoa koskevat asiat hoidettavaksi ja toiseksi määrännyt lähinnä julkisia palvelujen hoitoa koskevia tehtäviä. Näitä tehtäviä hoitavat yksittäiset kunnat, jotka ovat valtiolle suoraan vastuussa velvoitteidensa täyttämisestä. Tehtävää määrätessään valtio on samalla säätänyt veloitteen laajuudesta eli esimerkiksi siitä kenelle kunnan on palveluja järjestettävä. Pääsääntöisesti kunnan velvollisuus koskee kunnan jäseniä tai aluetta. Kunnan toimivaltaisuus määräytyy näin asiallisesti ja alueellisesti velvoitteiden hoitamisessa.

Kunnan (alueellisen) toimivallan määräytymistä kuvaa myös se, että kunta on vastuussa alueensa asukkaiden hyvinvoinnista. Tästä on säännös KuntaL 1.3 §:ssä¹⁰⁵. Säännös ilmaisee kunnan rajojen ehdottomuuden: vastuu kohdistuu koko rajojen muodostamalle alueelle. Kunnan rajat osoittavat vastuun alueellisen laajuuden. Kunnan rajat määräävät kunnan hallinnollisen toimivallan perusteet. Kunnan näin muodostuva

104 Mäenpää 2003 s. 101–102

105 *Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.* Säännös on lähinnä tavoitenormi, joka suuntaa tulkintaa, mutta ei yksinään riitä oikeusohjeeksi. Säännös voi kuitenkin vaikuttaa muiden normien tulkintaan kunnan harkintavaltaa rajoittavasti, mutta ei mahdollista esittää kunnalle subjektiivisia palveluja koskevia vaatimuksia. Harjula – Prättälä 2007 s. 103–104. Kunnan vastuu ei myöskään rajoitu vain kunnan omaan alueeseen, vaan kunnan vastuu on kunnan rajoja laajempi edellyttäen kunnilta yhteistyötä. HaVM (18/1994) s. 7.

toimivalta myös vaikuttaa sen kaikkien tehtävien yleiseen muotoutumiseen. Kunnan toimivallan määräytyminen ei kuitenkaan enää ole näin selkeä. Viime vuosina kuntien ja valtion välinen suhde on lähentynyt, maakuntien ja seutujen merkitys on kasvanut sekä yleensä kuntien yhteistyö lisääntynyt.¹⁰⁶ Tällainen kehitys muuttaa väistämättä kunnan rajan merkitystä ja johtaa uudenlaiseen kunnallisia rajoja ja toimivaltaa koskevaan määrittelyyn.

Kuntien välillä toimivalta määräytyy pääsääntöisesti myös asiallisesti ja alueellisesti. Kunnan toimivalta on itsenäistä eli se on itse vastuussa niin itsehallinto- kuin lakisäateisistä tehtävistä, eikä muilla kunnilla ole toimivaltaa puuttua virallisesti toisten kuntien asioihin. Kunnat eivät myöskään ole vastuussa toistensa asioista eikä niillä ole velvollisuutta toimia toistensa puolesta, ellei laissa ole tällaisesta erikseen säädetty. Kunnan itsenäinen toimivalta koskee myös kunnan aluetta eli kunnan toiminnan tulee pysyä oman kunnan rajojen sisäpuolella ja alue on toisaalta koskematon muiden kuntien toimenpiteiltä.

1.3.5. Kunta julkisen hallinnon yhdyskuntana

Julkishallinnon kannalta kunnallishallinnolla on kaksi tärkeää tehtävää. Ensinnäkin kunnat huolehtivat kansalaisten keskeisistä hyvinvointipalveluista. Toiseksi, kuntien rajoista muodostuva *kuntajako on koko hallinnon perusjaotus*. Valtion yleishallinto ja viranomaistehtävien hoidon kannalta kunnan rajat osoittavat eri alueellisten ja paikallisten viranomaisten toimivaltarajat.¹⁰⁷ Tältä kannalta kunnan raja on erityisen merkityksellinen niiden kuntien kohdalla, jotka rajautuvat johonkin valtiolliseen hallintoalueeseen tai muuhun hallintopiiriin. Rajalla on merkitystä, ei vain viranomaisten toiminnan kannalta, vaan myös kansalaisten näkökulmasta silloin, kun he tarvitsevat eri viranomaisten palveluja.

Julkisen hallinnon tehtävien kannalta kuntien rajojen ja koko kunnallisen jaotuksen tulisi olla järjestetty mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi. Kuntien rajojen voi katsoa toteuttavan tarkoitustaan silloin, kun ne täyttävät esimerkiksi tietyt tehokkuus-, demokratia-, jako- ja kehittämisperusteet¹⁰⁸. Tehokkuusnäkökohta viittaa siihen, millainen hallinnollinen rakenne tuottaa suurimman osan palveluista kokonaistaloudellisemmin. Demokratianäkökohta liittyy siihen, millainen rakenne parhaiten toteuttaa kansalaisten hallintoa koskevaa valvontaa ja vastuuta. Jakotehtävässä kysy-

106 Esimerkinä voidaan mainita alueiden kehittämislaki (602/2002). Siinä vastuu alueiden kehittämisestä on säädetty niin kunnalle kuin valtiolle ja kuntien on hoidettava oma tehtävänsä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kehittämistehtävän hoito edellyttää kunnan alueellisen toimivallan jaon ylittämistä ja tällaisen jaon merkityksen hämärtymistä.

107 Ks. maakuntajakolaki 1 §

108 Ladner-Arn – Friedrich – Steiner – Wichteremann 2000 s. 102. Keating 1995 s. 117. Perusteet on mainittu ao. teoksissa lähinnä tekijöiksi, jolloin kuntien tulisi yhdistyä. Samat perusteet voidaan nähdä sekä kuntaliitoksien myönteisinä että kielteisinä perusteina eli niitä voidaan käyttää myös kuntaliitoksen vastustajien argumentteina.

mys on siitä, millainen rakenne on sopivin palvelujen tarjoamisen ja verorasituksen jakamisen kannalta. Kehittämisen kannalta on tärkeää, millainen rakenne parhaiten edistää taloudellista kasvua. Näihin kaikkiin liittyy arvo- ja arvostusseikkoja, joten yksimielisyyden löytäminen kriteerien määrittelystä on vaikeaa.

Tehokkuus- ja jakoperusteilla on viime aikoina erityisesti perusteltu kuntarakenteen uudistamista ja se on myös mm. Paras-hankkeen taustalla. Jakoperuste on keskeinen niin kuntien oman toiminnan kuin valtion edun ja sen asettamien velvoitteiden järjestyksen toteuttamisen kannalta. Tämän perusteen lähtökohdista kunnan rajan tulisi muodostua eri julkishallinnon toimijoiden tarkoituksenmukaisen työnjaon mukaan. Asia voidaan nähdä myös niin, että kuntien rajat eivät ainakaan saisi olla esteenä toimintojen järjestämiselle tai rajojen tulisi olla helposti ylitettävissä. Kansalaisnäkökulmasta jakoperusteen huomioiminen on myös tärkeää. Demokratiaperusteen vaatimukset kunnan rajan kannalta ovat ilmeiset. Kehittämisperuste liittyy lähinnä siihen, miten kunnan raja vaikuttaa esimerkiksi naapurikuntien alueiden kehittämisstrategioihin – hallinnollinen raja voi olla este asioiden järkiperäiselle hoitamiselle ¹⁰⁹. Kuntien laajentuva seudullinen yhteistyö elinkeinoelämän edellytysten parantamiseksi ja yhteistyön organisoiminen merkitsevät sitä, että kuntien päätöksillä on usein vaikutuksensa kuntarajojen yli laajemmalle alueelle.

Kuntien rajoilla on erityistä merkitystä esimerkiksi silloin, kun kunnan rajat erottavat maakuntia toisistaan eli toimivat myös maakuntien rajoina. Tämä todettiin mm. *Helsingin ja Sipoon* välistä kuntajakokiistaa koskevassa selvityksessä. Yhteistyön maankäytössä ja asuntotuotannon ongelmien ratkaisemisen tekee vaikeaksi se, etteivät ao. kunnat kuulu samaan maakuntaan. ¹¹⁰ Tämän kaltaiset ongelmat eivät voi olla vaikuttamatta muun julkisen hallinnon toimintaan.

I.4 Raja paikallisen hallinnon ja alueen funktiona

I.4.1 Kunnallisen itsehallinnon määritelmiä

Kunnallisen itsehallinnon sisällöstä on keskusteltu ja sitä on pyritty määrittelemään eri tavoin jo ennen Suomen itsenäistymistä. Seuraavassa luodaan yleiskatsaus joidenkin merkittävien hallinto- ja julkisoikeuden asiantuntijoiden näkemyksiin kunnallisen itsehallinnon alkuperästä ja sisällöstä.

Ståhlbergin mukaan kunnan itsehallinto-oikeuteen kuuluu talous- ja järjestysasioita, kunnan omia yhteisiä asioita ja valtion viranomaisen toimialaan kuulumattomia asioita. ¹¹¹ Itsehallinto-oikeus ei kuitenkaan ole hänen mukaansa kuntalaisilla yksityisi-

109 Esimerkiksi maankäyttöä, liikennettä ja asumista tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkastella hallinnollisten rajojen yli koko työssäkäyntialueella. Hallinnolliset rajat eivät myöskään saisi estää yhdyskuntateknisiä ja muita järkeviä yhdyskuntarakennetta parantavia ratkaisuja. HaVM (31/2006) s. 17

110 Sisäasianministeriön julkaisuja 53/2006 s. 22

111 *Ståhlberg* 1928 s. 270

nä henkilöinä, vaan itsellään kunnalla, jonka puolesta äänioikeutetut kunnan jäsenet saavat valita kunnallisten asioiden hoitajat ja lain rajoissa päättää asioista.¹¹² Paikallisen itsehallintoyhdyskunnan muodostavat samojen paikallisolojen ja etujen yhdistämät luonnolliset ja juridiset henkilöt osalla valtion aluetta¹¹³.

Myös *Hermansonin* näkemyksessä korostui kunnan tai kuntayhteisön muodostuminen paikallisesta intressistä ja oikeudesta itsehallintoon osalla valtion aluetta. Kunnallisen yhteisön erottaa muista yhteisöistä juuri paikallisuusintressi. Ihmisillä on jonkinlaisia olosuhteista riippuvia yhteisiä intressejä samaan osaan valtion aluetta. Kaikilla kunnan jäsenillä on yhteisiä intressejä, koska ne ovat samaan paikkaan sidoksissa. Tästä seuraa, että oikeus kunnalliseen itsehallintoon kuuluu yksittäisen kunnan jäsenen sijaan kunnalliselle yhteisölle itselleen.¹¹⁴

Yhdyskunnalla on itsenäinen oikeus omien etujensa tyydyttämiseksi käyttää toimeenpanovaltaan kuuluvia oikeuksia. Toimeenpanovaltaan kuuluvien oikeuksien käyttäminen on hallintoa, mistä johtuu sana itsehallinto. Kunta on määrättyllä valtion paikkakunnalla oleva yhdyskunta, jolla on oma oikeus sen jäsenille yhteisten paikallisten tarpeiden tyydyttämiseksi käyttää toimeenpanovaltaan kuuluvia oikeuksia. Kunnalla on oikeus paikallisten tarpeidensa tyydyttämiseksi käyttää itsehallintoa. Kunta on määrätty alue ja yhdyskunta valtiossa. Yhdyskunnan jäsenet muodostavat yhteisiin tarpeisiin ja etuihin perustuvan yhteisyyden, koska he ovat samaan paikkakuntaan sidottuja. Kunnallisen yhdyskunnan tulee saada käyttää toimeenpanovaltaan kuuluvia oikeuksia tyydyttääkseen vaaditut paikalliset tarpeet. Yhdyskunnan oikeus ei ole rajoitettu vain yhteen tai useampaan yksityiseen hallinnon tehtävään. Yhdyskunnan oikeus perustuu valtion lakeihin, eikä yhdyskunta voi itse määrätä niistä oikeussäännöksistä, joiden nojalla näitä oikeuksia käytetään. Kunnalla ei ole omaa valtaa niin kuin valtiolla, vaan sen yläpuolella olevaan lakiin perustuva valta.¹¹⁵

Merikoski määritteli itsehallinnon tarkoittavan valtion alaiselleen yhdyskunnalle suomaan oikeutta omien elintensä avulla hoitaa sellaisia omia asioitaan, joiden hoitamista valtio ei ole toisella tavoin järjestänyt. Kunnan hoitama tehtävä ei alueellisesti ja asiallisesti saa olla kunnan intressipiirin ulkopuolella. Tehtävän suorittamisesta tai toiminnan harjoittamisesta koituvan hyödyn tulee koitua koko kunnan eikä vain sen alueellisesti rajoitetun osan taikka määrätyn kuntalaisryhmän hyväksi.¹¹⁶ Hänen mukaansa yhdyskunnan valta on lähtöisin valtiosta ja sidottu määrättyihin rajoihin, joiden ylittämisen valvontaan valtio voi puuttua.¹¹⁷

112 Ståhlberg 1901 s. 29

113 Ståhlberg 1934 s. 103–104

114 Hermanson 1898 s. 253–254

115 Hermanson – Kaira 1952 s. 116–117

116 Merikoski 1966 s. 214–215

117 Merikoski 1970 s. 181–184. Vertailun vuoksi on mielenkiintoista ottaa rinnalle myös *Merikosken* määritelmä valtiosta. Valtio on ihmis yhdyskunta, joka määrättyllä alueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa. Ihmis yhdyskunnan muodostavat siihen kansalaisina kuuluvat henkilöt. Omin takeinen valta tarkoittaa, että valtio siitä itsestään lähtöisin olevaa omaperäistä valtaa käyttäen

Valtio ei kuitenkaan yleensä sekaannu yhdyskunnan asioihin. Alhaaltapäin yhdyskunnan jäsenien taholta tulevan valvonnan tulisi riittää pitämään yhdyskunnan toiminnan lain mukaisena ja ohjaamaan sitä tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Itsehallinnon vahvuus on lisäksi se, että paikalliset olosuhteet voidaan ottaa hallintotoiminnassa huomioon. Tämä antaa hallintokoneistolle huomattavasti lisää asiantuntemusta ja voimaa ”luottamusvirkamiesten” kautta. Näin itsehallintoyhdyskunnan demokraattinen instituutio-ominaisuus ilmenee alhaaltapäin, yhdyskunnan jäsenen kannalta katsottuna siinä, että yhdyskunta hoitaa asioitaan sellaisten toimielinten avulla, joiden henkilökökonpanon se itse määrää.¹¹⁸

Rytkölän määritelmässä kunta on itsenäinen oikeussubjektiviteetti, valtiosta erillään oleva oikeushenkilö. Kunnan julkinen valta on alun perin valtiolle kuulunutta valtaa. Kunnalla samoin kuin valtiollakin on oma alueensa ja väestönsä, joka on kunnan julkisen vallan alainen. Tätä paikallisesti rajoitettua valtaansa kunta käyttää vastaavasti samoin kuin valtio valtiovaltaa. Valtiovalta on suvereeni, kun taas kunnan käyttämä valta on lähtöisin valtiosta. Kunnan julkinen valta on pääasiallisesti toimeenpanovaltaa, kun taas valtiolle kuuluu myös lainsäädäntö- ja lainkäyttövaltaa. Kunta käyttää julkista valtaansa alueellaan.¹¹⁹

Kunnan yhteisten asioiden tarkka määrittäminen ei ole mahdollista. Sosiaalisen kehityksen seurauksena yhä enemmän asioita siirtyy yhteiskunnan tehtäväpiiriin itsehallintoyhdyskuntien hoidettavaksi, jo välittömästi hallinnollisen desentralisaation johdosta. Yleinen kehitysprosessi antaa osaltaan näin viitteitä kulloinkin pidettävistä kunnan yhteisistä asioista. Vaikka asia välittömästi koskisikin vain jotakin osaa alueyhdyskunnan alueesta tai henkilöäineksestä, voidaan sitä pitää yhdyskunnan yhteisten asioiden hoitamisena. Myös muut yleisluontoiset asiat, jotka tavalla tai toisella tähtäävät yhteisten paikallisten intressien huomioimiseen, ovat tässä mielessä yhdyskunnan yhteisiä asioita. Kaikki ne asiat, jotka kunnalliselle yhdyskunnalle voidaan katsoa näin kuuluvan hoidettavaksi, ovat kunnan yhteisiä asioita.¹²⁰

Rytkölän mukaan alue ei asiallisesti rajoita kunnan julkisen vallan käyttöä, mutta määrää sen paikalliset rajat. Täten kunnan alue kuitenkin rajoittaa yhdyskunnan asiallistakin vallankäyttöä. Yhdyskunnan toimivalta säännöllisesti sisältää ainoastaan sen alueeseen kuuluvien henkilöiden yhteisten intressien turvaamisen ja edistämisen. Mitä laajempi alueyhdyskunta on, sitä laajempi on myös siihen kuuluvien henkilöiden intressipiiri. Intressipiirin laajuus ei tällöin ilmene vain sen ulottumisessa laajemmalle alueelle, vaan myös intressien suuremmassa vaihtelevuudessa. Julkisen alueyhdyskunnan tehtäväpiiriin katsotaan yleensä olevan totaalisen silloin, kun yhdyskunnan toimivalta ei

määrää, miten olot ja asiat sen alueella on järjestettävä ja tarpeen vaatiessa pakolla toteuttaen nämä määräyksensä. Merikoski 1970 s. 13–14

118 Merikoski 1966 s. 190–191

119 Rytkölä 1957 s. 3

120 Rytkölä 1952 s. 41–43

ulotu mihinkään tarkkoihin määrättyihin tehtäviin, vaan yleensä kaikkiin paikallisiin hallintotehtäviin, joita ei ole erotettu pois sen toimivallasta.¹²¹

Kunnallishallinnon perustamisella selvennettiin *Holopaisen* mukaan paikallishallinnon ja valtion elinten välistä suhdetta ja suurempaa riippumattomuutta. Se ei merkinnyt paikallishallinnon erillisyyttä valtionhallinnosta eikä myöskään niiden vastakkaisuutta. Järjestelmän luomisessa lähdettiin siitä, että se perustuu oikeusjärjestykseen (lakiin) ja etteivät kunnat ole oikeusjärjestyksen ulkopuolelta oikeutensa johtavia yhteisöjä. Erityisesti *Holopainen* korosti valtion ja kunnan yhteenkuuluvuutta ja päämäärien yhtäläisyyttä. Kunnat kuuluvat osana valtioon sanan laajassa mielessä, itsehallintoon kuuluu kuitenkin tietty erillisuus valtion hallintokoneistosta. Kunnan alueen merkityksestä hän toteaa, että kunnan orgaanien kompetenssia alue rajoittaa oikeudellisesti vain julkisen vallan käytön osalta. Muuten kunnan alue on vain yksi toimialaa määräävä tekijä ja sen merkitys on eri tehtävien osalta erilainen.¹²²

Uotilan määritelmässä kunnallinen itsehallinto on alueellisen desentralisaation eli hallinnon paikallisten viranomaisten toimivallan ja itsenäisyyden lisäämisen tärkein ilmenemismuoto. Paikallisten olojen ja asukkaiden tuntemusta voidaan hallinnossa käyttää hyväksi vain, jos toteutetaan tietty määrä alueellista desentralisointia. *Uotilan* mukaan ei olisi tarkoituksenmukaista, että desentralisaation käsitteelle hallinto-oikeudessa annettaisiin rajoitettu juridinen merkitys eli itsehallinto. Itsehallinto on puhtaasti positiivisoikeudellinen käsite. Sillä ei voida saavuttaa mitään etua, että positiiviseen oikeuteen kuuluva käsite itsehallinto korvataan toisella käsitteellä pelkästään sen tähden, että *Ranskassa* on vanhastaan käytetty desentralisaatio –nimitystä. Sentralisaatio ja desentralisaatio ovat yleisiä organisatorisia käsitteitä, jotka eivät ole tiukasti sidotut mihinkään positiivisen oikeuden säännöksiin. Näin ajatellen *Uotila* päätyy siihen, että itsehallinto ainakin Suomessa on tärkein hallinnon desentralisaation muoto.¹²³

Mäenpään mukaan kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kunnan suhteellisen itsenäistä suhdetta valtion viranomaisiin ja toisaalta kunnan jäsenten oikeutta päättää asioistaan itse valitsemiensa toimielinten kautta. Kunnat ovat osa valtiota, itsehallinnosta seuraa kuitenkin tietty erillisuus valtion hallintokoneistosta. Valtion oikeusjärjestys määrittelee kunnallisen itsehallinnon toimielinten toimivallan yleisesti ja joiltain osin yksityiskohtaisesti. Näin kunnallista itsehallintoa ei ole nähtävä vain valtion siirtämänä valtana, koska kyseessä on käsitteellisesti valta, jota ei ole edes valtiolla aiemmin ollut.¹²⁴

121 Rytkölä 1952 s. 39–40

122 Holopainen 1969 s. 138, 307 ja 413

123 Uotila 1963 s. 40–42

124 Mäenpää 1981 s. 20 ja 31, ks. myös Mennola 1990 s. 295

Itsehallinnon perustekijöitä ovat *Mäenpään* mukaan etenkin:¹²⁵

- kuntien riippumaton päätösvalta
- kunnallinen demokratia
- taloudellinen itsenäisyys
- verotusoikeus
- oma tehtäväpiiri

Jyrängin mukaan kuntalaitos ilmentää julkisen hallinnon desentralisaatiota eli hajuttamista. Se ei ole osa varsinaista valtionhallintoa, vaikka sille on uskottukin valtionhallinnon tehtäviä. Kunnallisen päätösvallan käyttöön liittyy kunnan asukkaiden osallistumista: kunnallisvaltuustojen ja lautakuntien päätöksenteko ilmentää paikallisella tasolla toteutettua edustuksellista demokratiaa.¹²⁶

Ryynäsen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta on laajempi. Hänen mukaansa valtiokeskeisen näkemyksen edustajat perustavat kantansa siihen, että luonnostaan vain valtiolle kuuluu alkuperäinen valta. Kaiken vallan valtioalueen sisällä on voitava olla johdettavissa valtiosta ja olla siten aina siitä osoitettavissa. Toisen näkökannan mukaan kunnat ovat aina omanneet alkuperäistä valtaa. Kunnat ovat kuitenkin historiallisesti katsottuna vanhempia kuin itsenäinen Suomen valtio.¹²⁷

Ryynäsen mukaan kirjallisuuden vallitseva käsitys on ollut, etteivät kunnan asukkaat osana kansaa ole alkuperäisen valtiovallan omistaja (suvereeni), vaan että kuntien valta on ainoastaan valtiolta johdettua valtaa eli välillistä valtiovaltaa. Jos kuntien valta on johdettua valtaa, on se joka tapauksessa valtiosäännöstä johdettua. Kun kansa antaa itselleen valtiosäännön, on kaikki valtiovalta perustuslaissa säädettyä valtaa. Kaiken vallan perusta on sen mukaisesti yksinomaan perustuslaki. Se tarkoittaa sitä, ettei perustuslaki voi asettaa ei-valtiollisia oikeussubjekteja, joilla on omat oikeudet. Tässä mielessä valtion ja kuntien valta perustuu samassa määrin perustuslakiin¹²⁸. Perustuslailla säädettyssä kansanvaltaisessa yhteisössä valtion ja kuntien dualistinen vastakkainasettelu on hylättävissä. Kansa osoittaa perustuslain kautta valtiovaltaa sekä valtiolle että kunnille. Perustuslain mukaisessa valtiorakenteessa kunnatkin ovat osaksi valtiovaltaa säädettyjä. Julkisen vallan omaajina ne ovat itsekkin osa valtiota. Tästä johtuen niillä ei voi olla vapauksia, vaan pelkästään kompetensseja.¹²⁹

125 Mäenpää 2003 s. 81

126 Jyränki 2000 s. 151

127 Ryynänen 1999 s. 147

128 Näin on todennut myös Makkonen 1964 s. 783 ja jatkaa edelleen, että jos kuntien toimivalta on valtion vallasta johdettua, niin mistä valtion valta on peräisin.

129 Ryynänen 1999 s. 147

Kunnallisen itsehallinnon ulottuvuuksia ovat *Ryynäsen* mukaan seuraavat:¹³⁰

- Aluevalta. Aluevallassa on kysymys valtiolta johdetusta kompetenssista, joka koskee kaikkia henkilöitä ja asioita kunta-alueella. Jokainen asia, joka sijaitsee tai henkilö, joka oleskelee kunnan alueella, on kunnan oikeudellisen vallan alainen. Aluemuutokset ovat sallittuja lainsäädännön rajoissa. Perustuslaki ei turvaa yksittäisten kuntien olomassaoloa, mutta edellyttää riittävää kuntien määrää. Kuntien on myös oltava sellaisia, että kunta-laisten vaikuttamismahdollisuudet ovat olemassa (kansanvaltaisuusulottuvuus).¹³¹
- Talousvalta. Talousvalta merkitsee kuntien oikeutta omavastuiseen verotus- ja talousvaltaan.
- Suunnitteluvallta. Suunnitteluvallta tarkoittaa kuntien oikeutta kehittää kaikenlaisia kunnan aluetta koskevia tulevaisuudensuunnitelmia.
- Johtosääntövalta. Säädosvalta antaa kunnille oikeuden säännellä omia asioitaan johtosäännöillä tai vastaavilla kunnallisilla sääöksillä.
- Organisaatio- ja yhteistoimintavallta. Organisaatiovalta antaa kunnille toimivallan järjestellä oman sisäisen hallintonsa asioita oman harkintansa mukaisesti.
- Henkilöstövalta. Kunnalla on oikeus kunnan palveluksessa olevien henkilöiden vapaaseen valintaan, palkkaamiseen, ylentämiseen ja irtisanomiseen.
- Kulttuurivallta. Kulttuurivallta käsittää kunnan toimivallan luoda, hoitaa ja edistää alueellaan kulttuurikohteita ja näin luoda kunnallinen ”kulttuurimaisema”.
- Ympäristövalta. Ympäristönsuojelu on primääri- tai lisäkompetenssi muiden valtiollisten tai kunnallisten toimivaltuuksien joukossa, erityisesti rakennus- ja maankäyttöoikeuden, jätehuolto-oikeuden, vesioikeuden ja lukuisten muiden tehtäväalueiden kanssa.

Niemi-Iilahden mukaan kunnallinen itsehallinto on yhteisö ja organisaatio, jolla on kyky asettaa päämääriä ja panna niitä toimeen. Eri paikallishallintomalleja koskevan tutkimuksen mukaan niille korostuvia piirteitä olivat¹³²

- paikalliset taloudelliset intressit
- integroitunut politiikka ja hallinto
- organisoituminen yhteisön omien intressien ajamiseen
- vapauden arvo
- erilaisuus
- kaupunkien hallintomuoto

Tiihonen on todennut itsehallinnon olevan aitoa silloin, kun sillä on oma tarkoitus (omat tehtävät), oma tahdonmuodostus (omat toimielimet) ja oma varallisuuspiiri (oma

130 Ryynänen 1999 s. 158–162. Katso myös Ryynänen 2004 s. 47–51

131 Ks. myös Werner – Jensen 2006 s. 34–35

132 Niemi-Iilahti 1992 s. 286–287

talous).¹³³ Vastaavasti *Pystynen* on puolestaan määritellyt kunnallishallinnon kolmeksi peruselementiksi kuntalaitoksen suoritettavana olevat tehtävät eli kuntien tehtäväpiiri yleensä, toiminnan organisaation ja kunnallistalouden. Hän määritteli (vanhan perustuslain säännöksiä perusteella) kunnan olevan valtakunnan alueen jako-osa, jonka tehtävä on valtiotarkoitukseen nähden instrumentaalinen, yleisen hallinnon välineenä toimiminen. Lääni, kihlakunta ja kunta ovat kaikki olemassa tätä samaa tarkoitusta varten. Kunta on kuitenkin asetettu muihin nähden erityiseen asemaan säätämällä, että kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon.¹³⁴

Lisäksi *Harjulan* ja *Prättälän* mukaan kunnallishallinnon ominaispiirteet ovat ainakin seuraavat: kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä toimielin (kunnanvaltuusto)¹³⁵, valtuuston yleinen toimivalta päättää yhteisistä asioista, kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta, jonka ytimenä on verotusoikeus, kunnan erillisyyks valtionhallinnosta ja kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta. Toisaalta *Harjula* ja *Prättälä* toteavat myös, ettei esimerkiksi kuntalaissa ole määritelty kuntaa tai sitä, että kunta on oikeushenkilö.¹³⁶

Kunnan oikeushenkilöllisyys nousi esille myös *Husan* ja *Pohjolaisen* kunnallista itsehallintoa koskevassa määritelmässä. Kunta ei ole suoraan valtion viranomaisten määräysvallassa (erillisyyks valtion hallinnosta). Kunnan itsehallinnollisuuden ydin on oikeus omiin demokraattisesti valittuihin hallintoelimiin (itsehallinnollisuus). Kunnilla on työnjako tehtävistä valtion kanssa (omat tehtävät). Kunnille kuuluu verotusoikeus ja itsenäinen päätösvalta taloudessa (taloudellinen itsenäisyys). Kunnallisen itsehallinnon perusta on kuitenkin siinä, että kunta muodostaa ihmisryhdyskunnan.¹³⁷

Kansainvälinen ja merkittävä kunnallisen itsehallinnon määritelmä on Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Sen 3. artiklassa todetaan, että *paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti*. Peruskirja on osa maamme oikeusjärjestystä (SopS 66/1991) ja ollut erityisesti kuntalain (365/1995) säätämisen mallina sekä sisältäen keskeiset itsehallinnon reunaehdot ja elementit, antaen näin myös sisällön kuntainstituutiolle¹³⁸.

Kunnallisen itsehallinnon määritelmä peruskirjassa poikkeaa hieman siitä mitä seuraavaksi käsiteltävään perustuslakiin on kirjattu. Perustuslaissa korostetaan asukkaiden itsehallintoa kuntien sijaan. Kunnilla on itsehallinto, joka perustuu kunnan asukkaiden omaan itsehallintoon. Peruskirjan 3. artikla takaa kunnille subjektiivisen oikeuden itsehallintoon ja toisaalta yleistoimivaltuuden paikallisyhteisön asioiden

133 Tiihonen 1997 s. 22

134 Pystynen 1965 s. 50 ja 174

135 Näin myös Kulla 2008 s. 35

136 Harjula – Prättälä 2007 s. 35–36 ja 97

137 Husa – Pohjolainen 2008 s. 270–271 ja 275

138 Ryyänen 2004 s. 43–46 ja 55. Lain esitöissä todettiin selkeästi silloiseen kunnallislakiin viitaten, että kunnilla on itsehallinto. Ks. HE (235/1990)

hoitamiseen. Ryynäsen mukaan lainsäätäjän käsitys tämän artiklan sisällöstä on kuitenkin selkiytymätön¹³⁹.

1.4.2 Kunnallinen itsehallinto perustuslaissa ja tässä tutkimuksessa

Kunnallista itsehallintoa koskeva PeL 121 §:n säännös on seuraava: *Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaiten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.*

PeL 121.1 §:ssä on säännös maan jakaantumisesta kuntiin.¹⁴⁰ HE:ssä perustuslaiksi ei tätä kommentoida tai perustella lainkaan¹⁴¹. PeL 122 §:ssä todetaan, että *hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajaon perusteista säädetään lailla.* Pyrkimyksellä yhteensopiviin aluejaotuksiin olisi tarkoitus välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Kielellisen jaotuksen osalta korostetaan yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan.¹⁴² Perustuslain säännöksen perusteella voidaan todeta, että kunnallinen jaotus on maan hallinnollinen perusjaotus. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että muiden hallinnollisten aluejakojen on mukauduttava kuntajaossa tapahtuviin muutoksiin. Yleinen pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin on kuntien rajojakin koskeva velvoite.

Itsehallinto on säädetty perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena¹⁴³. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunta voi itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla.¹⁴⁴ Tätä korostetaan myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. 4. artiklan ensimmäisen kohdan mukaan *paikallisviran-*

139 Ryynänen 2004 s. 56 ja 95

140 Perustuslain tätä kohtaa arvostelleen Pöyhösen mukaan ”hallitus sekoili perusteluissaan, koska se ei ollut osannut tulkita oikein voimassa olevia säännöksiä”. Kuntajaon perusteet jäivät epäselviksi eli missä kulkee perusteiden ja muiden tekijöiden raja. Hänen mukaansa suppeasti tulkitsemalla hallitus voisi asetuksella päästä manipuloimaan liitoksia tehokkaammin. Pöyhönen 1998 s. 177

141 HE (1/1998) s. 176

142 HE (1/1998) s. 177

143 Tätä edellyttää myös Euroopan neuvoston *paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka 2. artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa.* Sops (66/1991). Maamme perustuslain 121 §:n säännös on kuitenkin kovin niukka ja yleispiirteinen.

144 HE (1/1998) s. 176

*omaisten perustavan laatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Tämä määräys ei kuitenkaan estä toimivaltuuksien ja tehtävien antamista paikallisviranomaisille erityistarkoituksissa lain nojalla.*¹⁴⁵

Tätä kunnallista itsehallintoa käsittelevää perustuslain säännösten osuutta ja niiden merkityksen arviointia on pidettävä lain esitöissäkkin suppeana.¹⁴⁶ Itsehallinnon institutionaalinen suoja tarkoittaa, että kunnallinen itsehallinto on suojattu instituutiona olennaisten tunnusmerkkien osalta. Institutionaalinen suoja koskee luonnollisesti suhdetta valtioon ja asukkaiden mahdollisuutta vastata itsehallinnon hoidosta. Institutionaalinen suoja merkitsee, että on ylipäättään oltava kuntia osana hallintorakennetta, mutta lainsäätäjällä on oikeus muotoilla kunnallista itsehallintoa yksityiskohtaisemmin.¹⁴⁷ Perustuslain säännöksestä huolimatta kunnallisen itsehallinnon institutionaalinen suoja jää kuitenkin suppeaksi.

Tämä tulee ilmi varsinkin tilanteessa, jossa todennäköisesti Suomen kunnallisoikeus on suuressa muutoksessa. Kuntia koskevat perussäännökset perustuslaissa ja kuntalaissa ovat joustavia. Ne eivät estä merkittäviäkään muutoksia käytännön järjestelyihin, varsinkaan itsehallintoa vahvistavaan ja laajentavaan suuntaan. Suurimmat muutospainet kohdistuvat aluksikin kuntien käytännön toimintoja ja taloutta koskeviin säännöksiin. Niiden sisältö ratkeaa sen mukaan, miten kuntien nyt hoitamasta tehtäväkentästä huolehditaan.¹⁴⁸ Paras-hankkeen valossa vaikuttaa siltä, että perustuslaki mahdollistaa myös sellaiset toimenpiteet, jotka vaikuttavat perustavanlaatuisesti kuntien itsehallintoon.

Verotusoikeus on myös keskeinen osa suomalaista kunnallista itsehallintoa. Ilman verotusoikeutta puhe kunnallisesta itsehallinnosta ja sen toteutuksesta erityisesti hyvinvointioikeuksien turvaamiseksi kuulostaa *Myllymäen ja Kalliokosken* mielestä sanahelinältä. Heidän mukaansa perustuslaissa on nyt selkeät lähtökohdat kunnallisverotuksen oikeutuksesta. Verotusoikeuden lisäksi kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluu perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. He viittaavat myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklaan, jonka mukaan *paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riit-*

145 Sops (66/1991)

146 Tätä ovat kritisoineet esimerkiksi *Ryynänen ja Pöyhönen*. Ryynänen mukaan perustuslain säännös ei sisällä mitään uutta kunnallisen itsehallinnon toiminnallisten edellytysten kannalta verrattuna vanhan HM:n säädökseen. Kotimainen ja eurooppalainen keskustelu paikallisen itsehallinnon merkityksestä oli jäänyt huomioimatta. Ryynänen 1998 s. 64. Katso myös Ryynänen 2004 s. 44. *Pöyhösen* mukaan säännöt olivat itsehallinnon kannalta paremmin heikennyksiä kuin parannuksia. Kehitys johtaa moni-ilmeisempiin sanamuotoihin ja lisääntyviin tulkintavaikeluihin sekä kunnioituksen vähenemiseen tavallisia lakeja kohtaan. Pöyhönen 1998 s. 260. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskeviin säännöksiin ei kuitenkaan olla esittämässä tänä päivänä muutoksia. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8 s. 69

147 Ryynänen 1999 s. 165–167

148 Heuru – Mennola – Ryynänen 2001 s. 35

*täviin omiin taloudellisiin voimavaroihin ja joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.*¹⁴⁹

Perustuslaki, kuntalaki ja osin myös valtionosuuslainsäädäntö korostavat kunnan oman talousautonomian ensisijaisuutta¹⁵⁰. Sen sijaan valtion ja kuntien neuvottelumenettely, valtion ja kuntien sitoutuminen tulopolitiikkaan samoin kuin Euroopan unionin valtiokeskeinen sääntely tosiasiaissa sitovat ja rajoittavat kuntien finanssivaltaa suuresti. Koska kunnat ovat keskeisessä vastuussa sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien järjestämisestä, on kunnallinen finanssivalta ja sen käyttö ollut koko muun yhteiskunnan suurenuslasin alla. Useat kunnat ovat osin siirtäneet kaikkien haavoittuneimmassa asemassa olevien asukkaiden palveluista huolehtimisen kolmannen sektorin järjestöjen vastuulle.¹⁵¹

Vaikka juridisesti kuntien verotuloja ei siirretä kuntien välillä, tosiasialisesti tätä kyllä tapahtuu¹⁵². Muutoin jokainen kunta saa käyttää verotulonsa menojaan katteeksi. Valtionosuuksien tasauksen rahoittaa kuntien sijaan valtio. Jos kunnalla on poikkeuksellisen suuret verotulot, tasausvähennys voi olla suurempi kuin kunnalle määräytyvät valtionosuudet. Erotus, negatiivinen valtionosuus maksetaan valtiolle, ei muille kunnille. Suomen järjestelmä täyttää itsehallintoa koskevat Euroopan neuvoston säännökset, mutta itsehallinnon peruskirjaan kuuluva rahoitusperiaate ei toteudu – kaikkein vähiten negatiivisten valtionosuuksien kunnissa. Verotulojen kasvu mitätöidään juridisesti valtionosuuksien menetyksin. Ääritapauksessa kunta joutuu rahoittamaan kaikki lakisääteiset tehtävänsä, joihin valtionosuudet on tarkoitettu, kokonaisuudessaan omien verotulojensa varassa. Kunnallinen verotusoikeus menettää merkityksensä, jos kunta ei voi itse päättää verotulojensa suuntaamisesta.¹⁵³

Suomessa kunnallinen itsehallinto on suojattu järjestelmänä, yksittäisten kuntien olemassaoloa ei erityisesti ole turvattu perustus- tai muussa laissa. Institutionaalisen suojan näkökulmasta kuntien lukumäärä on toissijaista ja kuntien rajoihin voidaan tehdä tarpeen mukaan muutoksia, jos muutokset eivät muuta kunnallisen itsehallinnon ominaisempia tekijöitä.¹⁵⁴

Perustuslain säännökseen on kuitenkin kirjoitettu periaate kunnan aseman lakiperusteisuudesta¹⁵⁵. Tämä merkitsee jo sinänsä aiempaan tulkintakäytäntöön sisältyneen

149 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 114 ja 120. Peruskirjan 9. artiklassa todetaan lisäksi, että paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. *Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.* SopS (66/1991)

150 Ks. Oikeusministeriön työryhämietintöjä 2008:8 s. 66

151 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 213

152 Periaatteessa kunnan velvollisuutta rahoittaa toista kuntaa voidaan pitää itsehallintoperiaatteen vastaisena. Suomessa asia on toteutettu kuitenkin valtion kautta. Tästä ”Robin Hood” –järjestelmästä, ks. esimerkiksi ruotsalaisesta keskustelusta SOU 1996:129 s. 211–224

153 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 239–240

154 Ks. esimerkiksi Harjula – Prättälä 2007 s. 97–98

155 *Heurun* mukaan kunnalla ei kuitenkaan ole nimenomaisia perustuslaillisia oikeuksia, eikä perustuslaki aseta kunnille mitään yksittäistä tai erityistä velvollisuutta. Koska perustuslaki lukee kunnat

merkittävän ominaisuuden tunnustamista. Tästä periaatteesta on seurannut esimerkiksi se, ettei kunnan hallinnosta ole säädetty lakia alemmanasteisella säännöksellä. Itsehallintokäsityksessä on kuitenkin *Ryynäsen* mukaan yhä nähtävissä vanha, esivaltioollisesti väritynyt käsitys kunnallisesta itsehallinnosta valtioautoritäärisenä välillisenä valtionhallintona. Lähtökohtana säilyy edelleen se, että kansaa edustaa ainoastaan valtiopäiville kokoontunut eduskunta, kuten PeL 2.1§:ssä säädetään.¹⁵⁶

Koko valtion sisäisen hallinnon ja toimivaltasuhteiden tulisikin rakentua subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Pienemmällä yhteisöllä, kuten kunnalla olisi ensisijainen oikeus ja itsenäisyys paikallisten tehtävien hoitamiseen. Vain jos se ei niistä selviä, olisi ylemmällä tasolla oikeus puuttua asioihin. Yleisesti kuntien ja muiden alueyhteisöjen itsehallinto-oikeuden vahvistaminen palvelee sitä, että täytäntöönpanoa voidaan hajauttaa ja kansalaiset voivat osallistua valtiolliseen toimintaan useammalla tasolla. Perustuslain itsehallintonormia voidaan pitää takuunormina, joka sääntelee *Ryynäsen* mukaan kunnallisen itsehallinnon sisältöä kolmenlaatuisen takuun muodossa:

- objektiivisena kuntia koskevana järjestelytakuuna, sisältäen myös perustuslaissa tarkoitettun yleistoimivallan
- takuuna universaliteettiin paikallisessa vaikutuspiirissä, mukaan lukien tietty kompetenssi ja
- takuuna vastata kaikista näistä asioista omalla vastuullaan, autonomia-takuuna¹⁵⁷

Kunnat eivät pelkästään ole perustuslain mukaisesti osa valtion hallintorakennetta, vaan niillä on siihen *Ryynäsen* mukaan myös oikeus. Oikeuden kohteena on paikallisyhteisön asioiden omavastuinen sääntely. Oikeuden saajia ovat kunnat ja adressaatti on valtio. Kunnallisella itsehallinnolla on näin ollen institutionaalinen ja subjektiivisoikeudellinen sisältö. Kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys oikeudellisen järjestelmän ja yhteiskunnallisen rakennelman yhdistelmästä. Sen vuoksi on riittämätöntä nähdä kunnallinen itsehallinto pelkästään suoja- ja turvarakennelmana valtiota vastaan eli subjektiivisena oikeutena. Kyseessä voidaan katsoa olevan toimintaedellytykset, joiden olemassaolo turvataan perustuslaissa, mutta joiden säilyminen ei ole itsestäänselvyys.¹⁵⁸

PeL 121 §:n sisältönä on *Jyrängin* mielestä estää puuttumasta lailla itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Perustuslaki vaatii kunnallishallinnon pysyttämistä sellaisena, että siinä säilyvät tietyt ominaispiirteet. Näistä piirteistä PeL 121 §:n teksti mainitsee oikeastaan vain kansalaisten itsehallinnon, ts. kunnallishallintoa on hoidettava yleisellä vaalilla valitun edustuselimen välityksellä. Analogisesti eduskuntavaaleja koskevan sääntelyn kanssa on edellytettävä, että vaalioikeus on yhtäläinen ja että vaalikelpoisuus vastaa

julkisen vallan käyttäjiin, seuraa tästä jo välillisesti useita velvollisuuksia. Heuru 2001 s. 47–48.

156 Ryynänen 1999 s. 155–158

157 Ryynänen 1999 s. 165–166

158 Ryynänen 1999 s. 165–167

vaalioikeutta. Valittu edustuselin on asetettava jokaiseen kuntaan ja tämän toimielimen keskeisyys on säilytettävä kunnallisessa päätöksenteossa.¹⁵⁹

Suomessa kunnallishallinto on nähty vain hallintona. Kuntia ei kuitenkaan voida pitää vain hallintona vallanjaon valtiollisessa organisaatiojärjestelmässä. Kunnan päätösvaltaa käyttävän valtuuston tehtävät eivät myöskään rajoitu vain asioiden hallinnoimiseen. Kunta ei ole pelkkä epäitsenäinen osa desentralisoitua valtionhallintoa, vaan sillä on legitimaatio omien paikallisen yhteisön asioiden hoitoon. Kunnallisessa itsehallinnossa on kyse kansan poliittisen vallan käyttämisestä, vaikka kunnallinen itsehallinto on keskeiseltä asemaltaan edelleen täytöntöönpanoa.¹⁶⁰

Edellä on pyritty määrittelemään useista näkökulmista kunnallisen itsehallinnon sisältöä. Tämän tutkimuksen aiheen kannalta kunnallisen itsehallinnon tärkeimmät ominaispiirteet voi tiivistää seuraavasti:

Kuntien itsehallinto perustuu perustuslakiin, vaikka periaatteellisesti kunnallisen itsehallinnon alkuperä on kunnissa itsessään¹⁶¹. Kunnilla on historiallisesti ollut jo pitkään oma hallintonsa ja tehtävänsä. Kunnat ovat myös jo ennen perustuslakia järjestäytyneet alueellisiksi ja väestöllisiksi yhteisöiksi. Vaikka useat kunnat ovatkin vanhempia kuin itsenäinen valtio, ovat ne samanaikaisesti olleet osa valtiota ja aina riippuvaisia maan johdon tarkoituseristä. Kuntien hallinto on kansalaisten paikallishallintoa, vaikka kunnat ovatkin sidoksissa valtion hallintojärjestelmään ja kuntien suorittamilla tehtävillä on keskeinen yhteiskunnallinen merkitys. Valtion viranomaisien kuntiin kohdistaman ohjauksen ja lailla rajatun valvonnan johdosta kunnallinen itsehallinto ei ole täysin itsenäistä¹⁶².

Oikeudellisesti kunnallisen itsehallinnon sisällöstä päättää kansa itse valitsemiensa edustajien välityksellä ja hyväksymällä itselleen perustuslain, jossa säädetään tehtävistä ja toimivallasta. Kansanvallan kautta myös kunnallinen itsehallinto on tavallaan alistettu valtion alaisuuteen. Kunnallisen itsehallinnon perustan voi näin katsoa olevan perustuslaissa. Kunnallisen itsehallinnon sisältö konkretisoituu perustuslakiin nojaavissa säännöksissä. Kuten ei perustuslaki, ei kunnallisen itsehallinnonkaan sisältö ole muuttamaton. Yleisesti kunnallisen itsehallinnon sisältö täsmentyy lähinnä lainopillisessa tulkinnassa ja perustuslakivaliokunnan käytännön päätöksissä¹⁶³.

Perustuslaki tunnustaa valtion jakautuvan kuntiin, mikä osoittaa kunnallishallinnon keskeisyyden valtion hallintorakenteessa. Koska valtion eri toimielinten ja hallintotasojen väliset toimivaltasuhteet määrätään perustuslaissa, kunnallisen itsehallinnonkin perustekijöihin ei voida puuttua muutoin kuin lainsäädännöllisin toimenpitein perustuslain edellyttämässä säätämisyjärjestyksessä. Vaikka kuntien asema

159 Jyränki 2000 s. 152

160 Rynnänen 1999 s. 149–150

161 Kuitenkin on samalla huomattava, että perustuslain ohella sitä määrittävät nyt myös kansainväliset sitoumukset, ennen muuta Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja. Se on ollut osa maamme oikeusjärjestystä vuodesta 1991 SopS (66/1991).

162 Hannus – Hallberg 2000 s. 65

163 Esimerkiksi PeVL (11/2002).

onkin turvattu perustuslaissa, sen väljätköt säännökset jättävät kuntien itsehallintoa koskeville tulkinnoille paljon sijaa.

Eurooppalainen ajattelu ja etenkin paikallisen itsehallinnon peruskirja korostavat aikaisempaa selvemmin kunnallisen itsehallinnon ja myös kuntien oman tehtäväpiirin merkitystä. Paikallisyhteisöjen merkitys on vahvistumassa, kun ihmiset haluavat myös kuulua ja vaikuttaa pelkän palvelujen vastaanottamisen ja riittävään väestöpohjaan kuulumisen lisäksi.¹⁶⁴

Kunta on alueyhdyskunta. Kunnan keskeisimmät elementit ovat alue ja väestö, jotka yhdessä muodostavat alueyhdyskunnan. Alueyhdyskunnan on katsottu vanhemmassa oikeudellisessa kirjallisuudessa olevan kunnallisen itsehallinnon tärkein tunnusmerkki. Sen sijaan viimeaikaisessa kirjallisuudessa tämä kunnallisen itsehallinnon ominaisuus on jäänyt vähemmälle huomiolle. Tämä on erikoista siksin, koska yhteiskunnallisen kehityksen johdosta kuntien ja sen asukkaiden toiminta ulottuu usein omaa kuntaa laajemmalle alueelle. Kunnallisen itsehallinnon lähtökohta on kuitenkin edelleen se, että kuntien rajojen muodostama alue on samalla sen toimipiiri. Tämä koskee erityisesti kunnan julkisen vallan käyttöä, mutta myös muuta kunnallista toimintaa. Kunnan toimien tulisi tasapuolisesti hyödyttää koko kunnan aluetta.

Alueyhdyskunta -ominaisuus liittyy myös kunnallisverotukseen, sillä kunnat kilpailevat verotuloista. Luonnollinen henkilö suorittaa kunnallisveroa kotikunnalleen. Kotikunta määräytyy verovuotta edeltäneen vuoden viimeisen päivän asumisolosuhteiden mukaisesti. Kiinteistön omistaja maksaa kiinteistöverot kiinteistön sijaintikuntaan, vaikka omistaja asuisi muualla. Verotuloihin liittyvät valtionosuuksien tasaussäännökset ovat ongelmallisia kuntien tulopohjan kannalta niin nyt kuin myös silloin, jos kiinteistöverot jätettäisiin valtionosuuksien tasauksen ulkopuolelle. Molemmilla on suuri merkitys kunnan talousautonomiaan ja kuntien lukumääräänkin. Itsenäisellä kunnallisella kiinteistöverolla on *Myllymäen* ja *Kalliokosken* mukaan ollut kunnan talousautonomiaa vahvistava vaikutus.¹⁶⁵

Kunnallisen itsehallinnon keskeisimmät piirteet, alue ja väestö, eivät sellaisenaan luo oikeutta kuntien olemassa ololle tai kerro niiden elinkelpoisuudesta. Kunta toimii väestönsä etujen mukaisesti ja vastuullisesti omalla alueellaan. Tämä edellyttää tiettyä väestöpohjaa, alueen kokoa ja muita kriteerejä¹⁶⁶. Kriteerit eivät ole täysin kiistattomia, sillä niiden sisällöstä ja merkityksestä voidaan olla useaa mieltä.

164 Mäenpää 2007 s. 231–232

165 Ainoat merkittävät maakuntien väliset verovirrat kulkevat pääkaupunkiseudulta muualle Suomeen. Veron merkitys on suuri niille kunnille, joissa on paljon loma-asutusta. Kiinteistöverotulot ovat voimakkaasti keskittyneet, sillä 20 eniten kiinteistöveroja saavaa kuntaa saa puolet kaikista kiinteistöverotuloista. Kiinteistövero on sidoksissa valtionosuuksien tasausjärjestelmään. Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 176–179

166 *Pihlajaniemen* mukaan kuntajaotusta määrittäviä tekijöitä pitäisi olla niin väestömääräinen kuin alueellinen koko huomioiden kussakin tapauksessa vaikuttavat luonnon- ja maantieteelliset olosuhdetekijät, olemassa ja ennustettavissa olevat yhteiskunta- ja yhdyskuntarakenteelliset seikat. Pihlajaniemi 2006 s. 71

Sopivan kunnan suuruutta määräviä tekijöitä on listannut esimerkiksi aikaisemman kuntajakolain kommentaarin kirjoittanut *Rytkölä*. Kunnan asukasmäärän tulisi olla sellainen, että välttämätön kunnallinen keskushallinto ja siihen liittyvien hallinnonalojen organisoiminen ja ylläpitäminen on tarkoituksenmukainen. Kunnan on oltava taloudellisesti elinkelpoinen ja kykenevä itsenäisesti sekä muista kunnista riippumatta selviytymään tehtävistään taloudellisesti tyydyttävällä tavalla. Hänen mukaansa kunnan tulisi ennen kaikkea olla alueyhdyskunta, mutta pinta-alaa ja aluerajoja ei voi kiinteästi määritellä. Maan merkitys on erilainen maatalous- kuin teollisuusvaltaisessa kunnassa. Kunnalla tulee yleensä olla mahdollisimman luonnonmukaiset rajat, jolloin kunta muodostaa yhtenäisen maantieteellisen kokonaisuuden. Näin kunnan rajan ei pitäisi jakaa kahtia yhden kokonaisuuden käsittäviä alueita, kuten esimerkiksi asutuskeskusta. Rajojen tulisi seurata myös luonnonrajoja, varsinkin vesistöjen mukaan määräytyviä rajoja.¹⁶⁷

Nykyisen kuntajakolain valmisteluun vaikuttaneen ja kommentaarin tehneen *Pihlajaniemen* mukaan tavoitteena tulisi olla kuntajaotus, joka pitää itsessään mahdollisimman toimintakykyiset ja olosuhdetekijöiltään sekä muilta rakenteellisilta ominaisuuksiltaan mahdollisimman tasavertaiset kunnat¹⁶⁸. Tavoite on oikeansuuntainen ja yleisesti hyväksyttävä kunnallisen itsehallinnon kehittämisperiaate. Tämä peruste on hyvin pitkälle myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen päämäärien mukainen¹⁶⁹. Paras-hankkeen tarkempaa sisältöä tarkastellaan 5. luvussa. Todellisesta kunnallisesta itsehallinnosta ei kuitenkaan voida puhua, jos kunnista tehdään vain valtion tarkoitusteristä toimivia ja toistensa kaltaisia, sallimatta paikallisten ominaispiirteiden ja ratkaisujen säilymistä.

Ennen kunnan asukkaat asuivat, työskentelivät ja viettivät suurimman osan vapaaajastaankin kotikunnassa, ts. kansalaiset olivat enemmän sidoksissa kotikuntaansa. Nyt kuntalaisten suhde kuntaansa on löyhempi ja se vaihtelee eri elämäntilanteilla. Kuntien toiminnan on vastaavasti edelleen tarkoitettu kohdistuvan kunnan alueeseen ja asukkaisiin, vaikka kuntien yhteistyö ja riippuvuus tästä on vain lisääntynyt. Kuntien tulee vastata itse toiminnastaan ja tämän vastuun kantavat lopulta kuntalaiset valitsemiensa valtuutettujen kautta. Tässä mielessä kuntien oletetaan pystyvän toimimaan ja huolehtimaan velvoitteistaan itsenäisesti. Kun kuntien toimintaympäristö muuttuu, kuntien alueyhdyskuntaluonnekaan ei enää ole selkeä.

Kuntien yhteistyö yli kuntarajojen on jo niin merkittävää, että koko kunnallisen itsehallinnon voi todeta olevan järjestetty yhä enemmän kuntien yhteistoimintana¹⁷⁰. Nyt myös monet valtion kunnille säätämistä tehtävistä edellyttävät seudullista tai

167 Rytkölä 1957 s. 61–63

168 Pihlajaniemi 2006 s. 72

169 Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007) 5 §:n mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

170 Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8 s. 67

maakunnallista yhteistyötä. Kuntien toiminnan lisääntyneiden ylikunnallisten vaikutusten ohella väestön sitoutuminen kotikuntaan on vähentynyt. Näyttäisi siltä, että perinteisen kunnallisen itsehallinnon peruspilari, alueyhdyskunta, olisi käsitteenä laajentumassa ja saamassa uutta väljempää sisältöä¹⁷¹. Kunnallisen itsehallinnon sisältö on muutoksessa, koska sen keskeiset elementit, alue ja väestö, eivät enää ole tiukasti sidoksissa kuntien rajoihin.

I.4.3 Kunnan yhteisöllisyys ja maantieteellinen alue

Kunnan rajalla on hallinnollisten ja oikeudellisten vaikutusten lisäksi myös useita toiminnallisia vaikutuksia. Nämä vaikutukset vaihtelevat kuntien alueellisen ja rakenteellisen erilaisuuden mukaan. Vaikutukset voivat kohdistua kunnan johonkin alueeseen, naapurikuntaan, seutukuntaan, maakuntaan tai muihin alueisiin. Toiminnalliset vaikutukset kohdistuvat kuntien alueella asuviin ihmisiin, alueella toimivien julkisen ja yksityisen sektorin yhteisöihin ja yrityksiin. Seuraavassa tuodaan esille joitakin näkökohtia, jotka laajentavat kunnan rajan merkitystä suhteessa yhteisö käsitteeseen ja kuntien aluetta suurempiin kokonaisuuksiin nähden.

Suomen kuntajaon on todettu historiallisesti katsoen perustuneen periaatteeseen, että jokainen paikallisyhteisö on oma kuntansa.¹⁷² Tämän voidaan katsoa johtuvan pitkälti siitä, että kuntajaon taustalla ovat vaikuttaneet seurakunnat ja niitä edeltäneet historialliset pitäjät¹⁷³. Tästä voisi myös ajatella seuraavan, että kunnat ovat alueeltaan luonnollisesti syntyneitä. Yhteiskunnan ja yhdyskuntarakenteen muuttuminen ja siitä seuranneet muut ilmiöt (kaupungistuminen, elintapojen muutokset yms. tekijät) ovat muuttaneet perinteisesti rakentunutta yhteisöä. Yhteisöllisyys on kuitenkin edelleen yksi keskeisimmistä kunnallista jaotusta ylläpitävistä tekijöistä ja on näin merkityksellinen myös kunnan rajan kannalta. Siksi olisi kunnan yhteisöominaisuuskin pyrittävä jollain tapaa määrittelemään.

Yhteisön määrittely on todettu kuitenkin olevan vaikeaa. Yhteisökäsitteen keskeisen ongelman on *Paasi* todennut olevan siinä, että käsitteen alkuperä on pikemminkin kansanomainen kuin tieteellinen. Yhteisökäsitettä on käytetty tietyllä maantieteellisellä alueella ilmeneviin sosiaalisiin suhteisiin ja toisaalta on korostettu yhteenkuuluvuutta ryhmään. Sosiologinen yhteisötutkimus on painottanut alueen sijaintia, sosiaalista vuorovaikutusta ja yhteisiä siteitä. Yhteisöllisyyden yhteydessä olisi huomioitava myös spatiaalinen rakenne: eri tasoja voivat olla esimerkiksi paikallinen, alueellinen, kansal-

171 Esimerkiksi seudullinen taso aluerakenteessa on vahvistumassa. Tiilikainen 2007 s. 232

172 Rynnänen – Lehkonen – Mennola 1995 s. 50

173 Esimerkiksi *Loviisan* seudun on katsottu historiallisesti muodostavan varsin yhtenäisen alueen. Valtaosa asukkaista mieltää *Loviisan* seudun kokonaisuudeksi. Alueen kunnat ovat suurelta osin syntyneet *Pernajan* pitäjästä, eikä nykyisillä kuntarajoilla vaikuta juuri olevan tekemistä nyky-yhteiskunnan kanssa, vaan ne perustuvat historiaan. Selvimmin tämä tulee esiin *Ruotsinpyybiällä*, jonka itäinen raja perustuu *Turun* rauhaan vuodelta 1743. Valtiovarainministeriö: *Loviisan seudun kuntajakoselvitys* 2008 s. 6

linen, globaalinen. Näiden lisäksi myös historian tasoja olisi pyrittävä teoretisoimaan ja analysoimaan varsinkin tutkimuksissa, joissa kohteena on yhteisöjen rakentuminen ja transformaatio.¹⁷⁴

Keating on vastaavasti todennut, että perinteinen yhteisö perustuu yhteisöllisyyteen ja paikkaan kiintymiseen, joka kumoaa muut velvollisuuden tunteet. Toiseksi yhteisössä voi olla kysymys yksityisen tilan laajenuksesta, mikä voidaan luoda sopimaan yksilöiden sen hetkisiin tarpeisiin. Tällaisen on todettu olevan vallitsevaa esimerkiksi *Yhdysvaltojen* esikaupunkialueilla, missä paikallishallinnon rakenteen pirstoutuneisuudella on tarkoituksensa säilyttäessään rodullisen ja sosiaalisen erottelun ja turvataksaan yksityisen omistuksen arvoja. Metropolialueen pirstoutuneisuutta käytetään usein juuri estämään asukkaiden siirtymistä toiseen paikkaan, luomalla esteitä erilaista etnistä tai sosiaalista luokkaa olevien ihmisten välille.¹⁷⁵

Yhteisö voidaan nähdä myös sen sosiaalisen vuorovaikutuksen tilana, jossa voi tapahtua poliittisia muutoksia, mutta siellä on riittävästi sosiaalista yhteenkuuluvuutta taatakseen poliittisen toiminnan luottamuksen ja oikeutuksen. Tällainen poliittinen yhteisö mahdollistaa yksilön vapauden, mutta samalla sillä on kyky yhteiseen toimintaan ongelmien määrittelyssä ja ratkaisujen muodostamisessa. Kaikkia päätöksiä ei alisteta yksittäisten kuluttajien tai vallitsevan julkisen mielipiteen mukaan ratkaistavaksi. Jos paikallishallinnon yksiköt eivät perustu havaittavissa oleviin yhteisöihin, ne eivät voi toimia julkisen päätöksenteon perustana. Yhteisöllisyyttä tarvitaan myös, jotta sosiaalinen yhteenkuuluvuus voisi kehittyä. Yhteisö on merkittävä tekijä liberaali-demokraattisessa politiikassa. Se osoittaa *Keatingin* mukaan, että paikallishallinnon rajojen on tunnustettava kulttuuriset ja historialliset velvoitteensa¹⁷⁶ sekä oltava asukkaidensa havaittavissa. Tätä ei voida taata vain luomalla rajat palvelujen teknisten tarpeiden tai (julkisen valinnan teorian) yksilön näkökulman maksimaalisen hyödyntämisen perusteella.¹⁷⁷

Yhteisöllisyyteen kuuluu myös yhteenkuuluvuuden ohella identiteetti. Monella kansalaisella on vahvat tunnesiteet kotikuntaansa. Nämä seikat nousevat esille usein vasta silloin, kun kunnan itsenäisyys on vaarassa esimerkiksi mahdollisen kuntaliitoksen seurauksena. Jos kuntaraja ja kunnan oma vaakuna häviävät, niin viekö tämä samalla kunnan asukkailta heidän identiteettinsä? Yksilön identiteetti ei välttämättä liity kovin tiukasti hallinnollisiin kuntarajoihin. Se liittyy kotiseutuun yleisemmin, sen maisemiin, ihmisiin, tärkeisiin rakennuksiin ja muistoihin. Identiteetti ei vaadi tietyn nimisen kunnan rajojen sisällä asumista. Esimerkiksi *Oulussa* asuu paljon jopa vuosikymmeniä asuneita ihmisiä, jotka kuitenkin sanovat olevansa kainuulaisia, raahelaisia, rovaniemäläisiä ja kokkolalaisia. Myös karjalaiset vaalivat alkuperäistä identiteettiään eri puolilla Suomea, vaikka heidän koko kotiseutunsa jäi toiseen valtioon jo vuosikymmeniä sitten.

174 Paasi I 1991 s. 230–232

175 Keating 1995 s. 128

176 *Kirkinen* on todennut, että kuntia ja maakuntia ei voi keinotekoisesti rakentaa. Ne kehittyvät omilta juuriltaan historiallisessa prosessissa. Kirkinen 2005 s. 11

177 Keating 1995 s. 129

Kuntaliitoksen jälkeenkin kansalaiset kokevat olevansa ensisijaisesti vanhan kunnan jäseniä. Identiteetti ei näin kenties synny hallintorajoista tai niitä edellyttä. Identiteettiä ei voi pitää väkisin yllä. Se pysyy, jos se koetaan tärkeäksi.¹⁷⁸

Yhteisö voidaan kuitenkin määritellä eri perustein. Kunnallisista yhteisöistä kaupunkia on esimerkiksi määritelty seuraavasti. Kaupunki on

- kaupungin hallinnollisten rajojen tai sen oikeudellisen aseman perusteella taajama-alue
- taaja tai kaupunkiyksikkö, joka kattaa jatkuvasti rakennettavan keskustan ja muodostaa joko osan yhdestä hallinnollisesta yksiköstä tai useista yksiköistä
- kaupunkialue, joka koostuu ydinkaupungista ja sen vaikutuspiiristä tai työllistävästä alueesta; tässä yhteydessä alue määritellään usein työmatkaliikenteen perusteella
- moniytiminen kaupunkialue tai taajama, jota saatetaan rakentaa jatkuvasti ja jossa kuitenkin on useita inhimillisen toiminnan keskuksia.¹⁷⁹

Yhteisöllisyyden kannalta kuntien rajojen ei tulisi perustua pelkästään hallinnollisiin näkökohtiin ja toteuttaa vain laeissa säädettyjä tehtäviä ja periaatteita. *Kunnan alueen muodostamien rajojen tulisi olla mahdollisimman luonnonmukaiset ja huomioida kansalaisten sosiaalinen kiintyminen alueeseensa.* Sosiaalinen kiintyminen ilmenee yhteenkuuluvuutena alueen ihmisten ja ympäristön kanssa, sosiaalisena verkostona ja arkipäiväisenä asiointina yhteisön alueella. Myös maantieteelliset ja muut alueen muodostumiseen vaikuttaneet seikat luovat yhteisöllisyyttä. Yhteisö ei välttämättä ole aina sama kuin kunta. Yhteisöllisyys voi ilmentyä kuntaa voimakkaampana jossakin taajamassa tai kylässä. Tällaisen paikallisyhteisön kiinnostus voikin esimerkiksi suuntautua enemmän naapurikunnan puolelle kuin oman kunnan keskuksen¹⁸⁰. Kunnallisoikeudellisesti kuntien rajojen määrittelyn kannalta onkin kiinnostavaa kysyä, ovatko ns. yleinen ja perinteinen yhteisön käsityksen määrittely samansuuntainen kuin lainsäädännön luoma ja mitä niiden mahdollinen eroavuus merkitsee. Koska kunnan alue on myös muutakin kuin vain hallinnon perusyksikkö, on alueen moninaisempaa merkitystä tarpeellista käsitellä hieman enemmän. Seuraavaksi vertailun vuoksi katsaus alueeseen ja aluejakoon liittyvään problematiikkaan ja miten se on maantieteessä ymmärretty.

178 Kaleva 20.4.2007. Myös *Hämeenlinnan* kaupunkiin vuoden 2009 alusta liittyneessä *Haubossa* uskotaan ”hauholaisuuden” säilyvän kuntaliitoksesta huolimatta. Vilkkään kulttuuritoiminnan uskotaan osaltaan säilyttävän paikallistunnetta. Aamulehti 29.12.2008 s. 8. Etenkin iäkkäämmille kansalaisille kotikunta voi olla hyvinkin tärkeä. Pahaa mieltä voi aiheuttaa siirto hoitoon vasten tahtoa toiseen kuntaan. Kunnan rajan merkitystä ei silloin voi väheksyä. Ks. Kaleva 12.2.2007

179 Alueiden komitea II 1999 s. 27

180 Tämä on tullut erityisesti ilmi eräissä kuntaliitoksissa tai kuntaliitoshankkeissa, kuten esimerkiksi *Kuorevesi-Jämsä* -liitoksessa. Kunnan ja paikallisyhteisön intressit voivat olla hyvinkin erilaiset aiheuttaen molemmiin puoliin kitkaa koko kunnan kehittämisen kannalta.

Paasi on jaotellut alue -käsitteitä seuraavasti:

- esitieteellinen aluekäsitely. Alue on (maantieteellisen) tutkimuksen kohde itsestään selvyytensä.
- disiplinaari-keskeinen aluekäsitely. Alue nähdään esimerkiksi objektina, maisemakuvana tai formaalisena luokitteluvälineenä.
- kriittinen aluekäsitely. Alue on esimerkiksi elämismailman konstituentti ja yhteiskunnallisen käytännön tapahtumapaikka.¹⁸¹

Alue on paikan tavoin jatkuva historiallinen prosessi osana yhteiskuntaa, mutta alue on luonteeltaan pysyvämpi rakenne. Alueen institutionalisoitumisella tarkoitetaan sosio-spatiaalista prosessia, jossa alue vakiintuu osaksi yhteiskunnan aluejärjestelmää kunnes lopulta katoaa aluejärjestelmän muutoksen myötä. Tällöin jokin yhteiskunnan spatiaalisen rakenteen osa muotoutuu kokonaisuudeksi, jolla on vakiintunut roolinsa yhteiskunnan spatiaalisessa rakenteessa ja kollektiivisessa tajunnassa. Alueet heijastavat kunakin hetkenä tiettyä historiallista ja kulttuurista vaihetta ja tulevat itse kullekin ymmärrettäväksi historiansa kautta. Institutionalisoitumisen myötä alueen identiteetti, kollektiivinen alueellinen tajunta, tuotetaan ja uusinnetaan. Alueen institutionalisointumista on esitetty neljä vaihetta:

- territoriaalinen hahmottuminen. Alue erottuu muista alueista rajojen tunnustamisen kautta. Rajat voivat olla luonteeltaan fyysisiä ja selvästi erottuvia tai vain pelkästään asukkaiden mielissä esiintyviä
- symbolinen hahmottuminen. Aluetta luonnehtivat merkit ja symbolit (kuten nimi) kehittyvät
- instituutioiden hahmottuminen. Alueen kannalta merkittävät instituutiot syntyvät. Alueen asema vakiintuu
- alueen roolin vakiintuminen. Tämä voidaan tulkita kolmesta edellä mainitusta vaiheesta irrotettuna ja kuvastaa näin kullekin ajalle ominaista alueen roolia. Alueen vakiintunut rooli voidaan ymmärtää alueen identiteettinä.¹⁸²

Instituutioiden hahmottumisen myötä syntyvät hallinnolliset aluejaot on laadittu pääasiallisesti alueella tapahtuvan toiminnan organisoimista, ohjaamista ja valvomista varten. Hallinnolliset aluejaot ovat muotoutuneet historiallisen kehityksen seurauksena vähittäin ja kunkin viranomaisen tarpeista käsin, mikä on osaltaan selittänyt erilaisten aluejakojen hajanaisuutta. Hallinnolliset aluejaot eivät näin välttämättä vastaa nykyisiä toiminnallisia aluekokonaisuuksia. Hallinnolliset aluejaot ohjaavat osaltaan toimintojen suuntautumista ja vahvistavat tietynlaisten toiminnallisten alueiden muotoutumista. Hallinnolliset aluejaot ovat ohjanneet yritysten sijoittumista mm. aluetukien avulla.

181 Paasi II 1991 s. 299–305

182 Riikonen 1995 s. 90–91

Hallinnollinen aluejako ohjaa palveluiden sijoittumista siten, että monille yksityisille palveluille on edullista sijoittua lähelle sellaisia julkisia tai puolijulkisia palveluja, joita hakiessaan kuntalaiset hoitavat myös muuta asiointiaan. Hallinnolliset aluejaot vaikuttavat myös kulttuurin ja identiteetin yhtenäistymiseen ylläpitämällä ja uudistamalla alueen yhteisöjen ja organisaatioiden kollektiivista oppimista erilaisten yhteisten hankkeiden ja ohjelmien avulla.¹⁸³

Karppi on edelleen jäsentänyt alueen merkitystä taloudellisen toiminnan kannalta. Perinteisen lähestymistavan mukaan toiminnan paikallistettavuus auttaa erottamaan toisistaan taloudellisen tilan ja seudun. Taloudellisella seudulla tarkoitetaan paikallistettavissa olevaa aluetta. Taloudellinen tila synnyttää taloudellisen toiminnan verkon, jolla ei tarvitse olla alueellista ulottuvuutta. Taloudellinen toiminta taas erotellaan yksittäisissä talousyksiköissä tehtäviin valintoihin ja näiden kokonaisuuden muodostamiin ryhmäilmiöihin. *Karpin* mukaan näkemys kunnasta on ongelmallinen, koska kunta on samanaikaisesti sekä spatiaalinen kokonaisuus että hallinto-organisaatio, mikä on huomioitava arvioitaessa intressien ilmenemistä. Kunta voi hallinnollisena yksikkönä ilmentää tiettyjä (organisaationsa) toiminnallisia intressejä, mutta niiden suhde muihin alueella havaittaviin intresseihin on jo monimutkaisempi. Kunta hallinto-organisaationa on vain yksi vaikutusalueensa toimijoista, mutta sen tavoitteet eivät kata kaikkia alueen toimijoita.¹⁸⁴ Kunnan on perinteisesti todettu kokoavan alueensa mielipiteet. Siksi *Karpinkin* näkemyksen mukaan kunnan alue ei välttämättä vastaa siellä toimivien tavoitteita. Vastaavasti voitaisiin todeta kunnan alueen ulkopuolelta asiaa tarkasteltaessa, että kunnan ulkopuolisille toimijoille kunnan alue voi hallinnollisesti vaikeuttaa näiden toimintaa.

Aluetta ja siellä harjoitettavaa toimeliaisuutta voidaan kutsua paikalliseksi toimintaympäristöksi. Paikallinen toimintaympäristö on kompleksinen etupäässä epävirallisten sosiaalisten suhteiden verkosto rajoitetulla maantieteellisellä alueella, jolla on usein erityinen imago ja kulttuurisia ominaispiirteitä. Paikallisen toimintaympäristön maantieteelliseen rajautumiseen vaikuttaa se, että toimijat eivät voi sijaita kovinkaan kaukana toisistaan. Koska paikallinen toimintaympäristö muodostuu lähinnä sosiaalisista verkostoista, toimijoilla on samanlainen kulttuurinen tausta. Paikallishallinnon rooli ja asema paikallisessa toimintaympäristössä vaihtelee: yhteys saattaa olla löyhä tai paikallishallinto voi edustajiansa kautta olla paikallisessa toimintaympäristössä hyvinkin merkittävässä asemassa. Tämä voi tarjota alueellisen kehityksen hallinnalle paremmat mahdollisuudet, varsinkin jos työnjako alueen eri palvelujen tarjoajien kesken on selkiintynyt. Paikallinen toimintaympäristö ei ole suljettu piiri. Siihen kuuluvat toimijat kuuluvat myös muihin verkostoihin ja ovat näin toisenlaisten toimintaympäristöjen osia.¹⁸⁵

183 Haveri – Jaskari – Seppälä 1995 s. 31

184 Karppi 1993 s. 33

185 Kautonen 1993 s. 26–27

Vuorovaikutus kuntien, elinkeinoelämän ja ihmisten välillä on alueen toiminnallisuuden kannalta ratkaisevaa. Toiminnallisten alueiden rajat muodostuvat erilaisten yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteiden mukaan. Toiminnalliset alueet ovat voineet syntyä historiallisen kehityksen tai seutuistumisen tuloksena. Toiminnallinen alue voi myös syntyä taloudellisten ja kulttuuristen siteiden vähittäisen vahvistumisen myötä. Pientalouksalueet, talouksalueet ja maakunnat ovat esimerkkejä tämän tyyppisistä alueista. Niiden toiminnallisuus ei välttämättä ole enää yhtä suurta kuin kaupunkiseuduilla, mutta etenkin taloudellisen yhteistyön ja kulttuuristen yhtenäispiirteiden vuoksi on perusteltua pitää esimerkiksi maakuntia toiminnallisina alueina. Maakuntia yhdistää usein vahva kulttuurinen perusta.¹⁸⁶

Toiminnallisuutta ohjaavat hallinnolliset aluejaot. Toiminnalliset alueet syntyvät ja kehittyvät usein myös hallinnollisen yhteistyön myötävaikutuksella. Hallinto sopeuttaa toimintaansa olemassa olevan toiminnallisuuden mukaisesti ja vaikuttaa samalla toiminnallisuuden kehittymiseen. Toiminnallisten alueiden rikkominen puolestaan merkitsee yleensä myös hallinnollisen yhteistyön vaikeutumista eli vaikutus toimii molempiin suuntiin. Toiminnalliset alueet ovat joustavia muuttuen ajan myötä jatkuvasti. Hallinnolliset rajat ovat jäykkiä ja niiden muutos tapahtuu yleensä vasta huomattavasti toiminnallisten alueiden muutoksen jälkeen. Hallinto edustaa pysyvyyttä ja jatkuvuutta yhteiskunnassa. *Weberin* muotoileman byrokratian ideaalin mukaisesti hallinnon tehokkuuden ei ole tarkoituskaan sisältää sellaista joustavuutta, että hallinto mukautuisi välittömästi ympäristön muutoksiin, vaan hallinnon tulee ennemminkin toimia vakiinnuttavana ja rauhoittavana tekijänä. Toisaalta mikään ei estä viranomaisia koordinoimasta toimenpiteitään tietyillä alueilla niin, että toimialueraja ei muodostu toimenpiderajaksi. Kyseistä periaatetta on noudatettu esimerkiksi seutukaavojen laadinnassa huomioiden naapurikuntien suunnitelmat.¹⁸⁷

Toiminnalliset alueet muodostuvat liikennevirroista, työssäkäyntialueista, asiointin suuntautumisesta, tietoverroista, kulttuurisesta identiteetistä ja olemassa olevasta yhteistyöstä yritysten, kuntien ja valtionhallinnon viranomaisten välillä. Ihmisten asiointikäyttäytyminen ja sen suuntautuminen ovat keskeisiä kuntalaisten toiminnallisesta suuntautumisesta kertovia mittareita. Asioinnin suuntautuminen kertoo kansalaisten luonnollisista alueellisista yhteyksistä, niistä päivittäisistä ja viikoittaisista matkoista, joita he tekevät palveluita hankkiakseen. Työssäkäyntivirrat kertovat, miten eri alueet ovat vuorovaikutuksessa keskenään työvoiman kysyjinä ja tarjoajina.¹⁸⁸

Paikallisen toimiympäristön muodostuminen liittyy myös tapahtuneeseen seutuistumiskehitykseen. Seutuistumisella *Vartiainen* tarkoittaa funktionaalisten kaupunkiseutujen kasvua kansallisen yhdyskuntajärjestelmän hallitsevana kehityspiirteenä. Seutuistumisen solmukohtia ovat valtakunnallinen metropolialue ja toisaalta monipuolisten valtakunnanosakeskusten verkosto. Kaikki kaupunkiseudut eivät kasva

186 Haveri – Jaskari – Seppälä 1995 s. 28

187 Haveri – Jaskari – Seppälä 1995 s. 31–32

188 Haveri – Jaskari – Seppälä 1995 s. 29–30

ja myös kasvavilla seuduilla väestöllisen kasvun painopiste asettuu keskuskuntien ulkopuolelle. Seutuistuminen ilmentää yhtäältä valtakunnallista keskittymistä ja toisaalta paikallista, seutujen sisäistä hajautumista. Seutuistuminen on sinällään vain yksi yhdyskuntarakenteen muutosta kuvaava kehityspiirre. Yleisesti se korostaa entisestään yhdyskuntarakennetta keskusrakenteena. Seutuistumiskehityksen toinen oleellinen piirre on paikallinen hajautuminen, usein myös kaupunkikasvun levittäytyminen itse kaupungin hallinnollisten rajojen ulkopuolelle. Keskuskuntien kannalta yhteistoiminnalle on tarvetta yhdyskuntarakenteen paikallisen hajautumisen takia. Ympäristökuntia siihen pakottaa vuorostaan palvelutuotannon ja yleensä kunnallistalouden rationalisointitarve, jolle on erityisiä paineita varsinaisten perifeeristen kuntien ohella juuri kaupunkiseutujen kasvukunnissa. Yhteisenä intressinä keskus- ja ympäristökunnille on ollut myös seudullisen kokonaispotentiaalın kasvattaminen eri kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa. Tämä on korostanut nimenomaan elinkeinopoliittisia yhteistyömuotoja. Varsinkin kasvavilla keskusseuduilla kuntien rooli muuttuu hallintoyksiköistä alueelliseen kehittämistoimintaan.¹⁸⁹

Jos kunnan aluetta tarkastellaan maantieteellisten erityispiirteiden, taloudellisten ja toiminnallisten tekijöiden kautta, niin mikä on näitä alueita erottavien ja yhdistävien rajojen merkitys¹⁹⁰. Maapallo on täynnä erilaisia luonnollisia tai ihmisen luomia keinoitekoisia rajoja, joista käytetään monissa tutkimuksissa rajaamaan tutkimusalueita. Esimerkiksi tutkimuksissa aineisto kerätään tilastollisilta alueyksiköiltä, jolloin rajat otetaan ennalta määrättyinä itsestään selvyyksinä. Useinkaan ei tutkimusta tehtäessä ole pohdittu itse rajan merkitystä eroavuuksien aiheuttajana, vaikka on todettu, että tällä puolella rajaa ilmiö on ollut tällainen ja toisella puolella jonkin muunlainen. Hallinnollisen rajan edustavuutta maantieteellisen ilmiön kannalta ei juuri ole asetettu kyseenalaiseksi. Maantieteellisen tutkimuksen lähtökohdaksi voisi monissa tapauksissa ottaa olemassa olevan rajan, joka aiheuttaa alueellisia eroja: kulttuurisia, mentaalisia, ideologisia, sosiaalisia ja fyysisiä eroavuuksia, jotka voidaan havaita yksiselitteisesti rajan kummallakin puolella.¹⁹¹

Rajojen muodostumisesta on esitetty mm. seuraavia rajatypologioita:

- luonnon rajat. Esimerkiksi erilaiset vesistöt, laajat autiomaat, vuoristot ja luonnonvarojen esiintymät.
- valtioiden väliset rajat. Normaaleina aikoina nämä rajat täyttävät ainakin kolmea tehtävää: oikeudellista, verotuksellista ja valvonnallista tehtävää. Rajat joko noudattavat kansallisuuksien asuinalueiden rajoja tai kulkevat niiden poikki aiheuttaen erilaisia kitkatekijöitä.

189 Vartiainen 1991 s. 76–85

190 Rajat ovat ihmisten luomia muuttuvia käytäntöjä. Kansainvälisessä politiikassa (etenkin maantieteellisten) rajat ovat olleet merkittäviä, nyt niiden rooli ja merkitys ovat murroksessa. Perinteisesti raja on erottanut kaksi poliittista yksikköä, useimmiten kaksi valtiota. Suurimmassa osassa maailmaa rajalla on edelleen sama tehtävä – erottaa, tuoda järjestystä ja yhtenäisyyttä, pitää jotain vierasta ulkopuolella. Kysymys on pitkälti hallinnasta. Laitinen 2001 s. A 2.

191 Seppälä 1993 s. 109

- historialliset rajat. Eräät jo kauan sitten hävinneet rajat vaikuttavat edelleen ihmisten joka päiväiseen elämään.
- aatteelliset rajat. Uskonnolliset rajat voivat olla mentaalisesti jyrkkiä ja eristäviä tekijöitä jopa saman kansallisuuden sisällä.
- taloudelliset rajat. Taloudellisten rajojen avulla pyritään taloudelliseen hyötyyn tai poliittisiin päämääriin, esimerkiksi kauppasaarrot ja vapaakauppa-alueet.
- etniset rajat. Maan rajojen sisällä saattaa esiintyä useita kansallisia vähemmistöjä. Valtakuntien rajat voivat myös rajata samaa kansallisuutta edustavia ihmisiä eri puolille rajaa.
- kielirajat. Kieli on hyvin voimakas raja, joka eristää ja yhdistää.
- kansalliset rajat. Sisäiset rajat voivat myös aiheuttaa erilaisia alueellisia ilmiöitä ja kansallista erilaistumista.¹⁹²

Erilaisten rajojen vaikutuksen ja muodostumisen yhteyteen kuuluu myös rajattomuus. Rajaton maailma on jo totta siinä mielessä, että uusi teknologia ja talouden uudet rakenteet aiheuttavat sen, että monet asiat ja ilmiöt liikkuvat välittämättä perinteisistä kansallisista rajoista¹⁹³. Poistuneen rajan vaikutukseen liittyviä mielenkiintoisia kysymyksiä ovat: miten kauan rajan vaikutus kestää, kuinka sen vaikutus näkyy, voiko aikaisempi rajan aiheuttama kehitys johtaa kehitystä uusille urille, kuinka rajavyöhykkeet samankaltaistuvat, mitkä tekijät ovat hallitsevia muutoksien päästessä vapaasti tapahtumaan? Rajoihin liittyvä ongelma on sekin, että raja ei ole fyysinen, vaan henkinen, aatteellinen tai kansallinen. Rajojen menettäessä merkitystään myös työelämä vapautuu. Tällöin muuttoliikettä säätelevät toimeentulotekijöiden ohella myös mielikuvat esimerkiksi asuinpaikan edullisuudesta. Uusille alueille alkavat helpoimmin hakeutua *Seppälän* mukaan esimerkiksi eläkeläiset seuraten mieltymyksiään ja mielihalujaan. Aktiiviväestön suurimittainen siirtyminen uudelle alueelle aiheuttaa uudenlaisia väestöpaineita ja huomattavia taloudellisia vaikutuksia.¹⁹⁴

Rajan useaan merkitykseen liittyy laaja-alaisesti ihmisen aktiivinen toiminta. Sen myötä on eri alueista käytetty myös nimityksiä, kuten Kulttuuri-Suomi, Luonnon-Suomi, Ydin-Suomi ja Väli-Suomi. Ydin- ja reuna-alueiden säännönmukaisuus esiintyy myös maakunta- ja kuntatasolla. Suomen maantieteellinen erillaisuus asettaakin vaatimuksia kunnalliselle jaotukselle: kuntien rajat eivät täysin voi muodostua samoin perustein Etelä-Suomen suurissa asutuskeskuksissa kuin itäisen sekä pohjoisemman maan harvempaan asutuissa osissa. Suomi voitaisiin näin jakaa erikokoisten keskusten vaikutusalueisiin, jotka muodostavat hierarkkisen järjestelmän. Ihmisen toiminnallinen aluejako on moninaisten vuorovaikutusten järjestelmä, joten alueiden väliset rajat eivät voisi missään olla jyrkkiä.

192 Seppälä 1993 s. 110–113

193 Laitinen 2001 s. A 2

194 Seppälä 1993 s. 114

Alueiden väliset rajat saattavat esimerkiksi haitata palveluiden saatavuutta silloin, kun hallinnollisten ja toiminnallisten alueiden ristiriita vaikeuttaa mahdollisuuksia hoitaa asioita samoissa paikoissa. Tämä koskee sekä yrityksiä että yksityisiä kansalaisia. Asioinnin vaikeutuminen lisää luonnollisesti myös asioinnista kansalaisille aiheutuvia kustannuksia. Mikäli hallinnolliset rajat eivät ole yhteneväisiä toiminnallisten alueiden kanssa, viranomaisten välinen yhteistyö on todennäköisesti puutteellista. Tehoton palvelutuotanto näkyy korkeina kustannuksina ja kansalaisten suurempana verorasituksena. Ongelmia liittyy myös alueen suunnitteluun ja johtamiseen, mikäli alueella ei ole käytettävissä organisaatioita, joiden kautta yhteiset strategiat kanavoitaisiin. Toisaalta toiminnallisen alueen sisällä tehtyjen alueellisten strategioiden vaikutukset saattavat ulottua hallinnollisia rajoja kauemmaksi koko toiminnalliselle alueelle. Toiminnallisten ja hallinnollisten alueiden epäyhtenäisyys aiheuttaa ongelmia myös elinkeinoelämälle. Hallinnolliset rajaukset voivat joko vahvistaa tai heikentää alueellista kulttuuria, imagoa ja yhteishenkeä. Esimerkiksi laajan yhteishengen luominen on vaikeampaa alueella, joka on hallinnollisesti pirstoutunut. Myös yritysten yhteistyön kannalta hallinnollisilla rajoilla on oma merkityksensä. Erilaisten yhteisten hankkeiden käynnistämisessä ja onnistumisessa on hyötyä siitä, että yritykset kuuluvat samoihin hallinnolliseen alueeseen.¹⁹⁵

Laitisen mukaan rajat ylittävän alueellisen yhteistyön seurauksena päätösvaltaa ja vastuuta siirretään ihmisiä lähemmäksi, jolloin arkipäivän käytännöt luovat tilaisuuksia rajat ylittävälle yhteistyölle. Mielikuvilla ja käytännön teoilla on olennainen sijansa siinä, kuinka rajat ymmärretään. Rajoja koskettava uudenlainen ajattelu merkitsee käytännössä rajojen näkemistä siltoina, jotka mahdollistavat erilaisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön. Asioille ja rajoille annetaan uusia merkityksiä.¹⁹⁶

Kuntien välillä rajojen merkityksen vähentyminen on osaltaan ilmennyt mm. kuntien yhteistyönä ja uusina tuotannollisina alueina. Kunnan toimintaympäristöä voi kuvata esimerkiksi sen rakenteen, dynamiikan ja sosiaalisen systeemin käsitteiden kautta. Tällaisen kehityksen toisena ilmiönä nousee esiin paikallinen toimintaympäristö. Kasvavien seutujen keskuskuntien rooli on muuttunut alueensa kehittäjäksi. Peruskuntien voimakkaan roolin on sanottu ruokkivan seutujen sisäisiä, eri kuntien välisiä ongelmia. Johtaako seutuistuminen muuttamaan kuntien rajoja vastaamaan paremmin juuri seudullisia kokonaisuuksia vai poistaako se liitostarpeita, on asia, josta ollaan erimielisiä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa ensisijaiseksi lähtökohdaksi on kuitenkin nyt otettu kuntien yhdistyminen.

Paikallisen toimintaympäristön laajuudesta huolimatta vain kunta on edelleen sekä itsehallinnollinen hallinto-organisaatio että alueellinen kokonaisuus. Alueella, josta kunta muodostuu ja rajoillaan erottuu muista kunnista ja hallinnollisista jaotuksista, on syntyhistoriastaan ja itsehallinnostaan johtuvat erityispiirteensä. Kuntaa ei voida tämän johdosta suoraan verrata sitä suurempaan alueeseen, seutuun tai tätä laajempaan

195 Haveri – Jaskari – Seppälä 1995 s. 32

196 Laitinen 2001 s. A 2

maakuntaan. Kunnan rajat ensisijaisesti osoittavat, kenellä on alueella toimivalta ja osoittavat siellä olevien luonnollisten ja juridisten henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien rajat. Kunnan alueet ovat kooltaan, asukkailtaan, elinkeinorakenteeltaan ja maantieteellisiltä ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia. Kunta muodostaa kuitenkin aina yhteisön. Yhteisön kiinteys ja yhteenkuuluvuuden tunteen voimakkuus vaihtelevat kunnittain ja kuntien sisällä eri alueilla. Kunnat ovat erilaisia yhteisöjä ja aina muutakin kuin hallintoa. Nämä erityispiirteet kuuluvat kunnalliseen itsehallintoon.

I.4.4 Kunta paikallisen hallinnon yhdyskuntana

Kunnallinen itsehallinto on alueellisen yhdyskunnan hallintoa. Se kohdistuu määrättyyn alueeseen ja siellä pysyvästi tai tilapäisesti oleskeleviin henkilöihin ja tapahtuviin asioihin¹⁹⁷. Kunta on näin itsehallintoyhdyskuntana hallintosubjekti. Tätä osoittavat perustuslain ja kuntalain säännökset, joissa kunnan tehtävät keskittyvät hallintoon. Alueellisena itsehallintoyhdyskuntana kunta huolehtii hallinnollisista tehtävistä yleensä vain niissä rajoissa, jotka sen alue kulloinkin osoittaa.

Kunnan hallinnollisen roolin keskeisyyttä on korostanut myös *Ståhlberg*, jonka mukaan kunnallisen yhdyskunnan toiminta on varsinaisesti hallintoa eli kunnallinen yhdyskunta on julkinen yhdyskunta, jolle valtio on jättänyt osan julkista hallintoa itsenäisesti toimitettavaksi valtion säätämän lain rajoissa ja valtion valvonnan alaisena. Kunta on henkilöyhdyskunta määrättyllä paikallisella alueella. Jokaisella kunnalla on oma alueensa ja omat jäsenensä¹⁹⁸. Kunnan alue on se osa valtion aluetta, jolla kunta on oikeutettu harjoittamaan itsehallintoansa. Kaikki siellä oleskelevat joutuvat jossakin määrin kunnan julkisen vallan alaisiksi. Suomen koko alue on hallinnollisesti jaettu ja kunnat ovat perustuksena yleiselle hallinnolliselle jaotukselle.¹⁹⁹

Kunnan alueyhdyskunta -ominaisuutta on pidetty itsehallinnon tärkeimpänä tunnusmerkkinä oikeudellisessa kirjallisuudessa. Alueyhdyskunnalla ymmärretään yleensä määrättyllä alueella asuvien tai oleskelevien henkilöiden muodostamaa yhteisöä, jolla on välitön valta alueeseen ja alueella oleskeleviin yksilöihin²⁰⁰. *Hermansonin* mielestä kunnan vallan kannalta alue on tärkeämpi kuin kunnan jäsenet. Kunnan toimivalta määräytyy sen alueen perusteella.²⁰¹ Maa-alue on kunnan välttämätön perusaines. Kuntaa ei tee alueyhteisöksi se, että sillä on alueellisena perustana määrätty osa valtion aluetta, jolla asuvat ihmiset ovat sen jäseniä. Olennaista on se, että kunnalla on oikeus

197 Kuuskoski – Hannus 1965 s. 20

198 Ks. myös Rytkölä 1957 s. 2. Tässä mielessä kuntaa voidaan verrata valtioon. Husa – Pohjolainen 2008 s. 275

199 Ståhlberg 1928 s. 255–256

200 Kunta –termi on johdettu latinan ”communis” -sanasta, mikä tarkoittaa yhteistä. Werner – Jensen 2006 s. 17

201 Hermanson 1898 s. 255

määrätyllä alueella harjoittaa julkista valtaa, jonka alaiseksi joutuu kunnan jäsenen ohella jokainen kunnan alueella oleva henkilö.²⁰²

Kunnan alue on osa valtiota. Valtio on luovuttanut osan alueestaan kunnan hallintopiiriksi, mikä ilmenee esimerkiksi siinä, että lopullinen määräämisvalta kunnan alueesta ja aluerajoista ei kuulu kunnan omaan toimivaltaan²⁰³. Vaikka kunnalla ei ole alueeseensa omistusoikeutta, kunnan alue on se toimipiiri, jossa kunta käyttää julkista valtaansa. Yksityisoikeudellisesti kunta voi kuitenkin omistaa jonkin osan omaa tai toisen kunnan aluetta. Kunnan alueen muodostuminen sen toimipiiriksi tarkoittaa myös sitä, ettei kunta yleensä voi käyttää julkista valtaansa aluerajojensa ulkopuolella. Kunta voi kuitenkin ryhtyä alueensa ulkopuolella yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin, koska kyse ei tällöin ole julkisen vallan käytöstä. *Rytkölän* mukaan kunnan tahdonmuodostus voi tapahtua sen alueellisten rajojen ulkopuolellakin. Julkisoikeudelliset vaikutukset kohdistuvat tällöinkin säännöllisesti yksistään kunnan alueeseen. Säännöksiin voidaan asia kuitenkin toisinkin järjestää.²⁰⁴

Alueellisina yhdyskuntina kunnat muodostavat yhdessä kunnallisen jaotuksen. Kunnallinen jaotus on periaatteessa riippumaton valtakunnan muista alueellisista jaotuksista, vaikka osaksi historiallisesta kehityksestä ja osaksi muista syistä johtuen eri aluejaotusten mukaisten hallintoalueiden rajat yleensä tosiasiallisesti ovat yhteneväisiä.²⁰⁵ Yleisen hallinnollisen jaotuksen on vanhastaan muodostanut jako lääneihin ja kihlakuntiin. *Merikosken* mukaan kunta ei ole yleisen hallinnollisen jaotuksen yksikkö, vaan vain kunnallisen jaotuksen alueyksikkö ja osoittaa kunnallisten itsehallintoyhdyskuntien rajat. Se on riippumaton hallinnollisesta, kirkollisesta ja oikeudellisesta jaotuksesta, mutta käytännössä näiden eri jaotusten rajat usein ovat yhteneväisiä.²⁰⁶

Kunnallinen jaotus on kuitenkin kiistatta muihin hallinnollisiin jaotuksiin nähden erityisasemassa. Kunnallinen jaotus ei ole olemassa yksinomaan yksityisten kuntien hallintopiirien määrittelemiseksi, vaan samalla myös valtion etu vaatii näiden hallintopiirien rajojen määräämistä tietyllä tavalla, jotta kunnallisen itsehallinnon kautta toteutettu alueellinen desentralisaatio vastaisi mahdollisimman hyvin tarkoitustaan.²⁰⁷

Ståhlberg jo aikanaan totesi silloisen HM (94/1919) 50.1 §:n eli *yleistä hallintoa varten on Suomi jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin*, merkitsevän sitä, että läänit, kihlakunnat ja kunnat muodostavat maan yleisen hallinnollisen jaotuksen.²⁰⁸ Kunnallinen jaotus on alueellisena jaotuksena kuitenkin tyhjentävä jaotus eli koko valtakunnan alue on jaettu kuntiin. Toisaalta mikään alue ei voi samanaikaisesti kuulua kahteen tai useampaan kuntaan. Kunnallinen jaotus on näin valtakunnallinen perusjaotus ja kunta on tässä jaotuksessa perusyksikkö. Kunnallisen jaotuksen muutos

202 Kekkonen 1936 s. 72–73

203 Rytkölä 1957 s. 5–6

204 Rytkölä 1952 s. 30–31

205 Rytkölä 1957 s. 1

206 Merikoski 1966 s. 129–130

207 Rytkölä 1957 s. 5–6

208 Ståhlberg 1928 s. 78–79

koskee sekä valtakunnan että yksityisen kunnan aluetta ja tällä tavoin niin yleistä etua kuin yksityisen kunnan paikallistakin etua.²⁰⁹

Rytkölän näkemys oli edelleen, että kunnallinen jaotus oli tarkoitettu luonteeltaan pysyväksi. Jokainen puuttuminen kunnan alueelliseen koskemattomuuteen samalla kohdistuu kunnan perusolemuksen ja itsemääräämisoikeuteen. Siksi vain erittäin painavat syyt saattavat olla aiheena muuttaa kunnallista jaotusta. Johdonmukaisena seurauksena tästä on hänen mukaansa se, että kunnallista jaotusta ei yleensä ole muutettava, jos hallinnolliset olot voidaan tyydyttävästi järjestää ja vallitsevat epäkohdat poistaa muilla keinoin.²¹⁰ Vallitsevan kuntajaon säilyttämiselle ei tarvita erityisiä perusteita. Jaotuksen muuttaminen on mahdollista vain lain asettamien edellytysten täytyessä.²¹¹

Kunnan väestö muodostaa asianomaisen yhteisön toisen perustekijän. Kunnallinen henkilöyhdyskunta eroaa tietyissä kohdin muista henkilöyhdyskunnista. Ensinnäkin suhde kunnan alueeseen määrää yksilöiden jäsenyyden kunnassa ja alue myös osoittaa kunnan vallankäyttöoikeuden säännölliset rajat. Toiseksi, kunnan henkilöaines vaihtelee jatkuvasti muuton seurauksena. Kolmanneksi, kunta on pakkoyhdyskunta, jonka jäsenyys on riippumaton yksilön tahdosta. Neljänneksi, kaikilla kunnan jäsenillä ei ole yhtä laajoja oikeuksia ja velvollisuuksia. Viides erityispiirre liittyy kunnan toimipiiriin universaalisuuteen.²¹²

Kunnalliseen yhdyskuntaan kuuluminen riippuu yksinomaan kunnan jäsenyyttä koskevista oikeussäännöistä. Kunnan yksilö- tai yhteisöjäsen ei voi tahdonilmaisullaan suoranaisesti määrätä kuulumisestaan kuntaan. Kunnan jäsenyydelle on näin ominaista tietynlainen pakollisuus. Tämän vuoksi ja kun kunnalla lisäksi on tehtäviensä toteuttamiseksi mahdollisuus käyttää julkista valtaa ja tarvittaessa pakolla toteuttaa tahtonsa, on kuntaa pidettävä myös pakkoyhdyskuntana.²¹³

I.5 Kunnan rajasta seuraavia yleisiä vaikutuksia

I.5.1 Kansalaisen vaikutusmahdollisuudet

Paikallisen itsehallinnon kannalta keskeisin kunnan rajan merkitys liittyy kunnan asukkaan asemaan, joka myös korostuu tutkimuksen näkökulmassa. Kunnan poliittisen tehtävän kannalta oleellisin kysymys on se, miten kuntalaisen näkemykset välittyvät häntä koskeviin asioihin ja kunnan toiminnan yleiseen suuntaamiseen. Yksilöidymmin kysymys on siitä, kuinka henkilö voi vaikuttaa itseään ja toimintaympäristöään koskeviin asioihin, päätöksiin ja päätöksentekoelementtien kokoonpanoon. Tällöin kysymys on oikeudesta ja mahdollisuudesta käyttää demokratiaan kuuluvia vaikutuskeinoja.

209 Rytkölä 1957 s. 6–7

210 Rytkölä 1957 s. 30

211 Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 121

212 Rytkölä 1952 s. 29–30

213 Rytkölä 1952 s. 32

Näitä ovat toimintaa koskevat aloitteet, tiedonsaanti itseensä vaikuttavista asioista, mahdollisuus ilmaista mielipiteensä kansanäänestyksissä tai muutoin, äänestää kunnallisissa vaaleissa, mahdollisuus seurata ja saada tietoja päätöksentekoeolinten toiminnasta sekä ilmaista tarvittaessa tyytymättömyytensä tehtyihin päätöksiin eli hakea niihin muutosta.

Kansalaisen vaikutusmahdollisuudet edellä mainituissa tilanteissa riippuvat varsinaisen asuinkunnan ohella myös siitä, missä osassa kuntaa asuu. Kuntakeskuksessa asuvalla on helpoiten mahdollisuus saada tietoa asioista, osallistua ja vaikuttaa kunnan toimielinten toimintaan. Välimatkan kasvaessa kynnys ottaa selvää asioista luonnollisesti kasvaa. Toisaalta tiedonvälityksen eri keinojen lisääntyminen ja sitä kautta toimintatapojen muutos mahdollistaa kansalaisille uusia tiedonsaanti- ja vaikutuskeinoja. Tällöin olisi kuitenkin erityisesti huolehdittava kansalaisten yhdenvertaisuudesta, kuten mahdollisuudesta hyödyntää uutta tekniikkaa. Kansalaisilla on oikeus tiedonsaantiin, jonka toiminnan ja asiakirjojen julkisuus takaavat. Kunnan on tiedostettava sille kuuluva velvollisuus huomioida riittävästi asukkaiden erilaiset tarpeet ja vaikutusmahdollisuudet. Koska kuntien toiminnalla on yhä useammin vaikutuksia yli kuntarajojen, kuntien tulisi tarpeen mukaan huomioida myös naapurikuntien asukkaiden tiedonsaantimahdollisuudet.

Kunnan rajan vaikutuksia on pohtinut myös *Ikkala*. Kunnan alueella suoritettut ja kunnan tarkoitusta toteuttavat toimenpiteet selvemmin kohdistuvat kunnan jäseniin kuin sen rajojen ulkopuolella suoritettut toimet. Verrattuna kunnan alueen ulkopuolella suoritettuihin toimiin, sen rajojen välittömässä läheisyydessä suoritettut toimet saattavat vaikuttaa paremmin ja tuntuvammin kunnan jäsenistöön kuin kauempana suoritettut. Mitä kauempana kunnan alueesta toimi on suoritettu, sitä vähäisempi sen vaikutus yleensä on kunnan jäsenistöön. Kunnan alueen ulkopuolella, mutta sen rajojen välittömässä läheisyydessä suoritettu konkreettinen toimi kuuluu kunnan toimivaltaan tuntuvasti useammin kuin kauempana suoritettu ja että etäällä kunnan alueesta suoritettu toimi voidaan vain poikkeustapauksessa lukea kunnan toimivaltaan.²¹⁴

I.5.2 Julkiset palvelut

Julkisista palveluista useimmat kuuluvat kunnan hoidettavaksi. Kunnan palvelutehtävänä on huolehtia tärkeimmistä kansalaisten perusoikeuksiin luettavista hyvinvointipalveluista. Vaikka palvelut ovatkin kunnallisia, ne ovat perustuslain mukaan julkisen vallan tarjoamia palveluja. Erityislainsäädännön kautta kunta on pääsääntöisesti velvoitettu järjestämään nämä palvelut. Yhtäältä kysymys on kuntalaisen asemasta suhteessa itse palveluihin. Toisaalta kysymys on kansalaisen oikeudesta ja mahdollisuudesta saada palveluja asuinpaikastaan riippumatta. Kysymys ei ole vain palvelujen saatavuudesta,

214 Ikkala 1959 s. 82–83

vaan myös niiden tasosta ja hallinnoimisesta²¹⁵. Tältä kannalta on jo selvää, etteivät hallinnolliset rajat saisi olla palvelujen saannin esteenä.

Palvelujen saatavuuden ja laadun kannalta asuinpaikalla on merkitystä myös kunnan rajojen sisällä. Merkitystä on sillä, asuuko kunnan hallinnollisessa keskuksessa, muussa taajamassa, haja-asutusalueella tai aivan kunnan ja toisen kunnan rajan tuntumassa²¹⁶. Kunnan keskuksessa asuvalla on useimmat palvelut luonnollisesti helpoimmin saatavilla. Keskuksesta pois päin välimatkat palveluihin kasvavat ja saatavuus vaikeutuu. Usein myös liikenneyhteydet huonontuvat välimatkan kasvaessa. Erilaisten palveluiden kohdalla asuinpaikan merkitys kuitenkin vaihtelee. Esimerkiksi hallinnollisia palveluita on saatavissa pääsääntöisesti vain kuntakeskuksesta, mutta toisaalta niitä tarvitaan melko harvoin.

Sosiaali- ja terveystyöpalvelut sijaitsevat pienemmissä kunnissa vain yhdessä paikassa, mutta suuremmissa kunnissa voi olla useita palvelupisteitä. Näihin palveluihin joudutaan turvautumaan melko usein asukkaana iän ja yleisen terveydentilan mukaan. Sivistystoimen palveluista taajamissa on yleensä omat peruskoulut ja lastenhoitopalvelut. Lukio ja ammatilliset oppilaitokset saattavat puuttua pienemmistä kunnista kokonaan ja palvelut on haettava muista kunnista. Kirjastopalveluita voi olla saatavilla pääkirjaston ohella myös sivutoimipisteistä tai kirjastoautoista. Palvelujen saatavuuteen voivat kuitenkin ihmiset itsekin vaikuttaa asuinpaikkaansa ja -muotoa koskevilla valinnoilla.

Joskus tilanne on sellainen, että kuntalainen asuu naapurikunnan rajan tuntumassa ja kotikunnan keskukseseen ja palveluihin on pidempi matka kuin olisi naapurikunnan vastaaviin palveluihin. Naapurikunnan palveluihin voisi myös olla paremmat liikenneyhteydet tai palvelut muutoin saattaisivat olla laadukkaampia. Varsinkin tällöin kunnan rajan merkitys konkretisoituu. Onko näissä olosuhteissa mahdollista käyttää sellaisia naapurikunnan palveluita, jotka olisi kansalaisille tarkoituksenmukaisinta hankkia toisesta kunnasta? Toisaalta henkilö voi esimerkiksi työnsä johdosta viettää suurimman osan aikaansa muualla kuin kotikunnassa, voiko hän tällöin käyttää työpaikkansa kunnan julkisia palveluita? Molemmissa tapauksissa on kysymys kunnan toimivallan ja vastuun laajuudesta, mutta kysymys on myös laajasti ottaen perusoikeudellinen. Mikä on kunnan velvollisuus, järjestetäänkö palveluja vain kunnan varsinaisille asukkaille ja kuinka ehdoton vaikutus kunnan rajalla on julkisten palveluiden saannissa?

Palvelujen järjestämisen kannalta kunnan rajalla on merkitystä myös kuntien välisessä toiminnassa, valtion ja kunnan välisen suhteen järjestämisessä. Kuntien välinen

215 *Salon* seudun kymmenen kunnan yhdistyminen merkitsi mm. sitä, että alueen asukkaat pääsivät tasa-arvoisten palvelujen piiriin. Uuden kunnan katsottiin hyötyvän palvelujen järjestämisestä ja kuntarajojen poistamisesta. Hallinto keveni esimerkiksi neljän kuntayhtymän purkamisen johdosta. Lähipalvelut pyrittiin kuitenkin turvaamaan eri puolilla uutta kuntaa. Valtiovarainministeriö: *Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntajakoselvitys 2008* s. 39

216 Ks. esimerkiksi KHO:1991-A-14. KHO katsoi, että kunnan rajasta aiheutui kylän asukkaille kohtuutonta haittaa kunnallisten ja muiden palveluiden saannin kannalta. Kylän liittäminen osaksi naapurikuntaa oli myös yleisen edun mukaista.

yhteistyö on viime vuosina voimakkaasti lisääntynyt²¹⁷. Kunnan rajan merkitys ilmenee esimerkiksi niissä tehtävissä, joissa kunnat voivat tehdä yhteistyötä, kuinka laajaa yhteistyö voi olla ja mitkä voivat olla yhteistyön muodot. Kunnat voivat palvelujen järjestäjinä antaa myös niiden käytännön tuottamisen yksityisille orgaaneille, milloin sitä ei ole laissa erikseen kielletty. Kuinka helposti kunnat voivat järjestää toimintansa yli kuntarajojen, riippuu myös kuntien rajojen merkityksestä ja niiden toiminnallisista vaikutuksista. Lisäksi olennaista on se, miten kuntien yhteistyö vaikuttaa kansalaisten asemaan palvelujen käyttäjinä²¹⁸.

1.5.3 Kunnan toiminnan läheisyys ja paikallisuus

Eurooppalaisen hallinnon kulmakiven, subsidiariteettiperiaatteen, mukaan päätökset tulee tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia²¹⁹. Päätöksentekoprosessi ei enää ole muodoltaan lineaarinen, vain poliittisten instituutioiden sisällä tapahtuva. Kyse on enemmänkin yhteysverkon kaltaisesta prosessista, jossa eri toimijat ovat alinomaan vuorovaikutuksessa, vaihtaen keskenään mielipiteitä ja asiantuntemusta. Tällöin yksittäinen kansalainen on itsenäinen osa kutakin politiikan lohkoa. Näin vertikaalinen vallanjako eri hallintotasojen välillä on liian kapea-alainen. Kansalaisen asema päätöksentekoprosessin pienimpänä yksikkönä on turvattava kautta koko päätöksentekoprosessin eikä ainoastaan siinä prosessissa, joka tapahtuu poliittisten instituutioiden piirissä. Läheisyysperiaatteen ydinasiana on kansalaisen etu. Horisontaalinen verkottuminen helpottaa puolestaan yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Koska yhteiskunta on luonteeltaan dynaaminen, on poliittisen järjestelmän vastattava yhteiskuntakehitykseen nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti.²²⁰

Kunta on tarkoitettu kansalaista lähinnä olevaksi hallinnolliseksi toimijaksi, jonka tulisi huomioida toimintansa itsehallinnolliset lähtökohdat. Monella tapaa kunta on luontevin organisaatio huolehtimaan kansalaisten perustarpeista ja myös vaikutusmahdollisuuksista. Samalla on kuitenkin ilmeistä, että kunnan koon kasva-

217 Kunnan rajan merkityksen vähentyminen yhteistyön johdosta on usein todettua. Näin myös hallintovaliokunnan kunta- ja palvelurakennetta koskevassa mietinnössä, jossa yhteistyön tehostamisen ohella muuttoliikkeen ja työssäkäyntiliikenteen mainitaan vähentävän kuntarajojen merkitystä. HaVM (31/2006) s. 7

218 Kuntien yhteistyön organisointimuodoista tyypillisimpiä ovat yhteiset sopimukset, kuntayhtymät ja yhtiöt. Kunnat voivat myös antaa palvelutehtävän toimittamisen kuntien ulkopuolisille tuottajille, kuten yksityisille yrityksille. Millainen vaikutus palvelun järjestämistavalla on kunnan rajaan ts. ovatko palvelut tällöin mahdollisesti myös peruskunnan ulkopuolisen asukkaan käytettävissä jne.?

219 Tätä korostaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4. artiklan 3. kohta, jonka mukaan *julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.* Sops (66/1991)

220 Alueiden komitea 2000. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen perusteluissa korostetaan myös suurempien kuntayksiköiden tai nykyistä tehokkaamman kuntien välisen yhteistyön parantavan mahdollisuuksia hallita yhdyskuntarakenteiden kehityssuuntia. HE (155/2006) s. 93

essa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja palvelujen saatavuus heikentyvät. Tunne kunnan kansalaisläheisyydestä tulisi kuitenkin kaikissa olosuhteissa säilyä. Kunnan rajoja tai niihin liittyviä merkityksiä muuttamalla voidaan osaltaan vaikuttaa myös läheisyysperiaatteen toteutumiseen.

Läheisyyden ohella toisen kunnan toimintaa määrittävän piirteen tulisi olla paikallisuus. Kunnan toiminnan olisi hyödytettävä paikallista väestöä, elinkeinoelämää ja maantieteellistä aluetta²²¹. Kunnan toiminnan tulisi pysyä ensisijaisesti kunnan rajojen sisäpuolella. Tämä kunnan toimintaan ja luonteeseen luonnollisesti kuuluva periaate ei Suomessa ole juurikaan ollut esillä, vaikka kunnan toiminnan paikallisuuden rajoja koetellaan erityisesti liiketoiminnassa.²²² Kunnat voivat yleisen toimialansa puitteissa harjoittaa liiketoimintaa, mutta tälle toiminnalle on kuitenkin erinäisiä rajoituksia, kuten spekulatiivisen liiketoiminnan kieltö.

Kunnan toimialaan kuuluvia laitoksia ja toimenpiteitä tulee toimeenpantavaksi etupäässä sen alueella, kuten *Ståhlbergin* on todennut. Kunta voi edistää ja kannattaa kunnan alueen ulkopuolella olevia yrityksiä ja laitoksia, jos kunnalle itselläänkin on niistä hyötyä ja etua. Tämä ominaisuus ei ole kaikkialla sama ja muuttumaton. Aina ja jossakin paikassa asiaa ei voida pitää kunnan omana ja yhteisenä tai päinvastoin.²²³ Pääsäännön mukaan kuitenkin kunnan julkisen vallan käytön tulee rajoittua kunnan alueeseen ja siellä oleskeleviin henkilöihin. Kunta voi toteuttaa tarkoitustaan julkista pakkovaltaa käyttämällä vain alueensa rajoissa. Sellaisiin tarkoitustaan toteuttaviin toimiin, jotka yksityinenkin voi suorittaa, kunta saattaa sen sijaan ryhtyä alueensa ulkopuolellakin.²²⁴

Kunnan liiketoiminnan tavoitteen tulisi kuitenkin olla selvä. *Ikkalan* mukaan tavoitteena on kunnan jäsenten yhteisten tarpeiden tyydyttäminen eikä voiton tavoittelu²²⁵. Vastaavasti *Holopaisen* mukaan kuntien menot tulisi peittää kunnan jäseniltä perityiltä veroilla eikä tämän vuoksi tulojen hankkiminen menojenkaan peittämiseksi kuulu kunnan tehtäväpiiriin. Kunnat voivat silti osallistua yksityiseen sektoriin kuuluvien tehtävien hoitamiseen, jos tällainen tehtävä on kunnan yhteinen, kuten eri alojen liikelaitokset.²²⁶

221 Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (3205/4/05) todennut kuntalaisuuden merkityksestä omakotitalotonttien myynnin perusteena seuraavaa: Kunta on alueyhteisö, joka toimii lähinnä omalla alueellaan ja jonka toiminta kohdistuu lähinnä oman kunnan asukkaisiin. Kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole sellaisenaan julkisen vallan käyttöä. Tonttien luovuttamisella kunta toteuttaa omia asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan. Näin menetellessään kunta lähtökohtaisesti pyrkii kuntalain 1.3 §:n mukaisesti edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia ja tukemaan perustuslain 19.4 §:ssä säädettyä julkisen vallan tehtävää edistää asumisen omatoimista järjestämistä. Toisaalta ratkaisussaan (1183/4/03) apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei hakijan kuntalaisuutta voida pitää hyväksyttävänä kriteerinä asukasvalinnassa.

222 Ks. esimerkiksi Bohlin 1999 s. 86–88 ja Ryyänen 2006 s. 10–11

223 Ståhlberg 1901 s. 30–31

224 Ikkala 1959 s. 84

225 Ikkala 1959 s. 144–145

226 Holopainen 1969 s. 417

Kuntien liiketoiminnan paikallisuuteen vaikuttaa myös EU:n yhteisösäännöstö. EU-sopimuksen 86 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa EU-sopimuksen kanssa. Toimenpiteellä tarkoitetaan kaikkia oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikutuskeinoja. Muotona voi olla lainsäädäntö, määräykset tai tosiasiallinen toiminta. Tällainen on kunnallislainsäädännön tulkinnasta aiheutuva rajoitus. Kunnat voivat ulottaa liiketaloudellisen toimintansa kunnallislainsäädännön rajoituksista huolimatta rajojensa ulkopuolelle.²²⁷

Miten on suhtauduttava tällaisen liiketoiminnan ulottumiseen kunnan rajojen ulkopuolelle? Monet kunnalliset liikelaitokset toimivat hyvinkin laajalla alueella yli kunnan rajojen, esimerkiksi kaupunkien energialaitoksilla on asiakkaita myös muiden kuntien alueella. Kunnan toimialaa yleisesti käsitellään myöhemmin tarkemmin. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin jo todeta, että toimialaa koskevat säännökset ovat väljiä ja luovat laajoja mahdollisuuksia. Kunnan rajat ylittävää liiketoimintaa koskien säännöksistä ei löydy selviä toimintaohjeita. Käytäntö on osoittanut, että kunnan rajojen merkitys on tässä suhteessa vähentynyt. Kunnan tai kuntien yhdessä suorittama yksityisen sektorin kaltainen taloudellinen toiminta ulottuu yhä useamman kunnan alueelle. Kunnallisen itsehallinnon ja julkisen vallan käytön kohdalla tilanne on selkeämpi.

Paikallisuus on kuitenkin merkittävä kunnallista toimintaa ohjaava periaate ja sidoksissa kunnan rajoihin. Esimerkiksi *Ruotsissa* ja *Saksassa* kuntien toiminnan paikallisuus on osa kunnallista itsehallintoa. *Ruotsissa* paikallisuusperiaatteen (lokaliseringsprincipen) mukaan kaiken kunnallisen toiminnan tulee liittyä kunnan alueeseen ja/tai jäseniin. Periaate rajoittaa kunnan toimintaa yli rajojensa. Kunnan toiminnan ei tarvitsisi kuitenkaan rajoittua kunnan rajoihin tai valtakunnan rajaan, jos toiminta hyödyttää kuntaa. Kunta voi näin osallistua toimintaan toisen kunnan alueellakin. Paikallisuusperiaate kuitenkin rajoittaa kunnan toimivaltaa tehdä esimerkiksi sopimuksia. Kunnan investointien niin kunnan alueella kuin ulkopuolella, on periaatteen mukaan hyödytettävä sekä kuntaa että sen asukkaita.²²⁸

Ruotsissa paikallisuusperiaate on kirjattu myös kunnallislakiin. Periaatteeseen kuuluu, että asialla kuuluakseen kunnan hoidettavaksi, täytyy olla merkitystä kunnan oman edun kannalta. Perusteeksi ei riitä, että kysymyksessä olisi yhteiskunnallinen intressi. Asiaan liittyvän kunnan edun tulee myös jossain määrin rajoittua kunnan alueelle ja kunnan jäseniin. Koska kunnallinen jaotus vaikuttaa oleellisesti kuntien toimintaan liittyvään toimivallan määräytymiseen, kunnan jäsenillä ja maantieteellisellä alueella on keskeinen merkitys. Jos esimerkiksi itse toiminta on ollut toimivaltaoikeudellisesti hyväksyttävää, on kunnan katsottu voivan tukea toimintaa sopivassa suhteessa kunta-laisten toiminnasta saamaan etuun nähden. Periaate huomioi ne tärkeät muutokset,

227 Burmeister 2004 s. 818 ja 822

228 Persson 2005 s. 171. Skomsøy – Sundin 2005 s. 14–37

jotka liittyvät asutuksen liikkuvuuteen, kunnallisen jaotuksen epätarkoituksenmukaisuuteen sekä kuntien oikeushenkilöllisyyteen²²⁹. Periaatteen ulkopuolelle ei esimerkiksi jää se, että kunta tarkoituksenaan parantaa asukkaidensa työllisyyttä tukee yksittäistä työpaikkaa toisessa kunnassa. Paikallisuusperiaatteeseen kuuluu sen sijaan rajoitus, jonka mukaan kunta ei voi puuttua toisen kunnan asioihin. Viime vuosina periaatteen merkitys on kuitenkin kuntien yhteistoimintaa koskevassa lainsäädännössä mukautunut jatkuvasti tapahtuneeseen kehitykseen.²³⁰

Kunnan toiminnan paikallisuus ilmenee *Ruotsissa* myös annettaessa kunnallisia normeja. Paikalliset normit ovat sidoksissa muihin kunnallisiin tehtäviin ja yleiseen hajauttamispyrkimykseen lisätä paikallisten erityispiirteiden vaikutusta hallinnossa. Kunnallinen norminanto voi koskea erityisesti liikennejärjestelyihin, joukkoliikenteeseen, tienpitoon, ympäristön hoitoon ja suojeluun liittyviä kysymyksiä. Näissä asioissa paikallisille päätöksenteolle on perusteltua antaa tiettyjä vapauksia. Tiettyjä aloja, kuten puhtaanapitoa, terveyden ja luonnonsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia norminantoa ei ole itsestään selvää jättää paikallisesti säänneltäväksi asioiden yleisemmän luonteen vuoksi.²³¹

Myös *Saksassa* kunnallislainsäädäntöön sisältyy paikallisuusperiaate (*Territorialitätprinzip* tai *Örtlichkeitprinzip*). Periaatteen mukaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että kunta hoitaa vain paikallisyhteisönsä asioita. Kunnan toimivalta on rajoitettu näihin asioihin²³². Kunta on yleisesti toimivaltainen vain sen rajojen mukaan määräytyvällä alueella, toimivallan päättyessä näin naapurikuntien rajoihin. Tämä toimivallan rajoite koskee myös kuntien harjoittamaa taloudellista toimintaa, mahdollisuutta antaa normeja²³³ ja alueen käytön suunnittelua. Taloudellinen toiminta voi kuitenkin tietyissä yksittäistapauksissa ulottua myös kuntarajojen yli, jos se on kunnan edun, yhteisen hyvän ja lakien mukaista sekä naapurikunta antaa toiminnalle suostumuksen. Muutoin kuntien toiminnallinen tai alueellinen laajeneminen toisten kuntien alueille tai kokonaan kuntien ulkopuolisille aloille ei ole sallittua.²³⁴

Tosiasiasa *Saksan* kuntien taloudellinen toiminta on lisääntynyt eri muodoissaan yhä enemmän yli kuntien rajojen. Kehityksen katsotaan kulkevan myös kohden ”konsernikaupunkia”. Kuntien harjoittama liiketoiminta toimii usein yksityisen sektorin kanssa samoilla toimialoilla. Onko kuntien taloudellinen toiminta ylipäättään osa ns. kuntien itsehallintotakuuta, ei ole täysin selvää. Valtiosääntöoikeudellisesti pidetään kuitenkin tarpeellisena, että kuntien taloudellisen toiminnan on oltava paikallisen yhteisön edun ja tarpeen mukaista. Taloudellisen toiminnan on katsottu voivan ulottuvan yli kuntarajojen silloin, kun toiminnalla voidaan osoittaa olevan jokin erityinen paikallinen

229 Kunta voi osallistua myös sellaiseen toimintaan, jota käyttävät enimmäkseen muut kuin oman kunnan jäsenet. Tästä esimerkkejä ks Hilborn ym. 2001 s. 57

230 Lindquist 2000 s. 46–47, SOU 2007:11 s. 156

231 von Essen 2000 s.

232 Ks. lisää Hoffman-Riem – Schidt-Assman – Vosskuhl 2006 s. 964

233 Hauser 2004 s. 88

234 Glaser 2008 s. 488–490

syy, toiminta on kunnan asukkaiden julkisen edun mukaista ja toiminnan tulokset tulevat kuntalaisten hyväksi. Tietyissä tapauksissa oikeus on katsonut ylikunnallisen taloudellisen toiminnan olevan hyväksyttävä, jos toiminta huomioi myös muutkin kuin kunnan asukkaat tai toiminta on tarpeellista muiden kuntien kannalta.²³⁵

On kuitenkin huomattava, ettei kunnilla ole tehtäviään koskevaa yleistä valtuutusta. Aivan selvää ei myöskään ole se, mitä käsitteellä ”paikallisyhteisön asiat” nimenomaan alueellisessa mielessä tarkoitetaan. Kuntien tehtävät ja alue ovat käsitteellisesti myös sidoksissa siihen, miten kunnan asukas määritellään. Kuntien taloudellisen toiminnan alueellista laajuutta koskevat rajoitukset ovat edelleen ongelmallisia, vaikka yhteiskunnalliset muutokset, kuten markkinoiden vapautuminen vaikuttavat paikallisten asioiden sisältöä koskevaan sääntelyyn.²³⁶

Saksan perustuslakituomioistuimien päätöksissään vahvistanut paikallisuusperiaatteen merkitystä. Kunnallisissa tehtävissä on kysymys paikallisyhteisön tarpeista ja intresseistä, joilla on oma erityinen paikallisyhteisöllinen leimansa ts. ne koskevat kunnan asukkaiden yhteiselämää ja asumista. Lisäksi maan oikeuskirjallisuudessa, kuten edelläkin on todettu, on katsottu kunnan toiminnan rajojensa ulkopuolelle olevan yleisesti lain vastaista ja kiellettyä. Tätä näkemystä on kuitenkin kritisoitu kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Perustuslainsuojasäännöksen tarkoituksena on kuntien suojaaminen, ei niiden (taloudellisen) toiminnan rajoittaminen.²³⁷

I.5.4 Kuntien yhteistyö yli valtiorajan

Euroopan yhdentymiskehitys ei vaikuta vain kansallisten valtioiden rajoihin, vaan pyrkimyksenä on myös lisätä valtioiden rajoilla sijaitsevien kuntien välistä yhteistyötä poistamalla rajojen aiheuttamia toiminnallisia esteitä²³⁸. Rajat ylittävä alue- ja paikallishallinnon yhteistyö on EU:n ensisijaisia painopistealueita pyrittäessä saavuttamaan integraatio ja torjumaan maiden rajoista aiheutuvaa taloudellista ja sosiaalista pirstoutumista. Yhteistyö edesauttaa ”kansalaisten Euroopan” luomista.²³⁹ Rajat ylittävä yhteistyö edistää myös erilaisten ihmisten välillä demokraattisten olosuhteiden vakautta ja yhteisymmärrystä²⁴⁰. Raja-alueyhteistyö edellyttää, että raja-alueiden toimijat, kuten kunnat, kykenevät mobilisoimaan tai luomaan yhteistä strategista kapasiteettia, jonka

235 Tomerius 2004 s. 8–19

236 Hauser 2004 s. 87–88

237 Burmeister 2004 s. 811–812

238 Tämä tunnustetaan myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10. artiklan 3. kohdassa: paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädettyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa. SopS (66/1991)

239 Alueiden komitea 2002 s. C 192/37. Yhteistyö voi tapahtua a) nykyisten jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten b) jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten ja ehdokasvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisten c) jäsenvaltioiden, ehdokasvaltioiden sekä unionin laajentumisen jälkeisiin itä- ja etelärajoihin rajoittuvien kolmansien maiden alue- ja paikallisviranomaisten kesken

240 Council of Europe 1829 (2008)

avulla ne pyrkivät ratkaisemaan ongelmansa ja suuntaamaan kehitystään.²⁴¹ Tärkeää on myös vahvistaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta sekä poliitikoiden että muun yhteiskunnan välistä vuoropuhelua.²⁴²

Kuntien valtioiden rajat ylittävälle yhteistyölle on myös paikallistasolla suuri tarve. Kuntien yhteistyö mm. edistää koko alueen taloudellista kehitystä, vahvistaa poliittista osallistumista ja on nykyaikaisen informaatioteknologian tarpeiden mukaista. Kun esimerkiksi raja-alueiden suunnittelua ja resurssien jakoa tehdään vain kansallisesta näkökulmasta, niin rajat estävät luonnollista kehitystä ja rajoittavat mahdollisuuksia ratkaista ongelmia. Joskus kuitenkin eri viranomaisten välinen yhteistyö on tarkoituksenmukaisinta järjestää paikallistasolla. Kunnat voivat reagoida nopeammin ja joustavammin lähiympäristön muutoksiin ja toimia linkkinä valtion ja ulkomaisten toimijoiden välillä. Yhteistyö on usein ollut helpompaa kunnallisella kuin keskuks-hallinnollisella tasolla.²⁴³ Lisäksi esimerkiksi Pohjoismaiden kunnilla on jo yhteinen perusta yhteistyölle, kuten samankaltainen kunnallinen itsehallinto²⁴⁴.

Rajanylittävien yhteistyömuotojen kokonaisuutta voidaan kutsua euroopanlaajuiseksi (trans-European) yhteistyöksi. Siihen kuuluvat seuraavat yhteistyömuodot: rajanylittävä yhteistyö, alue- ja paikallisyhteisöjen välinen yhteistyö, vailla yhteistä rajaa olevien alueiden paikallis- ja alueviranomaisten yhteistyö sekä valtiolliset rajat ylittävä hanke- ja ohjelmayhteistyö. Rajanylittävää yhteistyötä edistävät esimerkiksi yhteistyön perinne, viranomaisten asianmukaiset yhteiset rakenteet, kehitysajattelu tai -ohjelma ja riittävä rahoitus. Yhteistyötä haittaavat mm. jäsenmaiden ja EU:n lainsäädännön juridiset rajoitteet, hallintotasojen ja toimivaltuuksien erot, riittämätön poliittinen tahto, kulttuurierot ja kielimuurit.²⁴⁵

Euroopan unionin alueiden komitea on lausunnossaan korostanut läheisyysperiaatteen merkityksen lisääntymistä paikallishallinnossa, hallinnon yleistä hajauttamis-kehitystä, ympäristökysymysten ratkaisemista ja informaatioyhteiskunnan edellyttämiä tarpeita. Yhteistyön tulee suuntautua alhaalta ylöspäin, ylemmän tason viranomaisten tehtävänä tulee olla ennen kaikkea oikeudellisten ja taloudellisten puite-edellytysten luominen²⁴⁶. Kuntien rajat ylittävän yhteistyön lisääminen olisi moninaisten ongelmien ratkaisemiseksi ja toiminnan tehostamiseksi tarpeellista. Alueiden komitean ehdotuksen mukaan yhteistyömuotoina voisivat olla kaksoiskaupungit ja kumppanuuskunnat.²⁴⁷

Keski-Euroopan valtioiden raja-alueiden kunnat ovat muodostaneet jo useita kuntien yhteenliittymiä. Tällainen kuntien muodostama alue, EUREGIO, ei ole mikään uusi hallinnollinen toimielin, jolle kuuluisi esimerkiksi viranomaisvaltaa. EUREGIO:n

241 Eskelinen – Kotilainen 2005 s. 353

242 Council of Europe 1829 (2008)

243 Persson 2005 s. 70–71

244 Skomsoy – Sundin 2005 s. 11

245 Alueiden komitea 2002 s. C 192/39

246 Alueiden komitea 2002 s. C 192/40

247 Cdr 145 – 1998 fin. Suomessa tällaista toimintaa on ollut niin EU:n alueen sisällä, *Tornio – Haaparanta* (Ruotsi), kuin ulkopuolella, *Imatra – Svetogorsk* (Venäjä).

tarkoituksena on toimia eräänlaisena siltana alueellisten ja paikallisten viranomaisten välillä rajojen molemmin puolin. Sen tavoitteena on esimerkiksi parantaa alueen ihmisten ja yritysten yleistä hyvinvointia (työpaikat, ympäristön hoito, kulttuuripalvelut jne.) ja poistaa rajan vaikutusta ihmisten välisessä kanssakäymisessä.²⁴⁸

Valtakunnan rajan ylittävää yhteistyötä tehdessään suomalaisten kuntien on huomioidava kunnan tehtäviä, toimialaa ja muutakin toiminnan järjestämistä koskevat normit ja myös hallinnolliset periaatteet. Kunnallisen itsehallinnon ja muun julkisen hallinnon oikeudellista perustaa on käsitelty jo aikaisemmin tässä luvussa. Erityisesti kunnan lakeihin perustuvia tehtäviä, toimialaa ja muita velvollisuuksia käsitellään luvuissa 3 ja 4. Näiden edellytysten lisäksi kuntien kansainvälistä yhteistyötä koskevat laajemmat perustuslailliset säännökset ja näkökohdat, joita seuraavaksi tuodaan esille.

Perustuslain asettamien vaatimusten perustana voidaan pitää PeL 1.1 §:ää, jossa todetaan, että *Suomi on täysivaltainen tasavalta*. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Valtiovalta voi näin säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta, päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin. Samalla kuitenkin perustuslain esitöissä myönnetään, että vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen johdosta valtion valta ei voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat rajoituksia.²⁴⁹

Tämän lisäksi PeL 2 §:ssä säädetään kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta. PeL 2.1 §:n mukaan *valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta*. PeL 2.3 §:ssä todetaan, että *julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia*. Tämän säännöksen mukaan valtiollinen ja muu julkinen vallan käyttö tulee järjestää demokraattisesti. Ylin valtioelin on erityisesti kansan välittömällä vaaleilla valitsema edustuslaitos. Julkisen vallan käytön tulee perustua viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin. Säännöksen perusteluissa korostetaan, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla. Lisäksi julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Esimerkiksi viranomaisilla ei siten voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä.²⁵⁰

Perustuslain säännös kytkee kunnallishallinnon perustuslain arvopohjaan ja näin lujittaa kunnallishallinnon institutionaalista suojaa. Kansanvallan periaate korostaa kunnan asukkaan oikeuksia osallistua hallintoon ja lainsäätäjän velvollisuuksia huolehtia tätä koskevista järjestelyistä. Kuntien tehtävien siirtäminen kuntien yhteistyöelimille voi etäännyttää kuntalaisia tehtävistä. Toisaalta oikeusvaltioperiaate myös edellyttää,

248 Ks. tarkemmin esimerkiksi (<http://www.euregio.de>)

249 HE (1/1998)

250 HE (1/1998)

että kunnalle asetettavista velvoitteista säädetään lailla eikä alemmanasteisilla säännöksillä.²⁵¹ Nämä kuntien yhteistoimintaa koskevat rajoitteet on huomioitava myös valtioiden rajat ylittävässä yhteistyössä.

Kuntien rajat ylittävä yhteistyö ei ole ongelmatonta vain perustuslain säännösten, vaan myös kunnan toimialan kannalta. Kunnan kansainvälisen toiminnan on oltava muun toiminnan tapaan kunnan asukkaiden edun mukaista eikä yksityisiä toimijoita saa perusteettomasti tukea. Panostuksen on oltava myös kohtuullista suhteessa tavoiteltaviin päämääriin. Perustuslain säännöksen Suomen ulkopoliittikan johtamisesta (93 §) johdosta, kunnalla ei katsota olevan oikeutta kansainvälispoliittisiin kannanottoihin. Valtakunnan rajat ylittävästä yhteistyöstä voi kuitenkin olla hyötyä rajakuntien asukkaille. Tältä osin on katsottu, ettei toimialasäännös asettane esteitä yhteistyön harjoittamiseen. Jos kysymykseen tulee julkisen vallan käyttäminen ja julkisoikeudellisen toimielimen perustaminen, yhteistyö edellyttää eduskunnan lainsäädäntötoimia.²⁵²

Valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä ohjaa myös Suomen ratifioima *Euroopan neuvoston peruskirjan valtakunnan rajat ylittävästä yhteistyöstä*, SopS (76/1990). Peruskirjan tarkoituksena on, että sen hyväksyneet valtiot sitoutuvat helpottamaan ja edistämään yhteistyötä yli valtakunnan rajojen lainkäyttövaltansa alaisina olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten sekä muiden sopimuspuolten lainkäyttövallan alaisina olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten kesken (1. artikla). Yhteistyöllä yli valtakunnan rajojen tarkoitetaan kaikkea yhteistoimintaa, jolla pyritään vahvistamaan ja kehittämään kahden tai useamman sopimuspuolen määräysvallassa olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten välisiä naapuruussuhteita sekä tämän päämäärän kannalta tarpeellisten sopimusten ja sopimusjärjestelyiden tekemistä. Yhteistyötä yli valtakunnan rajojen harjoitetaan paikallisten ja alueellisten viranomaisten toimivaltuuksien rajoissa siten kuin ne kansallisessa lainsäädännössä on määritelty. Tämä yleissopimus ei muuta näiden toimivaltuuksien laajuutta tai luonnetta. (2. artikla) Valtioiden voivat myös tehdä keskinäisiä sopimuksia ja niissä voidaan mm. määritellä missä asioissa, millä tavoin ja missä rajoissa ne paikalliset ja alueelliset viranomaiset, joita yli valtakunnan rajojen ulottuva yhteistyö koskee, voivat toimia (3. artikla).²⁵³

Pohjoismaissa kuntien valtionrajat ylittävällä yhteistyöllä on jo pitkät perinteet, vaikka yhteistyön oikeudellinen perusta on ollut epäselvä²⁵⁴. Suomessakin perustuslain normien ja kansainvälisten sopimusten vaikutusta on arvioitu ja tehty selvityksiä kuntien yhteistyön oikeudellisista edellytyksistä etenkin *Ruotsin* kuntien kanssa²⁵⁵. Maiden rajat ylittävästä kuntien välisestä yhteistyöstä on aikanaan annettu myös lakiesitys (191/1998). Suomen ja *Ruotsin* kunnille esitettiin mahdolliseksi perustaa yhteistyötä hoitamaan yhteinen organisaatio, joka olisi voinut käyttää päätösvaltaa. Pääsääntöisesti kunnan tehtävä olisi voitu antaa yhteisen kuntayhtymän hoidettavaksi.

251 Harjula – Prättälä 2007 s. 30–38

252 Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2002 s. 23–24. Ks. myös Ryyänen 2004 s. 300

253 SopS (76/1990)

254 Persson 2005 s. 51

255 Esimerkiksi ks. Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2002 ja *Wähä* 2001.

Kunnat olisivat voineet sopia, kumman maan lakia yhteiseen kuntayhtymään sovelletaan. Koska rajakunnallinen yhteistyö oli ollut mahdollista jo aiemmin, järjestelyllä ei olisi vaikutusta kansalaisten palveluihin. Rajakuntayhteistyöllä pyrittiin helpottamaan rajan molemmin puolin asuvien palvelujen saantia ja joustavuutta. Yhteinen julkisoikeudellinen organisaatio olisi laajentanut kunnallisen demokraattisen järjestelmän toimintakentän koskemaan myös rajakunnallista yhteistyötä.²⁵⁶

Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti esityksen ongelmana julkisen vallan käyttämistä. Kuten jo aiemmin todettiin, julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain Suomen viranomaiset. Kuntien ei myöskään katsottu voivan sopia vapaasti, kumman maan yleistä hallinto-oikeudellista ja aineellista lainsäädäntöä yhteistyössä sovelletaan. Kunnat eivät voi sopimuksin vapautua soveltamasta esimerkiksi perusoikeuksina turvattuja kielellisiä oikeuksia, hyvän hallinnon takeita tai Suomen opetustoimen lainsäädäntöä. Lisäksi katsottiin, että valtion rajat ylittävä kuntien yhteistyö olisi luontevampaa järjestää ao. valtioiden välisellä valtiosopimuksella kuin erillisin lainsäädäntötoimin.²⁵⁷ Lakiehdotus hylättiin, mutta samalla eduskunta edellytti hallitusta selvittämään mahdollisuudet järjestää yhteistyötä määritellyissä tehtävissä, julkisen vallankäytön sallivan *Ruotsin* ja Suomen valtioiden välisen sopimuksen tai erillisen lainsäädännön pohjalta.²⁵⁸

Myöhemmin sisäasiainministeriön tekemässä selvityksessä tuotiin jälleen julki, että lainsäädäntö ei mahdollista yhteistyön laajentamista nimenomaan sellaisiin tehtäviin, joissa käytettäisiin julkista valtaa²⁵⁹. Yhteistyössä *Ruotsin* vastaavan selvityshankkeen kanssa päädyttiin siihen, että julkisoikeudellisen oikeushenkilön aseman omaavan yhteisen toimielimen perustaminen edellyttää valtiosopimuksen tekemistä Suomen ja *Ruotsin* välillä. Valtiosopimuksen lisäksi Suomessa olisi tarpeen säätää erityinen laki Suomen ja *Ruotsin* rajakuntien yhteistyöstä. Rajakunnille ja yhteistyöelimelle olisi asetettava velvollisuus turvata perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen rajayhteistyössä maiden perustuslakien mukaisesti. Selvitysryhmä katsoi, että valtiosopimuksessa tulisi valtiosäännön asettamissa rajoissa mahdollisuuksien mukaan korostaa kunnallisen itsehallinnon periaatetta ja rajakuntien yhteistyön kehittämisen kannalta mahdollisimman joustavaa yhteistyön toteuttamistapaa.²⁶⁰

Valtion rajat ylittävää yhteistyötä on selvitetty myös *Ruotsissa*. Kuntien yhteistyön niin keskenään kuin ulkomaisten kuntien kanssa on katsottu olevan mahdollista, kunhan kunnan omaa päätösvaltaa ei siirry liikaa pois ulkomaalaiselle kunnalle. Kuntien yhteistyön tulisi täyttää tietyt toiminnalliset reunaehdot. Yhteistyön on esimerkiksi oltava yleishyödyllistä, eivätkä kunnat voisi ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka kuu-

256 HE (191/1998) s. 2–3

257 PeVL (39/1998) s. 2. Hallintovaliokunta piti yhteistyön selvittämistä *Ruotsin* kanssa tarpeellisenä, mutta ehdotti esityksen hylkäämistä viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon. HaVM (28/1998) s. 2

258 EV (288/1998)

259 Lainsäädännöllisistä ongelmista tarkemmin ks. Sevón 2006 s. 2

260 Ks. Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2002

luisivat muille toimijoille. Paikallisuusperiaatteen noudattaminen on myös tässäkin tapauksessa tärkeää.²⁶¹

Aiheesta on tehty väitöskirja,²⁶² jossa käsiteltiin perusteellisesti rajat ylittävän yhteistyön edellytyksiä ja mahdollisuuksia maan viranomaisten tehtävien ja toimivallan kannalta. Kuntien osalta selvitettiin erityisesti niiden mahdollisuuteen sopia keskenään yhteistyön sisällöstä. Lähtökohtaisesti kunnat ovat oikeussubjekteja ja ovat näin itsenäisiä sopijaosapuolia. Valtiolla ei ole esimerkiksi velvollisuutta täyttää sopimuksen velvollisuuksia kuntien puolesta. Kuntien sopimusvalta ei voi kuitenkaan mennä valtion edelle, eikä valtion vastuuta voi kokonaan sulkea pois. Kunnilla ei myöskään ole täysin itsenäistä oikeutta tehdä sopimuksia rajan yli ulkomaisten kuntien kanssa, vaan ainoastaan yksittäistapauksissa ja maan hallituksen valtuutuksella. Periaatteessa *Ruotsin* kunnilla on sama kompetenssi yhteistyöhön valtion rajan ylitse kuin niiden sisällä. Ulkomaalaisten kuntien kanssa yhteiset julkisoikeudelliset toimielimet eivät ole mahdollisia.²⁶³

Kuntien mahdollisuutta sopia yhteistyöstä yli valtakunnan rajan rajoittaa myös paikallisuusperiaate. Kuntien välisten sopimusten sisältöä rajoittavia muita kunnallisoikeudellisia edellytyksiä paikallisuusperiaatteen ohella ovat esimerkiksi intressi- ja yhdenvertaisuusperiaate. Paikallisuusperiaatteen katsottiin voivan jopa rajoittaa kunnan kontakteja valtiorajan yli, mutta palvelujen vienti tai kansainvälinen apu toiseen kuntaan ovat mahdollisia. Kunta voi viedä sellaista osaamistaan, joka jo kuuluu kunnan omaan toimintaan. Palvelujen viennin on oltava normaalia liiketaloudellista toimintaa. Läheisyysperiaatteesta ja ulkopoliitikasta seuraavista rajoitteista johtuen tarkkoja rajauksista mistä kunnat voivat sopia yli valtiorajan, on vaikea tehdä. Sen sijaan viranomaistehtävän siirtäminen toiselle kunnalle edellyttää aina erityistä lain säännöstä.²⁶⁴

Kuntien yhteistyön laajamittainen lisääminen on kaikesta huolimatta vähitellen konkretisoitumassa *Tornionjokilaaksossa*. *Kolarin* ja *Ruotsin* puolella *Pajalan* kunta ovat hakeutumassa läheiseen yhteistyöhön alueella alkavan suuren luokan kaivos- ja jalostustoiminnan johdosta. Hankkeen arvioidaan työllistävän 1 780 henkilöä vuoteen 2015 mennessä. Kuntien pidemmän ajan tavoitteena mainitaan kuntien yhdistyminen, mikä merkitsisi kunnan ja valtakunnankin rajan poistumista kuntien väliltä. Kuntien tarkoituksena on järjestää yhteiset kunnallisvaalit vuonna 2020. Hanketta vetävien mukaan todellinen yhteistyö ei toteudu, jos päätösvalta on jaettu. Kunnat ovat jo pitäneet esimerkinomaisia kunnanvaltuustojen ja -hallitusten yhteiskokouksia, joissa ei kuitenkaan ole voitu lakien sen estäessä käsitellä merkittäviä taloudellisia kysymyksiä. Kunnat ovat päättäneetkin lähteä hankkeessaan varovasti liikkeelle perustamalla elinkeinohankkeen kaivostoiminnan tarvitsemien työntekijöiden hankkimiseksi.²⁶⁵

261 Skomsøy – Sundin 2005 s. 13–15

262 Ks. Persson 2005: ”Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete”.

263 Persson 2005 s. 133–162

264 Persson 2005 s. 172–219

265 Lapin Kansa 4.3.2008 s. 13

Naapurivaltiossa työskentelyn on todettu olevan ongelmallista. Suomen ja *Ruotsin* lainsäädäntöjen eroavuudesta johtuen esimerkiksi Suomessa työskentelevä ruotsalainen ei ole oikeutettu kotimaassaan minkäänlaiseen sosiaaliturvaan, jos hän loukkaantuu neljän kuukauden aikana työsuhteen alkamisesta. Työttömät ruotsalaiset eivät uskalla lähteä Suomeen töihin, vaikka esimerkiksi matkailuala tarvitsee työvoimaa. Toisaalta myös muiden peruspalveluiden edullinen ja kattava tuottaminen on vaativaa. Alueella sosiaali- ja terveyssektorin, sivistystoimen ja päiväkotipalvelujen kysyntä on kasvussa. Tähän ongelmaan kunnat etsivät ratkaisuja yhdessä. *Kolarista Pajalaan* on matkaa alle 30 kilometriä, joten yhteistyö palvelujen järjestämisessä on luontevaa. Kunnat katsovat, että yhteistyö on molempien kuntien etujen mukaista. Kuntien peruskoulut ja lukiot tekevät esimerkiksi rajat ylittävää yhteistyötä, koska kouluverkosto on keskeisessä asemassa yhteisen tulevaisuuden luomisessa. Samalla nuoret kasvavat luontevaan kanssakäyntiin rajanaapurin kanssa. Alueen yhteenkuuluvuudesta kertoo sekin, että *Tornionlaakson* ja *Meänmaan* yhteistä identiteettiä ja kieltä ei hävittänyt edes *Haminan* rauhaa (v. 1809) seurannut alueen kahtiajako. Esimerkiksi maanomistus ja kanssakäynti säilyi ennallaan, vaikka suvut ja perheet jakaantuivat kahteen maahan.²⁶⁶

Samaisten kuntien välillä on ollut esillä kuntien välisen ja jopa valtakunnan rajan poistaminen. Näin pitkälle vietyä mahdollista muutosta säätelee erityisesti PeL 4 §. Sen mukaan *Suomen alue on jakamaton. Valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta*. Lähtökohtana on, että Suomen valtio käyttää alueellaan suvereenia valtaa. Tämä valta sulkee pois muiden valtioiden oikeuden valtiolliseen vallankäyttöön Suomen alueella. Säännös korostaa Suomen alueen pysyvyyttä, eikä valtakunnan rajoja ei voida muuttaa mm. ilman eduskunnan 2/3 määränemmistöä, kuten PeL 94 ja 95 §:ssä säädetään.²⁶⁷ Mikäli kunnat joskus yhdistyisivät yli valtakunnan rajan, lienee selvää, että uusi yhdistynyt kunta kuuluisi kokonaan toisen valtion alueeseen ja oikeudenkäyttöpiiriin. Tällainen vaihtoehto ei vaikuta kuitenkaan kovin todennäköiseltä. Edelläkin mainituista ongelmista huolimatta kuntien valtakunnan rajan ylittävistä ja kehittyvästä yhteistyöstä voidaan säätää edelleen valtioiden välisin sopimuksin ilman rajojen muutoksia. Tätä menettelyä tukisi yhteistyöstä erikseen säädettävä laki.

Toinen, mutta kovin toisenlainen esimerkki ”rajan ylittävistä kaupungeista” on *Imatran* ja *Venäjän* puolella *Svetogorskin* välinen raja-alueyhteistyö. Raja on vaikuttanut näiden kaupunkien kehitykseen, mutta ne eivät ole syntyneet historian kuluessa nimenomaan rajan vuoksi. Kaupungit edustavat sodan seurauksena jaettua asutusta ja muodostavat näin toiminnallisen alueen. Tässä tapauksessa kaksoiskaupunki on markkinointikäsite, jolla korostetaan rajaa yhdistävänä tekijänä ja resurssina sen ohella, että raja erottaa ihmisiä ja heidän toimintojaan.²⁶⁸

266 Kuntalehti 19/2008 s. 69

267 HE (1/1998)

268 Eskelinen – Kotilainen 2005 s. 355–357

Imatran ja *Svetogorskin* välillä ei ole kysymys rajan perinteisten vaikutusten pois-tamisesta, vaan yhteistyöstä rajan yli. Tavoitteena ei ole myöskään rajan häivyttäminen, vaan yhteiseen raja-alueeseen identifioituvan paikallisyhteisön muodostuminen. Olosuhteista johtuen kaupunkien yhteistyön haasteet ovat hyvin erilaisia kuin EU:n sisärajojen kaupunkipareissa. Lisäksi raja-alueyhteistyön kokonaisuus määrittellään tulevaisuudessa kaupunkiparia suuremmissa yksiköissä ja laajemmissa yhteistyöalueissa. Kaksoiskaupunki on joustava konseptio, jonka puitteissa yhteistyön sisältöä voidaan tarkistaa kulloistenkin olosuhteiden mukaan.²⁶⁹

Yhteistyöhön kuuluu mm. erilaisten EU-projektien toteutusta, koulujen välistä laaja-alaista yhteistyötä, matkailun kehittämistä ja yritysten yhteistoimintaa. *Imatran* seudun yritykset hyötyvät yleisesti *Venäjän* talouskasvusta ja halvasta tuotannosta. Kaupungit ovat laatineet yhteisen kaksoiskaupunkistrategian ja toteuttavat erilaisia yhteisiä hankkeita.²⁷⁰

Rajat ylittävän kuntien välisen yhteistyön voi katsoa olevan vasta alussa niin Suomessa kuin muualla Euroopassa. Syventyvä ja laajentuva yhteistyö tarjoaisi rajaseutujen asukkaille ja kunnille paljon uusia mahdollisuuksia. Laajemman yhteistyön suurimmat esteet ovat usein lainsäädännöllisiä ja Euroopan neuvosto onkin kehottanut jäsenmaitaan valmistelemaan alueiden välisen yhteistyön mahdollistavaa lainsäädäntöä ja osallistumaan yhdessä alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa aktiivisesti rajat ylittävän yhteistyön suunnitteluun. Valtioiden olisi painotettava erityisesti rajaseutujen asukkaiden tarpeita kaikissa toimintansa linjauksissa, kuten julkisten palvelujen järjestämisessä.²⁷¹

Myös EU:n piirissä on nähty rajayhteistyön merkitys: rajat ylittävä yhteistyö on eurooppalainen tehtävä ja EU:n tavoite. Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota kannustamaan läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa rajat ylittävää yhteistyötä kaikilla tasoilla ja ennen kaikkia naapurialueiden välillä. Parlamentti on pyytänyt myös komissiota laatimaan luonnoksen ohjesäännöksi, joka helpottaisi rajat ylittävän yhteistyön käytännön täytäntöönpanoa.²⁷²

Monet asiat, jotka aiemmin ovat kuuluneet Euroopan neuvoston toimialaan, ovat nykyisin myös EU:n toiminnan piirissä. Järkevän työnjaon ja tehokkuuden huomioidemiseksi EN ja EU ovat päättäneet laatia keskenään muistion, jonka tavoitteena on luoda laajemman yhteistyön ja poliittisen dialogin viitekehys. Molemmat järjestöt perustavat toimintansa samoille arvoille ja EU:lle on ilmeinen tarve kehittää hallintaa

269 Eskelinen – Kotilainen 2005 s. 364–365

270 Kaupunkien välisestä yhteistyöstä ks. (<http://www.imatra.fi>)

271 Council of Europe 1829 (2008)

272 Euroopan parlamentti (2002/2141/(INI)). EN:n ja EU:n väliset erot asiassa johtuvat järjestöjen välisistä perimmäisistä eroista. EU:lle luonnostellulla direktiivillä luotaisiin eurooppalainen rajoja ylittävä ryhmittymä (EGCC) astuisi voimaan ja velvoittaisi jäsenvaltioita luomaan tarpeellinen lainsäädäntö. Euroopan neuvoston sopimus ratifioinnin ja mahdollistaisi varaumien esittämisen. EU:n direktiivi koskisi lisäksi EU:n sisärajoja. Vastaavasti Euroopan neuvoston asiakirja koskisi laajempaa aluettaan. Sevön 2006 s. 2

eurooppalaisella tasolla ja tuoda unioni lähemmäs kansalaista. EU:n päätöksillä voi olla merkittäviä seurauksia jäsenvaltioiden tapaan organisoida demokratiaa ja hallintaa kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.²⁷³

1.5.5 Kuntien rajojen tulevaisuus

Niin kauan kuin on olemassa kunnallista itsehallintoa tai itsenäisiä kuntia, on myös kuntien rajoja. Kuntien rajat säilyvät, mutta niitä on tulevaisuudessa entistä vähemmän ja niiden merkitys saa toisenlaista sisältöä. Rajat sopeutuvat niin kunnan julkishallinnollisen kuin itsehallinnollisen tehtävän muutoksiin ja muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen. Kuntien rajoilla kuitenkin säilyy kunnallisen itsehallinnon olennaisimmat merkitykset: ne mm. luovat paikallisyhteisöjä, osoittavat kunnan toimivallan ja velvollisuuden sekä kansalaisten oikeuksien laajuuden. Minkälaisia muutoksia kuntien rajoihin tehdään tai minkä kokoisen yhteisön niiden tulisi muodostaa, on lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymys.

Siitä miten kuntien rajat kehittyvät, voidaan esittää erilaisia näkemyksiä. *Haverin* mukaan kuntien itseohjautuvuus on lisääntynyt 1980-luvun lopulta lähtien, mutta tämä ei ole näkynyt kunnallisessa jaotuksessa. Kehityksen seurauksena kuntarajojen sopeuttamisen olisi pitänyt hänen mielestään periaatteessa kiihtyä, koska lisääntyvä itseohjautuvuus nopeuttaa sopeuttamisen mekanismeja. Paineiden lisääntymisestä huolimatta kuntarakenteen sopeuttaminen kuntaliitoksina ei ainakaan 1990-luvulla kiihtynyt, vaan kuntarajoihin kohdistuvat paineet purkautuivat enemmänkin kuntien välisen yhteistyön tiivistymisen kautta tai muilla keinoin. Kuntien itseohjautuvuuteen vaikuttavina tekijöinä *Haveri* on tarkoittanut mm. sääntelyn purkamista, hallinnon hajauttamista ja itseohjautuvien organisaatioiden luomista. Kuntarajojen sopeuttamisen mekanismeina vaikuttavat niiden sisäiset ja ulkoiset tekijät, joita ovat Suomessa tapahtuneet yhteiskunnalliset, taloudelliset ja poliittiset muutokset.²⁷⁴

Johtopäätöksinä edellä mainittujen yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksista kuntien rajoihin todettiin, että:

- 1) kuntien mielestä kuntaliitokset eivät ole rationaalinen tapana sopeuttaa toimintoja
- 2) kuntaorganisaatioiden rajat ovat jäykkiä ja joustamattomia suhteessa yhteiskunnallisiin muutoksiin
- 3) itseohjautuvuuden merkitys näkyy käytännössä vasta pienellä viiveellä.²⁷⁵

Tulevaisuudesta *Haveri* arvioi, että kuntarajojen sopeuttaminen ei todennäköisesti tule merkitsemään suurta määrää kuntaliitoksia, vaan pikemminkin kuntayhteistyön

273 Sevón 2006 s. 3

274 Haveri 2002 s. 11–18

275 Haveri 2002 s. 18–19

lisääntymistä edelleen. Sen sijaan yhtenä vaihtoehtona olisi huomioitava kuntien, valtion ja myös kolmannen sektorin yhteistyömahdollisuuksia yhteispalveluina. Uusi informaatioteknologia, sähköinen asiointi puoltaa yhtäältä kuntien ja toisaalta myös kuntien ja valtion palvelujen integroimista.²⁷⁶ Mikäli kuitenkin muutosten vaikutukset alkavat näkyä vasta myöhemmin, muutosten aiheuttamat mahdolliset kuntien yhdistymiset alkaisivat *Haverin* mukaan konkretisoitua todella vasta tulevana vuosina. Tutkimuksen mukaan kuntien johdossa kuitenkin uskotaan, että taloudellisesta ja EU:n integraatiokehityksestä seuraavat julkisen talouden supistamisaineet, väestön ikääntymisestä seuraavat palvelujen kysynnän muutokset lisäävät joka tapauksessa tarvetta kuntien yhdistymiselle.²⁷⁷

Haverin arviot ovat osittain toteutuneet 2000-luvun alussa, jolloin kuntien rajojen muutoksia tapahtui melko vähän. Sen sijaan aivan viime vuosina kuntarakenteen muutoksia on alkanut tapahtua enenevässä määrin. Tyypillisiä ovat jopa useamman kunnan liitokset, joissa kuntien lukumäärä vähenee kerralla usealla ja samalla myös häviävät kuntien rajat taajamien ym. keskusten väliltä.²⁷⁸ Kehitys jatkuu tällaisena lähivuosina. Yksi keskeisin vaikutin tähän on valtion alulle laittama kunta- ja palvelurakennemuutos. Ilman valtiovallan tavoitteellista ja aktiivista roolia sekä taloudellisia kannustimia toistaiseksi näinkin maltilliset kuntien rajojen uudistukset olisivat jääneet toteutumatta. Toisaalta myös kunnissa yhteistyön lisäämisen ohella mahdolliset kuntaliitokset ovat todellinen vaihtoehto.

Rajan käsite on joka tapauksessa muuttumassa koko kuntakentällä. Pelkästään ylikansallistumisen seurauksena raja on menettämässä merkitystään. Taloudellinen kilpailu voimistuu ja näin myös kuntien taloudelliset ongelmat saattavat entisestään kärjistyä. Paikallisen itsehallinnon järjestelmät tulevat yhä enemmän muistuttamaan toisiaan ja tämä merkitsee samalla paikallisen autonomian laajenemista.²⁷⁹ Kunnallishallinnon järjestelmien oikeudellinen ja muu yhdenmukaistuminen koskee kuitenkin lähinnä itsehallinnon periaatteita ja järjestelmän yleistä rakennetta. Konkreettisten säännösten tasolla kehityksen on nähty johtavan juuri päinvastaiseen suuntaan, alue- ja tapauskohtaisten säännösten lisääntymiseen. Viimeaikaiset kuntarakennetta ja kuntien tehtäviä koskevat uudistukset ovat olleet toistensa kaltaisia, kuten *Tanskassa* ja nyt Suomessa.

Ylikansallistuminen johtaa luonnollisesti kaikkien hallinnollisten rajojen madaltamiseen, sillä hallinnon rakenne on sidoksissa yhteiskunnalliseen kehitykseen. Hallinnollisen järjestelmän tehtävät muuttuvat sosiaalisen rakenteen, teknologian ja vallitsevien arvojen kehittyessä. Hallinnon alueellisen näkökulman kannalta vaikuttaa nykyisin kaksi kehityssuuntaa, globalisaatio ja alueellistuminen. Globalisaation seurauksena yhteiskunnalliset toiminnot eivät enää ole sidoksissa valtiollisilla rajoilla määrättyihin

276 Haveri 2002 s. 19

277 Haveri – Laamanen – Majoinen 2003 s. 75

278 Kuntaliitosten luonteesta ennen ja nyt ks. tarkemmin Koski 2008 s. 10

279 Erityisesti on huomionarvoista, että paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen peruskirjan status on vahvistunut, ks. esimerkiksi Mäenpää 2007 s. 236

paikkoihin. Toimintaympäristö ei enää määräydy alueen perusteella, vaan verkostojen ja toisiinsa yhteyksissä olevien toimintojen omien rajojen perusteella. Saksalaisessa tutkimuksessa onkin arvioitu, että *rajat eivät yleisesti häviä, vaan poliittisesti päätetyt alueiden väliset rajat menettävät merkitystään korvautuen muilla rajoilla.*²⁸⁰

Tapahtuvia yhteiskunnallisia muutoksia vasten ei suomalaisenkaan kunnan rajan merkitys ole muuttumaton. Hallinnon ja palvelujen järjestämisessä sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksissa kunnalla rajalla on edelleen merkitystä. Kunnilla on kuitenkin yhä enemmän vaihtoehtoja näiden toimintojen järjestämiseksi joko ylikunnallisesti tai muutoin. Kuntien toimintaympäristöstä ei näin muodostu selväpiirteistä. Tällainen tilanne on kunnan toimivallan kannalta ongelmallinen, sillä kunnan on alun perin tarkoitettu käyttävän toimivaltaansa vain alueellaan.²⁸¹ Toimivallan piiriin kuuluvat erityisesti kunnan jäsenet ja toisaalta tietyin rajoituksin kunnan alueella oleskelevat henkilöt. Kunnan toiminnan alueellinen laajentuminen ja siihen liittyvät uudet piirteet asettavat perinteisen käsityksen kunnasta kyseenalaiseksi.

Kuntia koskeva toimintaympäristö on todellisuudessa yhä laajempi eikä lainkaan selvärajainen²⁸². *Haveri* on listannut toimintaympäristön kolme päätekijää seuraavasti: Ensinnäkin globalisaatio, tietoyhteiskuntakehitys ja EU:n kehitys sekä muutokset arvoissa ja kuntalaisten tarpeissa ja odotuksissa. Toiseksi, toimintaympäristössä vaikuttavat valtion toimenpiteet, kuten kuntien ja valtion työnjaon muutokset, hallinnonuudistukset sekä kuntien toiminnan rahoitus. Kolmanneksi, paikalliseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät, kuten seutuistumiskehitys (asiointikäyttäytymisen muutos, työssäkäynti) ja väestökehitys.²⁸³ Toimintaympäristöön vaikuttavat näin hyvin monet tekijät, vaikutukset voivat olla toisiinsa nähden ristiriitaisia ja toimintaympäristön koko vaihtelee tilanteen mukaan. Tällaisen ympäristön tarkka ja kiinteä rajaaminen ei toimi.

Muutoksia tapahtuu myös kunnallisen itsehallinnon muodostamassa kokonaisuudessa (alue, politiikka, toiminta, talous ja oikeus). Suuret muutokset heijastuvat todennäköisesti aikaa myöden poliittisiin instituutioihin ja oikeudellisiin oloihin sekä alueellisiin rakenteisiin. Tietotekniikan kehitys on muuttanut etäisyyden ja ajan merkitystä. Nämä tekijät ovat olleet ratkaisevassa asemassa nimenomaan paikallisten yhteisöjen muodostumisessa. Esimerkiksi fyysisten rakenteiden muuttuminen vie yleensä aikaa ja monenlaiset tulevaisuudenkuvat ovat mahdollisia. Muutoksia aiheuttavat uusien tekniikoiden ohella uudenlaiset toimintatavat. Samalla paikallisyhteisöjen kaikenlainen riippuvuus ympäröivästä maailmasta on jatkuvasti lisääntynyt ja laajentunut yli valtiollisten rajojen, etenkin talouselämän integraation kautta. Toisaalta on

280 Benz 2002 s. 119

281 Esimerkiksi Rytkölen 1952 s. 32 mukaan, koska kunnan alue on muodostunut sen toimipiiriin rajaksi, ei kunta voi yleensä käyttää julkista valtaa aluerajojensa ulkopuolella. Ks. myös Hannus – Hallberg 2000 s. 86 ja Kekkonen 1936 s. 73

282 Kuntien toimintaympäristön muutos on lähtökohta myös kunta- ja palvelurakennemuudistukselle. HE (155/2006) s. 7

283 Haveri 2002 s. 16

epävarmaa, kuinka ihmiset reagoivat globalisaatiokehitykseen ja elämisen tyylin kehitys vaikuttaa myös kuntien tulevaisuuteen.²⁸⁴

Perinteinen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta ja kunnasta on väistämättä muuttoksessa. Kunnat tarvitsevat yhteistyötä tehtävistä selviytymiseksi ja siihen on tarvetta monien erilaisten kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Kun yhteistoiminta ylittää tietyn rajan, jää kuntien omien toimielinten todellinen toimivalta ja vastuu niin vähäiseksi, että on aiheellista kysyä mitä kunnallisesta itsehallinnosta on enää jäljellä²⁸⁵. Käytännössä ollaan muodostamassa eräänlaista ylikunnallista päätöksentekotasoa, jossa yksittäisen kunnan ääni on vain yksi monista. Samalla vähenee kansalaisten suora vaikutusvalta itse toimintaan ja mahdollisuus vaatia vastuuta kunnanvaltuustoilta rajoittuu. Aiheellista onkin kysyä, milloin poliittinen vastuu muuttuu niin epäselväksi ja yhteistoimintaorganisaatiot monimutkaisiksi, että kansalaiset eivät tiedä mistä heidän tulisi vaatia vastuuta, jos asiat eivät suju niin kuin niiden pitäisi.²⁸⁶

Muutospaineet heijastuvat luonnollisesti myös hallinnollisiin rakenteisiin ja rajoihin²⁸⁷. *Haveri* on jakanut kuntarajoihin sopeuttamispaineita aiheuttavat voimat kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat yleiset yhteiskunnalliset, sosiaaliset ja taloudelliset muutokset, jotka ovat pitkälti kuntien ja valtion toimenpiteistä riippumattomia ja sellaisenaan paljolti annettuja tekijöitä, joihin on vain sopeuduttava. Toiseksi sopeuttamispaineita luovat valtion alulle saattamat tai EU -laajuiset vaatimukset. Tällainenkaan jako ei *Haverin* mielestä ole täysin selvärajainen. Monet suurimmista ja suoraviivaisemmin sopeuttamispaineita aiheuttavista tekijöistä ovat kuitenkin melko selkeästi valtion toimenpiteistä lähtöisin. Kuntien rajojen sopeuttamistarve selittyisi hänen mukaansa pitkälti valtion toimenpiteillä.²⁸⁸ Kunta- ja palvelurakennemuutos on juuri tällainen.

Toisaalta *Pihlajaniemen* mukaan kuntien tulevat haasteet ovat sellaisia, ettei kuntien lukumäärällä tai koolla ole niinkään merkitystä niiden kykyyn vastata tuleviin haasteisiin²⁸⁹. Kuntien väliset alueelliset erot vaikutuksissa ovat suuria, joten pienet kunnat voivat jopa paremmin sopeutua ja selvitä globalisaation vaikutuksista. Kuntien rajojen uudistamiseen kohdistuu luonnollisesti paineita, jos esimerkiksi kunnan tai sen osan asukasluku vähenee voimakkaasti työpaikkojen häviämisen, muuton tai ikärakenteen vääristymisen seurauksena. Kunnan elinvoimaisuus ja itsenäinen kyky huolehtia velvoitteistaan heikentyy silloin huomattavasti. Jos toimintoja järjestetään

284 Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 31–32

285 Ks. myös Tiilikainen 2007 s. 233–234

286 SOU 2007:11 s. 156–157

287 Toimintaympäristön erityisenä muutospaineena koetaan palvelutarpeiden kasvaminen. Tämä oli taustalla esimerkiksi *Salon* seudun kuntaliitoksessa. Käytännössä paineet hallinnon keventämiseen ja tehostamiseen kasvavat 2010 -luvulla, kun palveluiden tarve kasvaa ja sen myötä myös työntekijöiden tarve. Valtiovarainministeriö: *Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntajakoselvitys* 2008 s. 43–44

288 *Haveri* 2002 s. 17–18

289 Sen sijaan hänen mukaansa nimenomaan rakenteelliset olosuhdetekijät ja niiden eroavuudet ovat varsinkin pitemmällä aikavälillä globalisaation ja integraation kansallisvaltiolle ja kunnille synnyttämässä kilpailuasetelmassa ratkaisevassa asemassa. *Pihlajaniemi* 2006 s. 32

uudelleen esimerkiksi yhteistyön kautta, kunnan rajat menettävät merkitystään. Toisaalta hallinnolliset rajat eivät saisi olla esteenä kuntien menestymiselle verkostoissa ja työntekijöiden liikkuvuudelle, jos kunnat kokevat itsenäisyyden säilyttämisen parempana vaihtoehtona.

Yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksesta huolimatta kuntien rajoista päättäminen säilyy edelleen valtion sisäisenä asiana ja kunnat lähinnä itse päättävät alueensa muutoksista. Kuntalaisten oikeuksien kannalta mm. ylikansallistuminen toisaalta edistää laajentamaan kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia yli hallinnollisten rajojen. Tästä jo seurauksena voidaan mainita kunnassa asuvien ulkomaalaisten äänioikeutta koskevat kuntalain säännökset. Kunnallislainsäädännössä on tapahtunut myös paikallisen sääntelyn lisääntymistä. Eri kunnissa voidaan näin soveltaa toisistaan poikkeavia säännöksiä. Myös mahdolliset kuntien väliset uudet hallinnolliset ratkaisut yhteistyön organisoinnissa ja tehtävien järjestämisessä erilaistavat perinteistä peruskuntajärjestelmää.²⁹⁰

Näissä tapauksissa kunnan raja todennäköisesti menettää merkitystään alueen sisällä ja saa uudenlaista merkitystä suhteessa ulkopuolisiin kuntiin ja niiden asukkaisiin. Jälkimmäisestä tapauksesta voi olla seurauksena alueiden erilaistumisen lisääntyminen, mikä ilmeni etenkin kunnallisten palvelujen tarjonnassa ja asukkaiden oikeuksissa. Paikallinen sääntely ja uudet hallinnolliset ratkaisut ovat vielä alkuvaiheissaan, kuten Paras-hanke. Siksi on vielä vaikeaa arvioida niiden vaikutuksia kuntien rajoihin. Paras-hanketta käsitellään tarkemmin luvussa 5. Hallintoa ja palvelujärjestelmiä uudistetaan, mutta lopulta millaiset kuntien rajat parhaiten takaavat kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten oikeuksien toteutumisen?

1.6 Rajaa koskeva aikaisempi tutkimus

1.6.1 Suomalainen tutkimus ja selvitykset

Kunnan rajan merkitystä ei ole Suomessa aikaisemmin tutkittu, kuten jo aiemmin todettiin. Toistaiseksi ainoa kunnallista jaotusta koskeva ylempi akateeminen tutkimus on vuodelta 1965 oleva *Erkki Pystysen* kunnallispolitiikan alaan kuuluva väitöskirja ”Kunnan suuruus kunnallishallinnossa”. Tutkimuksessa etsittiin kunnan optimikokoa kunnan asukasluvun mukaan. *Pystysen* käsitteli kunnan optimisuuruutta itsehallinto- ja yleishallintonäkökulman kannalta. Itsehallintonäkökulmaan vaikutti omavastuu, organisaatio ja yhteenkuuluvuus. Yleishallintonäkökulmassa puolestaan korostui hallinto-organisaation, taloudellisten voimavarojen, hallinnon erityisalojen menes-

290 Kuntajärjestelmän kaksiportaistuminen on hyvinkin todennäköinen kehityssuunta. *Ryynäsen* mukaan olemme nyt käytännön kautta siirtymässä tilanteeseen, jossa lähitehtävistä vastaa kunta ja laajempaa resurssointia edellyttävät tehtävät ovat kuntien muodostaman ns. toisen asteen kunnan vastuulla. Olennaisena lähtökohtana *Ryynänen* pitää sitä, että seudullinen taso rajoittuisi palvelutuotantotasoksi ja seudullisuus toisi todellisia hyötyjä. Ryynänen 2002 s. 9

tyksellinen hallitseminen ja valtakunnan perusjaotus. *Pystyksen* näkemyksen mukaan vähintään 8 000–10 000 asukkaan kunta pystyisi käytännössä parhaiten täyttämään tehtävänsä.²⁹¹

Samana vuonna ns. pienkuntakomitea (KM 1965 A1) ehdotti esityksessään, että kunnissa tulisi olla vähintään 4 000, mutta mieluiten 8 000 asukasta. Ehdotuksen mukaan kuntien tuli olla alueeltaan ja väestöltään suuria, mikä olisi mahdollistanut sovitautua yhteiskunnan kehitykseen pitemmälläkin tähtäyksellä ja ohjata yhteiskunnan muodostumista sen vaatimalla tavalla. Komitea ehdotti perustettavaksi kuntaryhmiä tärkeiden kunnallisten tehtävien hoitamiseksi. Kuntia olisi tullut yhdistää sellaisenaan, ei pilkkoa kahden kunnan kesken. Yhdistämisillä olisi pyritty muodostamaan alueellisesti eheitä ja luonnollisia kokonaisuuksia.²⁹²

Julkishallinnon yleisen tarkastelun ohella kuntien rajojen merkitystä ovat sivunneet sellaiset merkittävät hallinto-oikeuden asiantuntijat, kuten *K.J. Ståhlberg*²⁹³, *Robert Hermanson* ja *Veli Merikoski*. He eivät suoranaisesti ole *Ståhlbergiä* lukuun ottamatta kirjallisessa tuotannossaan tutkineet tai käsitelleet kunnan rajaa, mutta ovat selvittäneet kunnan perusolemusta, tehtäviä ja erityisesti yhdyskuntaominaisuutta. Näistä näkökohdista on saatavissa viitteitä laajemmin kuntien rajojen muodostumisen kriteereiksi. Heidän näkemyksiään on jo käsitelty aikaisemmin tässä luvussa.²⁹⁴

Toivo Holopainen teki vuonna 1969 kunnan oikeudellista asemaa valtiossa käsittelevän laajan tutkimuksen. Hänen mukaansa kunta on hallinnollisen jaon perusyksikkö, pakkoyhteisö, joka muodostuu neljästä ainesosasta: ihmisistä, alueesta, organisaatiosta ja varallisuuspiiristä. Valtio ja kunta ovat päällekkäisiä muodostelmia, kunnan ollessa osa valtiota. Rakennesiltaan valtio ja kunta eivät ole yhtä, koska kunnan hallinto on kansalaisten itsehallintoa. Kunta on itsenäinen, julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on valtiosta erillinen organisaatio ja varallisuuspiiri.²⁹⁵

Muita oikeudellisen tutkimuksen piirissä vaikuttaneita henkilöitä ovat olleet 1970-luvun lopulla voimaan tulleen edellisen kuntajakolain selitysteoksen kirjoittanut *Olavi Rytkölä* ja *Erkki Mennola*. *Rytkölä*n mukaan mm. kuntajako ei ole itsetarkoitus, vaan

291 Pystyinen 1965 s. 298–313. Itsehallintönäkökulman kannalta omavastuisuuden ja omavaraisuuden tulee riittää hallintohenkilöstöön ja hallintotalouteen. Kunnan organisaation tuli olla sellainen, että se parhaalla mahdollisella tavalla toteutti kunnan tehtävän. Itsehallintönäkökulmasta on keskeistä arvioida kunnan optimikokoa yhdyskunnan jäsenten yhteisen hyvän toteuttamisen kannalta. Yleishallintönäkökulmasta hallinto-organisatoriset vaatimukset kohdistuvat luottamusmiesjärjestelmän määrään ja laatuun, toimielinorganisaation erikoitumiseen ja työllisyyteen sekä viranhaltijoihin. Talouden merkitystä tulisi arvostella sen mukaan, mitä siltä hyväksyttävän hallinnon harjoittamiseksi vaaditaan pitkällä aikavälillä. Valtakunnan perusjaotuksena kuntien on mukauduttava yhteiskuntaan ja palveltava sitä muissa toiminnoissa. Asiaa tarkastellaan hallinnon asettamien vaatimusten mukaan, yhtäältä koko kuntalaitoksen ja toisaalta kuntayksikön osalta.

292 KM 1965 A1 s. 148–179

293 Ks. Ståhlberg 1939. Artikkelissaan ”Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan” mm. toteaa, että kunnan kokonaisuudelta edellytetään, että sillä torjuttavat epäkohdat ovat oleellisesti suuremmat ja sitä vaativa yleinen etu paljon tärkeämpi kuin ne, joiden nojalla voidaan osittaiseen liitokseen ryhtyä. s. 477

294 Ks. Hermanson – Kaira 1952 ja Merikoski 1966

295 Holopainen 1969 s. 27–28

keino tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen aikaansaamiseksi pyrkimällä toteuttamaan hallinnossa alueellisen desentralisaation periaatetta. Kuntajaon olisi tullut olla niin kuntien kuin valtion etujen mukainen, eikä kunta voinut käyttää alueeseensa kohdistuvaa samanlaista valtaa kuin esimerkiksi valtio omaansa.²⁹⁶ Hänen näkemyksensä (esimerkiksi jaotuksen pysyvyys) vaikuttivat pitkään kunnallisen jaotuksen muuttamista koskevassa keskustelussa.²⁹⁷

Erkki Mennola on käsitellyt kuntaliitoksiin liittyviä kysymyksiä niin oikeuden kuin politiikankin näkökulmasta. Hallinto-oikeuden alaan kuuluvassa lisensiaatintutkimuksessa hän mm. esitti laajoja selvityksiä kuntaliitoksien tarpeesta ja sitten kaikkien uudistusten toteuttamista samaan aikaan. Näin syntyvä mahdollisimman luonnollinen kuntajaotus mahdollistaisi myös kuntajaon vakiinnuttamisen. Vakiintunut kuntajako olisi huomattava apu hallinnon järkevälle ja rauhalliselle kehittämiselle.²⁹⁸

Mennola on todennut esimerkiksi, että kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnallisen jaotuksen muutokset ovat erittäin poliittissävytteisiä ja siinä mielessä arvaamattomia. Näin oli varsinkin silloin, kun pakkoliitokset olivat mahdollisia ja valtioneuvosto käytti päätösvaltaa liitosasiassa. Kuntaliitospäätökset politisoituivat eli itse asia liitettiin hallinnollisten olojen parantamisen ohella kunkin hallituksen poliittisiin tarkoituksiperiin. *Mennolan* mukaan hallituksilla oli mahdollisuus tehdä mieleisiään muutoksia koko kunnallishallintoon lyhyelläkin varoitusajalla.²⁹⁹ Lisäksi hän on käsitellyt suurten kaupunkiseutujen hallinnon järjestämistä. Voimakkaasti muuttuvalle yhteisölle ei pitäisi suunnitella hallintomallia, vaan mahdollisimman hallittua kehitysprosessia. Kuntien tulisi olla nykyistä pienempiä ja todellisiin yhteisökokonaisuuksiin perustuvat peruskunnat ja laajan alueen kattava seutuhallinto olisivat välttämättömiä.³⁰⁰

Vaikka *Aulis Pöyhönen* ei tehnytään varsinaista oikeudellista tutkimusta, oli hän aiheesta erittäin aktiivinen kirjoittaja. *Pöyhönen* on tieteellisten julkaisujen (Lakimies ja Kunnallistieteellinen aikakauskirja) ja muissa artikkeleissaan korostanut kunnallisen itsehallinnon peruskirjan säännösten ja etenkin läheisyysperiaatteen merkitystä. Hän on myös nostanut esiin useita eri lakien säännöksissä havaitsemiaan puutteita ja arvostellut kuntaliitoksien tarpeellisuutta.³⁰¹

Kunnallisesta jaotuksesta ja sen muuttamisesta on myös aktiivisesti kirjoittanut *Toivo Pihlajaniemi*. Hän osallistui aktiivisesti voimassa olevan kuntajakolain valmisteluun ja kirjoitti laista selitysteoksen ”Kuntajakolaki selityksin” vuonna 1998. Siinä hän esimerkiksi toteaa, että kuntajaon muutos on hyväksyttävä, jos se parantaa palveluja,

296 Rytkölä 1978 s. 1–3

297 Tuolloisessa yhteiskunnan kehitysvaiheessa ja hyvinvointivaltion rakentamisessa kuntien hallinnolliset rajat olivat vaikeammin ylitettävissä, eikä kuntien välistä yhteistyötä juuri ollut kuin laissa säädettyissä tehtävissä. Siksi riittävä asukaspohja oli ilmeisen keskeinen tekijä ja kunnallista jaotusta lähestyttiin pääosin tästä näkökulmasta 1960 - ja 1970-lukujen tarkasteluissa.

298 Mennola 1980 s. 116

299 Mennola 1984 s. 175–187

300 Eurooppalaisen suurtaajaman hallinto 1991 s. 35

301 Ks. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1998 ja Lakimies 2/1993, jossa *Pöyhönen* hyvinkin perusteellisesti pohtii mm. valtioneuvoston roolia kuntaliitospäätösten yhteydessä.

elinolosuhteita tai elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksia. Muutos voi olla hyväksyttävä silloinkin, kun sen aiheuttamat parannukset kohdistuvat kunnan yksittäisiin asukkaisiin, jos se ei aiheuta huononnusta muiden olosuhteisiin. *Pihlajaniemi* on pohtinut erityisesti kunnallisen jaotuksen muutospäätöksen oikeudellista luonnetta. Hänen mukaansa kyseessä on normipäätös, päinvastoin kun nyt on hallintovaliokunnan kannan mukaan säädetty.³⁰²

Pihlajaniemen ohella kunnallisen jaotuksen kehittämistä pohti sisäasiainministeriön asettama uutta kuntajakolokia valmistellut työryhmä, jonka työn tuloksena syntyi ehdotus kokonaan uudeksi lainsäädännöksi. Työryhmä oli asiallisesti kunnan ja valtion välisiä suhteita aiemmin selvittäneen *Heikki Kosken* ehdotusten linjoilla korostaen alueellisesti ehyitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia kuntia. Tavoitteisiin tuli ehdotuksen mukaan päästä kuntajakolainsäädännössä säädetyn kuntajaon muutosmenettelyn ja siihen kuuluvien osatekijöiden kautta. Työryhmä keskittyi kuitenkin pääasiassa lain tekniseen sisältöön.³⁰³

Kunnallisesta jaotuksesta ja lähinnä sen muuttamisesta on kirjoittanut myös *Matti Niemivuo*. Teoksessaan ”Valtio ja kunnallinen itsehallinto” vuonna 1991 hän pohti mm. käsitettä ”yleinen etu” kunnallisen jaotuksen kannalta. KHO:n ratkaisulla ei sinällään ollut ennakkotapausten luonnetta, koska kuntajaon muutokset olivat tapauskohtaisia erilaisine olosuhteineen. *Niemivuon* mukaan joustavana normina sitä oli käsiteltävä oikeuskysymyksenä: KHO ilmaisi kantansa perustelemalla esimerkiksi ”koska oli toteennäytetty”.³⁰⁴

Hän on myös kirjoittanut aiheesta *Lakimies -lehteen*. *Niemivuon* mukaan mm. kunnallista jaotusta tuli muuttaa, jos se olisi hyödyntänyt läänin, talousmaakunnan tai muun talousalueen asukkaita, julkista hallintoa ja elinkeinoelämää. Väestöpohjalta ja taloudellisilta voimavaroiltaan voimakas keskus palvelisi valtakunnankin etua. Jos muutosta perustellaan vain kunnallisten palvelusten parantamisella, ei tärkeä yleinen etu vaadi kuntien yhdistämistä, koska kunnat voivat yleisen toimialansa ja lakimääräisten tehtäviensä puitteissa järjestää kunnallisia palveluja parhaalla mahdollisella tavalla.³⁰⁵

Oikeuden näkökulmasta kunnallista jaotusta on käsitelty myös *Raimo Lehkonen*. Hän kritisoi kuntalain (365/1995) valmistelun yhteydessä sitä, kuinka huonosti kunnan aluetta laissa esitettiin käsiteltävän. Hänen mukaansa lakiin olisi tullut selkeästi kirjata kunnan alueen määräytyminen. *Lehkonen* esitti kuntalakiin kirjattavaksi seuraavaa: Kunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa, joka tulee muodostaa siten, että se edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttamista. Lakiin ei kuitenkaan ole tehty esitetyn kaltaista tarkennusta.³⁰⁶

302 Ks. Kuntajakolaki selityksin 1998. *Pihlajaniemi* on edelleen käsitelty perusteellisesti muutospäätösten oikeudellista luonnetta Kunnallistieteellisen aikakauskirjan 1/1998 artikkelissaan. ”Kuntarakenne murroksessa” vuodelta 2006 hän tarkastelee kunnallisen toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutusta kuntarakenteeseen.

303 Ks. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997

304 Niemivuo 1991 s. 63–67

305 Niemivuo 1983 s. 610–612

306 Lehkonen 1994 s. 116–117

Osana kunta–valtio -suhteen tarkastelua selvitysmies *Heikki Koski* ehdotti muiden uudistusten ohella kuntien lukumäärän vähentämistä pääosin vapaaehtoisin liitoksin noin sadalla. *Koski* painotti mm. kansalaisten perusoikeuksista huolehtimista, vahvoja kaupunkiseutuja, hallinnon järjeistämistä ja alueellisesti tasapainoista kuntarakennetta. Kuntaliitoksia ehdotettiin tehtävän erityisesti kaupunkiseuduilla ja pienten talousvaikeuksissa olevien kuntien kohdalla.³⁰⁷

Muusta kunnallista jaotusta koskevasta tutkimuksesta tuodaan esille seuraavien tutkijoiden tutkimuksia ja selvityksiä. *Pirjo Mäkinen* on käsitellyt kuntarakenteen syntyä ja tilannetta 1990 -luvun alussa sekä siihen liittyviä eri lähestymistapoja yleensä³⁰⁸. *Lasse Oulasvirran* näkökulmana on ollut varsinkin kuntien tehtävät ja valtionosuusjärjestelmä. Hänen mukaansa mm. kuntarakenteen tulisi olla sellainen, että muuttuvan yhteiskunnan kunnille asettamat funktiot tulevat hoidetuiksi ja kuntien tulisi yhdistyä sellaisilla kaupunkialueilla, joissa hallinnolliset rajat rikkovat luonnolliset alueet.³⁰⁹

Åbo Akademin piirissä on myös tehty kunnallista jaotusta koskevaa tutkimusta. *Göran Djupsund*, *Voitto Helander* ja *Krister Ståhlberg* ovat käsitelleet kuntajakoa ja sitä koskevan lainsäädännön historiallista kehitystä.³¹⁰ *Siv Sandberg* ja *Krister Ståhlberg* ovat selvittäneet kuntien kokoa ja kuntajaon merkitystä. He ovat kritisoineet kuntien yhdistymisen taustalla vaikuttavia taloudellisuus- ja tehokkuuskriteereitä.³¹¹

Muita kuntajaosta kirjoittajia ovat olleet mm. *Aimo Ryyänen*, *Risto Harisalo*³¹² ja *Arto Haveri*. *Haverin* selvitykset ja kirjoitukset ovat käsitelleet kunnallista jaotusta toiminnallisuuden ja merkityksen kannalta.³¹³ *Haverin* ja muun tutkijaryhmän ns. delfiteknikkaan perustuvan kyselytutkimuksen kuntajaon tulevaisuuden muutostarpeista yksi huomio oli, että kuntarakenteessa tapahtuvien muutosten tulisi olla seurausta kuntien strategisista valinnoista, eikä esimerkiksi valtion toimenpiteistä. Lisäksi *Haveri* on tutkinut seutuistumisen vaikutuksia kunnallishallintoon.³¹⁴

Viimeisimpiä kunnan rajaa sivuavia akateemisia tutkimuksia on *Esko Ovaskan* väitöskirja ”Ongelma, idylli vai elämisyhteisö”. Tutkimus käsittelee pienten Varsinais-Suomen kuntien rakennetekijöiden, palvelurakennetekijöiden, sosiaalisen pääoman sekä näiden pohjalta muodostuvan sosiaalisen ja yhteiskunnallisen tukijärjestelmän

307 KM 1996:16 s. 27–28

308 Ks. *Mäkinen 1992: Kuntarakenneselvitys 1992 ja 1994: Kuntajakosäännökset kunnan näkökulmasta.*

309 *Oulasvirta 1994 s. 60 – 63. Oulasvirta* on perehtynyt erityisesti valtionosuusjärjestelmään ja siinä yhteydessä sivunnut tutkimuksissaan myös kunnallista jaotusta.

310 Ks. *Djupsund – Helander – Ståhlberg 1975*

311 *Sandberg – Ståhlberg 1997.* He ovat mm. todenneet, että kuntajakokysymystä voitaisiin lähestyä näkökulmasta, joka painottaa kuntajaon muuttumattomuutta ja palvelujen tuottamistapojen muuttamista. He ovat myös nähneet kuntajakopolitiikkaan liittyvän piilotavoitteita: kasvukeskusajattelu edellyttää vahvoja alueellisia ”vetureita” ja tätä tavoitetta edistäisi selkeä kuntajako. s. 22, 89–90.

312 Ks. *Ryyänen 1991, 2002 ja Harisalo 1996.*

313 Ks. *Haveri 1995, 2000 ja 2002.*

314 *Haveri – Laamanen – Majoinen 2003 s. 78.* Ks. myös *Airaksinen – Nyholm – Haveri 2004*

välisiä yhteyksiä. Yksi hänen tutkimuksessaan esittämistään kysymyksistä koski ihmisten tasa-arvoista asemaa palvelujen saatavuuden suhteen eri kunnissa³¹⁵.

Tulosten mukaan peruspalvelut näyttivät olevan kaikissa tutkimuskunnissa kohtuullisen hyvin järjestetyt ja kuntalaisten saatavissa. Pienten kuntien palvelurakenne näytti ottavan paremmin huomioon asiakkaiden tarpeet. Peruspalvelut korvasivat hankalammin järjestettävissä olevia erityispalveluja syrjäseudulla ja näin osittain vähensivät niiden tarvetta. *Ovaska* kuitenkin totesi, että pienissä kunnissa saattoi olla palvelujen tasa-arvo- tai oikeudenmukaisuusongelmia. Ehkä vakavin ja vaikeimmin ratkaistava ongelma syntyisi sosiaalisen kontrollin kautta. Työntekijän tuttuus ja salassapitoon liittyvät seikat näyttävätkin selvästi vähentävän palvelujen käyttöä. Palvelujen sijainti vaikutti myös selvästi palveluiden käyttöön.³¹⁶

Ovaskan mukaan ei voida puhua kunnan ihannekoosta kuntarakenteen ohjeisarvona. Tutkimuksen aineiston perusteella todettiin, että keskimäärin 10 000–30 000 asukkaan kaupungeilla on kilpailukykyisin palvelurakenne sekä kustannusten että saatavuuden suhteen. Palvelurakenne riippuu kuitenkin monista kunnan tilannetekijöistä ja näin myös ihannekooisissa kunnissa, kuten myös pienten kuntien joukossa, on niin hyvin kuin huonosti menestyviä. Kunnan koolla ei ole sellaista merkitystä, mitä keskustelussa kuntien lukumäärästä on *Ovaskan* mukaan annettu usein ymmärtää. Pienuus ja vähäväkisyys eivät ilman muuta suoraan tuota kuntataloudelle ongelmia, vaan ainoastaan silloin, kun pienuuteen yhdistyy voimakas muuttotappio, väestön ikärakenteen vinous sekä pieni verotulopohja. Useissa kunnissa elinkeinorakenteen yksipuolisuus on ainakin jonkinlainen indikaattori olemassa olevista tai ainakin tulevista ongelmista. Julkisen sektorin näkökulmasta kuntarakenne koostuu liian monista yksiköistä, on tehoton, sisältää alueellisia päällekkäisyyksiä, työllistää liikaa virkamiehiä jne. Sen sijaan kuntalaisten kannalta kuntarakenne ei välttämättä olisi ongelmallinen. Eräät pienet kunnat tarjoavat osallistumismahdollisuuksia, kohtuullisesti toimivia ja suhteellisen kustannustehokkaasti tuotettuja peruspalveluja. Kuntien yhdistämispuheet onkin *Ovaskan* mukaan nähtävä osana julkisen hallinnon uudistusta, joka on aluehallinnosta siirtymässä paikallishallintoon.³¹⁷

Perustellusti voidaan näin todeta, että varsinaisesti kunnan rajaa käsittelevää oikeudellista tai muutakaan tutkimusta ei Suomessa ole aikaisemmin tehty. Hallinnollisen, taloudellisen ja poliittisen tutkimuksen alalla kunnan rajan käsittely on ollut sivuavaa, kun päähuomio on keskittynyt joko kuntaliitoksen hyötyjen ja haittojen, kuntajakoselvityksen tai muuten kunnallisen jaotuksen yleispiirteiseen tutkimiseen³¹⁸.

315 *Ovaska* 2003 s. 86

316 *Ovaska* 2003 s. 240–241

317 *Ovaska* 2003 s. 242–243

318 Kuntajakoselvittäjän tehtävistä ja toimivallasta, ks. Sutela – Savolainen 2005. Erilaisia kunnan rajaa ja kuntajakoa sivuavia paikallisia tutkimuksia ja selvityksiä on tehty runsaasti. Esimerkiksi sisäasiainministeriössä on tehty useita selvityksiä, kuten julkaisu 53/2006. Selvityksiä ovat tehneet myös monet yksityiset tutkimus- ja konsultointilaitokset sekä yliopistot, ks. Heinolan kuntarajakoselvitys 1986. Selvityksissä on käsitelty myös viimeisiä useamman kunnan käsittäviä liitoksia, ks. Koski, Arto 2008

1.6.2 Kunnan raja ja tehdyt tutkimukset Euroopassa

Ruotsissa on tehty merkittäviä muutoksia kunnalliseen jaotukseen ja nämä uudistukset ovat perustuneet laajoihin parlamentaarisiin selvityksiin. Tällaisia selvityksiä olivat mm. asiantuntijaryhmän mietintö kunnallisen jaotuksen perusteista vuodelta 1961 ja kuntajakolakia pohtineen komitean mietintö vuodelta 1978. Vuoden 1961 mietintö painotti yhteiskunnan muutosten vaikutusta kunnalliseen jaotukseen. Kunnan alueen maantieteelliset rajat ja rakenne yhteiskuntasuunnittelun näkökulmasta tuli muodostaa luonnollisen kokonaisuuden. Ehdotuksen mukaisesti tehtiin läänikohtaisia aluejakoja, joista syntyneitä alueita kutsuttiin kuntaryhmiksi. Kuntaryhmien kuntien oli tarkoitus myöhemmin yhdistyä keskenään. Kuntaliitosten jälkeen kunnissa tuli olla vähintään 8 000 henkilöä.³¹⁹

Tehtyjen kunnallisen jaotuksen muutosten vaikutuksia on selvitetty useissa tutkimuksissa ja selvityksissä.³²⁰ *Ruotsissa* kehitys on sittemmin johtanut joidenkin kuntaliitosten purkamiseen ja kuntien lukumäärä on hienoisesti kasvanut. Tällaisia epäonnistuneita kuntaliitoksia ovat olleet ne, joita kansalaiset ovat vastustaneet.³²¹ Kuntien uudelleen jakautumisen syistä ja niistä saaduista paikallisista kokemuksista on myös tehty tieteellisiä tutkimuksia.³²²

Ruotsissa on myös aivan viime vuosina selvitetty kuntauudistusten vaikutuksia kunnallisen demokratian toteutumiseen. Keskeisin päätelmä oli se, ettei demokratian tila kunnissa ole muuttunut parempaan tai huonompaan suuntaan, vaan saanut toisenlaista sisältöä. Esimerkiksi osallistuminen kuntavaaleihin ei näytä systemaattisesti riippuvan kuntakoosta. Kuntalaisten sitoutuneisuus kunnan toimintaan on kuitenkin suurempaa pienemmissä kunnissa. Toisaalta halu poliittiseen keskusteluun lisääntyy suuremmissa kunnissa. Sen sijaan kiinnostus kunnallispolitiikkaan ja usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin kunnallisessa päätöksenteossa ei vaikuta olevan yhteydessä kunnan kokoon. Erot syntyvät kansalaisten henkilökohtaisista tekijöistä, kuten iästä ja koulutuksesta. Yleisesti vaikuttaa siltä, että koko kunnallisen vaalijärjestelmän toimivuus vahvistuu kuntakoon kasvaessa.³²³

Kunnallisen jaotuksen uudistaminen on *Ruotsissa* edelleen esillä. Tämän osoittaa erityisen selvitysmiehen tekemä raportti ”Staten och kommunerna”. Selvitysmies nosti keskeisinä kysymyksinä esille seuraavat aiheet: demokratia, hyvinvointipalvelujen rahoitus, vastuunjako valtion ja kuntien välillä, valtion ohjaus ja kuntarakenne. Hän päätyi näissä kohdin esittämään kunnille lisää itsehallinnollista liikkumatilaa, luomaan selvän vastuunjaon ja rahoituksen yhteisen johdon alaisuudessa ja suosimaan suoria

319 SOU 1961:9 s. 148–149, SOU 1978:32 s. 57–58. Ruotsin ratkaisu oli mallina Suomessakin, ks. KM 1965:A1.

320 Ks. esimerkiksi Gidlund 1983, Nielsen 1996 ja Strömberg 1996

321 SOU 1993:90 s. 396

322 Ks. Kolam – Ekman 2001. Aiheesta lisää myös Erlingsson 2001

323 Johansson 2007 s. 137–141. Kunnan kokoa ja demokratiaa koskevistä havainnoista lisää ks. selvitys ”Kommunstorlek och demokrati”.

demokraattisia ratkaisuja epäsuorien sijasta. Näiden näkökohtien perusteella *Ruotsin* hallintomallia tulisi edelleen kehittää kahden päätöksentekotason, valtion ja kuntien, kesken. Rahoituksen kannalta kuntien tulisi jatkaa toimintansa tehostamista ja selvittää julkiset tehtävänsä palvelutasojen priorisoinnilla ja uudelleen arvioinnilla. Maan hallituksen ja valtiopäivien osalta selvitysmies edellytti esimerkiksi sitä, ettei uusia uudistuksia toteuteta ilman kunnollista rahoitusta.³²⁴

Vastuunjakon kannalta on luontevaa, että kunnat kantavat vastuun tehtävistä, joissa kansalaisläheisyydellä on ratkaiseva merkitys toiminnan laadun kannalta. Vastuun tulisi tulevaisuudessa jakautua valtion ja kuntien kesken, mutta vastuunjako voidaan tarkastella rahoituksen, uuden talousmaantiedon ja kansainvälistymisen näkökulmista. Selvitys nostaa esille kysymyksiä siitä, kuka vastaa paikallisesta ja alueellisesta kehityksestä ja toisaalta siitä, kuinka sairaanhoito järjestetään. Kuntarakenteen kannalta on käynyt yhä vaikeammaksi, että määrätyt alueelliset rajat ylläpitäisivät toivottua taloudellista kasvua, kansalaisten hyvinvointia tai huomioisivat heidän muuton seuraukset. Selvitysmies piti selvänä, että *Ruotsissa* on pienkuntaongelma. Tämä johtuu lähinnä siitä, kun kunnallisia palveluja käyttävien asukaspora pienenee samalla, kun kunnilla on vaikeuksia lyhyellä jaksolla pienentää rakentamisesta ja infrastruktuurista aiheutuvia kiinteitä kuluja.³²⁵

Selvitysmiehen mukaan kuntarakenteella on suuri merkitys kuntien toiminnan tehostamisessa. Kuntarakenteella on ollut ja on tulevaisuudessa merkittävä asema niin kasvu- kuin hyvinvointipolitiikassa. Suurempien kuntien myönteisinä vaikutuksina selvitysmies mainitsee vähentyneen tarpeen kuntien välisiin tasauksiin, kunnallisten palvelujen pienenevät kustannukset, kuntalaisten valinnan vapauden lisääntymisen, paremmat mahdollisuudet palkata asiantuntijoita ja muuta henkilöstöä työmarkkinoiden kilpailun kiristyessä. Kunnallisen jaotuksen uudistusprosessin tulisi kuitenkin luonteeltaan tapahtua vapaaehtoisesti.³²⁶

Selvitysmiehen viittaamaan pienkuntaongelmaan liittyen valmistui aiheesta erityinen *Ruotsin* kuntajärjestön ja valtiovarainministeriön raportti. *Ruotsin* 290 kunnasta 75 on sellaisia kuntia, joissa on vähemmän kuin 10 000 asukasta. Pienten kuntien lukumäärän arvioidaan edelleen lisääntyvän siten, että esimerkiksi alle 5 000 asukkaan kuntien lukumäärä kasvaa nykyisestä 13:sta yli 30:een. Kuntien kutistuminen ei sellaisenaan johdu koosta, vaan koko kunnan toiminnallisesta alueesta. Vaikka asumisen uudet suuntaukset tai elinkeinotoiminnan edellytykset muuttuisivat ja vaikuttaisivat kehityksen suuntaan, kuntien olisi oltava suhteellisen suurilla työmarkkina-alueilla, jotta niillä olisi uskottavat kasvun mahdollisuudet.³²⁷

Kuntien vähenevä väestö ei ole ainoa ongelma. Pienissä kunnissa kustannukset ovat muita kuntia suuremmat. Näin ei tilanne ole kuitenkaan *Etelä-Ruotsin* pienissä kunnissa, jotka sijaitsevat suurten kaupunkien läheisyydessä. Suurimmat kustannukset

324 SOU 2005 s. 64–71

325 SOU 2005 s. 72–83

326 SOU 2005 s. 85–88

327 Färre kommuner? s. 99–100

koskevat sen sijaan pohjoisen harvaan asuttuja kuntia, koska kiinteistä kuluista on vaikeampi päästä eroon kunnan toiminnan kutistuessa ja etäisyyksien kasvaessa.³²⁸

Pieniin kuntiin liittyvinä ongelmina ja tulevaisuuden haasteina raportti mainitsee erityisesti taloudelliset riskit, henkilöstöstä ja kilpailukyvyistä huolehtimisen sekä poliitikoiden kiinnostuksen säilyttämisen. Taloudelliset riskit muodostuvat esimerkiksi eläkevastuista, jotka ovat asukasta kohden 8 000 kruunua suuremmat sisämaan pienissä kunnissa kuin kunnissa keskimäärin. Tämä taakka vain kasvaa asukkaiden vähetessä edelleen. Pienet kunnat ovat lisäksi haavoittuvampia pienillekin väestössä (mm. verotulot ja palvelutarpeet) tapahtuville muutoksille. Pienten kuntien pienemmällä henkilöstöllä on huonommat mahdollisuudet erikoistua tehtävissään. Yhä vaativimpien tehtävien hoitamisesta selviytyminen on kunnille haastavaa. Toisaalta väestön väheneminen ei vaikuta samassa tahdissa kunnan henkilöstön määrää, sillä iakkäämmät kuntalaiset tarvitsevat enemmän henkilöstöä.³²⁹

Kunnilla on vaikeuksia löytää uusia kiinnostuneita luottamushenkilöitä ja saada vanhat luottamushenkilöt jatkamaan. Tavallisin syy tähän on se, että luottamustehtävä ei tunnu mielekkäältä ja päätöksiin on vaikea vaikuttaa. Pienet kunnat ovat tässä suhteessa paljon suojattomampia, koska niissä on esimerkiksi muihin kuntiin verrattuna suhteellisesti enemmän luottamushenkilöitä asukasta kohden. Kuitenkaan pienten kuntien ongelmiin ei ole yhtä ainoaa ratkaisua. Pienten kuntien erityispiirteet maan eri osissa edellyttävät myös ongelmien erilaisia hoitamistapoja.³³⁰

Norjassa tehtiin vuonna 1992 erittäin laaja, parlamentaarisen valiokunnan valmisteleva selvitys maan paikallishallinnon kehittämiseksi. Myös kunnalliseen jaotukseen liittyviä kysymyksiä käsiteltiin perusteellisesti. Valiokunnan mukaan kuntajaon tuli olla perusta todelliselle paikalliselle itsehallinnolle esimerkiksi siten, että kuntien rajat muodostavat maantieteellisesti toimivia kokonaisuuksia, sopeutuen yhtenäisiin asunto- ja työmarkkinoihin. Kuntien tuli olla vähintään sen kokoisia (vähintään 5 000 asukasta), että niihin voitiin panostaa yleistomieliminä, osana yhtenäistä toimivaltajakoa ja kunnallissektorin hallintojärjestelmää. Kunnan alueen tuli edelleen olla sellainen, että sen asukkailla oli pääsy hyväksyttävällä tavalla kunnan keskuksen ja tärkeimpiin julkisiin palveluihin. Kuntaliitoksien tarkoituksena oli yleensä luoda yhden kuntakeskuksen kokonaisuuksia. Jos kunnan raja kulki epätarkoituksenmukaisesti kunnan asukkaiden vähemmistön mielestä, täytyi asukkaiden omille toivomuksille kuntaan kuulumisesta asettaa suuri paino. Kunnallisen jaotuksen tuli ensisijaisesti huomioida kunnallinen toiminta, mutta sen oli oltava myös perusta hyvälle valtion paikallishallinnon jaotukselle.³³¹

Viimeisimpänä *Norjassa* on ollut nyt esillä laaja hallintouudistus, jonka tulisi toteutua vuoden 2010 alusta. Uudistuksen tavoitteena on luoda maahan kolme suoraan kansan hallitsemaa hallintotasoa. Yhtenäisvaltion puitteissa uudistettaisiin

328 Färre kommuner? s. 100

329 Färre kommuner? s. 101

330 Färre kommuner? s. 102

331 NOU 1992:15 s. 333–335

ja vahvistettaisiin kuntien ja alueiden kansanvaltaa, joille annettaisiin täysimääräinen itsenäinen poliittinen, asiallinen ja taloudellinen sekä viranomaisvalta. Näiden kolmen hallintotason eli kuntien, alueiden ja valtion toiminnat ja tavoitteet muodostaisivat yhä kiinteämmän poliittisen kokonaisuuden. Hallinnon uudistus perustuu läheisyysperiaatteeseen, mikä tarkoittaa sitä, että julkisia tehtäviä koskevat päätökset pyritään tekemään mahdollisimman alhaisella ja tehokkaalla hallinnon tasolla. Paikalliset ja alueelliset kansan valitsemat toimielimet olisivat vastuussa tehtävistä, jotka vaativat paikallista tai alueellista politiikan hoitamista, sopeuttamista ja priorisointia. Alueellista kansanvaltaa vahvistetaan hajauttamalla vastuuta ja tehtäviä valtiolta alueille. Tehtävät, jotka edellyttävät suurempaa väestöpohjaa tai suurempaa maantieteellistä aluetta kuin tämän päivän tai tulevaisuuden kunnat, keskitetään alueille.³³²

Uudistuksen tulisi vahvistaa kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä ja myös ottaa hoitaakseen uusia vapaaehtoisia tehtäviä paikallisen tarpeen mukaan. Kuntien odotetaan arvioivan itse rakenteensa ja tehtäviä koskevan päätöksenteon vahvuuksia ja heikkouksia erityisesti asukkaidensa ja elinkeinoelämän odotusten mukaisesti. Lähtökohta on kuitenkin se, että kunnallisen jaotuksen muutokset ovat edelleen vapaaehtoisia.³³³

Tanskassa on myös viime vuosina käyty keskustelua kunnallisesta jaotuksesta ja siihen mahdollisesti tehtävien muutosten vaikutuksista. Syynä tähän ovat olleet valtion kasvaneet vaatimukset kuntia kohtaan. Toinen syy on ollut 1990-luvun alueellinen kehitys taloudellisen toiminnan hajautuksesta kohden toimintojen keskittymistä. Tämä on lisännyt pienten maaseutukuntien vaikeuksia ja tuonut esille mahdolliset kuntaliitokset. Käydyssä keskustelussa kuntaliitoksia on vastustettu pääosin demokraatianäkökohdilla, sillä liitosten pelätään lisäävän poliitikoiden ja kuntalaisten välistä kuilua. Tanskalaiset kuntatutkijat ovat tutkineet vaaliosallistumisen ja kunnan koon välistä yhteyttä. Tulokset osoittivat selvästi, että kunnan koolla ja osallistumisella kunnallisvaaleihin oli negatiivinen yhteys eli kunnan koon kasvaessa vaaliosallistuminen oli vähäisempää. Toisaalta samat tutkijat myös painottavat, ettei välttämättä kunnan koko ole todellinen selitys vaaliosallistumiseen. Pienten kuntien vilkkaampi äänestysaktiivisuus johtuu myös näiden kuntien asukkaiden keskimääräistä suuremmasta kiinnostuksesta ja vastuuntunnosta yhteisönsä asioista. Pienet kunnat joutuvat suhteellisen paljon keskittymään valtion asettamien määräysten toteuttamiseen, mutta niiden resurssit tehtävien suorittamiseksi ovat rajallisia.³³⁴

Mittava kuntauudistus aloitettiin vuonna 2004. Alle 20 000 asukkaan kunnat saivat lähinnä vapaaehtoisesti päättää minkä kuntien kanssa ne halusivat yhdistyä tai vastaavasti sitoutua tiiviimpään yhteistyöhön. Näin muodostuva uusi kuntajako astui voimaan vuoden 2007 alusta. Uudistuksen johdosta kuntien vähimmäisasukasmääräksi tuli noin 30 000 ja kuntien lukumäärä väheni 271:stä 98:aan. Sairaanhoido siirtyi

332 Uttalelse fra Landsstyret i KS: KS' plattform for forvaltningsreformen

333 Uttalelse fra Landsstyret i KS: KS' plattform for forvaltningsreformen

334 Christofferssen – Larsen 2001 s. 210–211. Ks. tutkimuksista tarkemmin myös Mouritzen 2000.

suoraan vaaleilla valittavien luottamus henkilöiden hallitsemille alueille ja samalla purettiin amt -tason hallinto.³³⁵

Tanskan suuremmat kunnat mahdollistavat paremmat tehtäviä koskevat ratkaisut, kun yhä useammista hyvinvointipalveluista voidaan päättää kunnissa. Tehtävien sijoittaminen paikallisesti hoidettavaksi vahvistaa demokratiaa, koska tämä koskettaa useampia poliittisia päätöksentekijöitä. Demokratian laajentamisella haluttiin kansalaiset aktiivisemmin mukaan päätöksentekoon. Tulevaisuuden kuntien tulisi löytää myös uusia muotoja saada ihmisiä mukaan paikalliseen päätöksentekoon niin kansalaisena kuin palvelujen käyttäjänä. Koko *Tanskan* julkisen sektorin rakenne uudistuu niin, että kunnilla, alueilla ja valtiolla on omat tehtävänsä ja erityispiirteensä. Valtio vahvistaa toiminnan yleiset puitteet. Kunnat huolehtivat suoraan kansalaisia koskettavista julkisista tehtävistä ja muodostuvat näin julkisen sektorin tärkeimmäksi toimijaksi. Viisi uutta ja kansan valitsemaa aluehallintotoimielintä vastaa terveydenhuollosta ja alueellisesta kehityksestä sekä kuntia koskettavista suuremmista tehtävistä. Kun kuntaliitokset vähentävät tarvetta kuntien yhteistyöhön, luo tämä perustan selkeämmälle vastuunjaolle ja siten havainnollisemmalle hallintorakenteelle kansalaisten kannalta. Samalla paranevat mahdollisuudet huolehtia demokraattisesta valvonnasta ja priorisoida kuntien tehtäviä.³³⁶

Yleisesti nyt vaikuttaa siltä, että muuallakin Euroopassa *Tanskan* ja Suomen tapaan kuntarakenteen laajamittainen uudistaminen on tulossa ajankohtaiseksi. Tämä on käynyt ilmi esimerkiksi Euroopan kuntaliittojen yhteistyöjärjestön (CERM) piirissä. Eurooppalaisten kuntien todetaan olevan taloudellisten ja rakenteellisten haasteiden edessä, kun palvelut tulisi tuottaa entistä kustannustehokkaammin. Eri maiden keskushallinnot etsivät myös sopivia keinoja vaikuttaa paikallishallintoon. Esimerkiksi *Tanskassa* korostetaan kuntaa laajempien alueiden asemaa. Maan kunnallisjärjestössä katsotaan keskushallinnon painottaneen tehokkuutta jopa paikallisen päätöksenteon ja demokratian kustannuksella. Maan parlamentti voi nyt myös entistä vapaammin puuttua paikallisiin asioihin. Toisaalta myös *Latviassa* katsotaan olleen tärkeämpää toteuttaa vain mm. EU:n säännöksiä ja jättää kuntalaisten edun ja valtuustojen päätökset huomiotta.³³⁷

Tehokkuus, demokratia ja identiteetti ovat niitä keskeisiä tekijöitä, joiden vaikutusta arvioidaan, yhdistääkö kuntia vai ei. Lähes samankokoiset valtiot, *Ranska* ja *Iso-Britannia* ovat valinneet tässä suhteessa päinvastaiset ratkaisut. *Ranskassa* on paljon kuntia ja kansalaiset kokevat voimakasta paikallisuuden sekä yhteisöllisyyden tunnetta. Hajanaisen kuntarakenteen johdosta kunnat ovat pakotettuja laajaan yhteistyöhön. Näin on saavutettu jonkinlainen tasapaino tehokkuuden ja paikallisidentiteetin kesken, mutta usein demokraattisen päätöksenteon kustannuksella. Toisaalta *Iso-Britanniassa*

335 Kuntakartta muuttuu Tanskassa 2006 s. 2–12 ja Aftale om strukturreform. Kokemukset uudistuksesta ovat toistaiseksi myönteisiä. Kovan vauhdin arvioitiin helpottaneen uudistuksen toteutusta: kun yksi askel oli otettu, se johti automaattisesti seuraavaan. Ks. lisää Aamulehti 30.1 2008 s. A6

336 Aftale om strukturreform

337 Council of European Municipalities and Regions 2008

tehokkuutta tavoitellaan kuntarakenteella, jossa kunnat ovat suuria ja niitä on lukumääräisesti vähän. Tällaiset isot kaupungit ovat herättäneet monenlaisia kysymyksiä. Huolta on herättänyt mm. se, miten kansalaiset tuntevat samaistuvansa isompaan kuntaan, kun alkuperäistä kotikuntaa ei enää ole olemassa. Kuntien tehokkuus on lisäksi jatkuvan tarkkailun kohteena. Keskushallinto on laatinut useita kuntien toiminnan tehokkuutta kuvaavia indikaattoreita. Kuitenkin kuntien eurooppalainen yhteistyöjärjestö katsoo, ettei yhtä ja ainoaa kaikille sopivaa oikeaa kuntakokoa ole olemassa. Kunnat ovat silti kasvavien tehokkuusvaatimusten ja valtiovallan vaikutustoimien kohteena³³⁸

Kunnallisen jaotuksen muutostarpeesta ja mahdollisesti tulossa olevista uudistuksista kertoo myös *Euroopan neuvoston suositus*. Ministerikomitea suosittelee erilaisia toimenpiteitä uudistettaessa paikallis- ja aluehallinnon rajoja tai rakenteita. Suosituksen lähtökohtana ovat Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan artikkelit, joissa kehoitetaan mm. neuvottelemaan paikallisviranomaisten eli yleensä kuntien kanssa ja käyttämään kansanäänestyksiä milloin lainsäädäntö sen mahdollistaa sekä ylipäättään korostetaan kuntien näkemysten huomioimista niiden rajoja muutettaessa. Ministerikomitea suosittelee tiettyjä toimenpiteitä niiden maiden hallituksille, joissa kuntien rajoja uudistetaan. Aluksi on suoritettava perusteellinen valmistelu, jossa tunnistetaan ja huomioidaan sopivat lailliset ja käytännölliset edellytykset sekä varmistetaan hyvin suunniteltu päätöksentekojärjestelmä. Päätöksentekojärjestelmän tulee perustua hyvään, eri instituutioiden väliseen vuoropuheluun. Laadittavassa vaiheittaisessa suunnitelmassa selkeästi osoitetaan vastuunjako mm. niin uudistustoimien johtajuuden kuin myös sen johdonmukaisen valvonnan järjestämisen osalta. Lopuksi on suoritettava saatujen tulosten laaja ja ennakkoluuloton arviointi, josta pidetään tärkeimmät paikalliset ja alueelliset viranomaiset informoituina.³³⁹

Hallinnollisten rajojen uudistamisen valmisteluvaiheessa on oltava olemassa selvät tavoitteet, jotka koskevat joko hallinnollisten yksiköiden kokoa³⁴⁰ tai toimivaltasuhteita. Lisäksi on tärkeää selvittää uudistusta koskevan alueen laajempi sosio-ekonominen asema, etenkin taloudelliset olosuhteet ja kuinka väestö on jakaantunut koko alueella. Paikallisviranomaisten toiminnan legitimaatio heikkenee, jos tarjottavat palvelut eivät vastaa kansalaisten vaatimuksia ja toiminta ei ole tarpeeksi demokraattista.³⁴¹

Suosituksessa käsitellään myös paikallisviranomaisen koon merkitystä. Kuitenkin myönnetään, ettei kaikkiin tilanteisiin sopivaa optimaalista kunnan kokoa ole olemassa. Optimaaliseen kokoon vaikuttavat sellaiset tekijät, kuten toimivalta eri hallinnon tasojen välillä, taloudellinen itsenäisyys ja taloudellisten tasausjärjestelmien olemassaolo. Kunnan koon ja tehokkuuden välillä ei ole yksiselitteistä yhteyttä palvelujen tarjonnan kannalta, mutta suuret kunnat saattavat hyötyä mittakaavaeduista. Kuitenkin tietyssä

338 Council of European Municipalities and Regions 2008

339 Council of Europe 2004

340 Suosituksen mukaan koko voidaan ilmaista asukasluvuna tai -tiheytenä, maantieteellisenä alueena ja käytettävissä olevina resursseina. Hallintoyksikön koon ja toimivallan lisäksi muita vaikuttavia tekijöitä ovat itsemääräämisoikeuden laajuus, taloudelliset järjestelyt ja toiminnan muoto.

341 Council of Europe 2004

pisteessä toiminta saattaa johtaa raskaaseen byrokraatiaan, mikä puolestaan vaikuttaa sen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Yksiselitteistä yhteyttä ei myöskään ole kunnan koon ja paikallisdemokratian laadun välillä. Yleisesti yksilöllinen osallistuminen, erityisesti vaalien kautta, voi olla parempaa pienissä kunnissa, kun taas osallistuva vaikuttaminen on heikompaa. Suurilla kaupunkialueilla osallistumista voidaan parantaa hajauttamalla toimintaa esimerkiksi kunnanosa- ja aluehallinnolle. Selvää sen sijaan on, että pienten kuntien taloudellinen tai talousarvioon liittyvä määräämisvapaus on hyvin pientä alhaisten tulojen ja korkeiden kustannusten johdosta. Optimaalisen koon kannalta tärkeitä indikaattoreita ovat palveluihin tyytyväisyys, kuntien toiminnan uskottavuus sekä herkkyys.³⁴²

Jos kunnan todetaan olevan jossakin suhteessa liian pieni, ratkaisu voi löytyä ulkopuolisesta yhdistystoiminnasta ja yhteistyöstä. Tällainen yhteistyö voi tapahtua eri hallintotasojen välillä kuin myös yli valtakunnallisten rajojen, milloin sen kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa. Jos vastaavasti kunnan todetaan olevan liian suuren, toimintoja voidaan hajauttaa kunnan sisäisesti. Silloin kun pienten kuntien yhdistymistä pidetään asiallisena, olisi harkinnassa huomioitava kunnan historia ja perinne. Uuden hallinnollisen instituution tulisi parhaiten pyrkiä säilyttämään kansalaisten yhteenkuuluvuuden tunne aikaisemmissa yhteisöissä.³⁴³

Uudistuksen toteuttamiseen ja eri osapuolten väliseen neuvotteluun tulisi varata riittävästi aikaa niin keskus- kuin paikallishallinnon tasolla. Toisaalta, jos tähän käytettävä ajanjakso on liian pitkä, voidaan tilaisuus uudistukseen menettää. Uudistusten odotetaan vievän aikaa kuitenkin useita vuosia. Mahdollisuuksien mukaan uudistusprosessi olisi oltava sidoksissa johonkin hallinnolliseen orgaaniin tai järjestelyyn. Tärkeää olisi myös oppia aikaisempien uudistusten kokemuksista niin kotimaasta kuin ulkomailta. Varsinaiset ratkaisut eivät kuitenkaan sellaisenaan ole verrattavissa ja sovellettavissa kotimaassa. Hyödyllisintä on keskittyä muiden uudistusten tavoitteiden tunnistamiseen, menettelytapoihin ja asioihin, jotka oli ratkaistava uudistuksen toteuttamiseksi.³⁴⁴

Milloin väestö ei ole jakaantunut alueelle tasaisesti ja taloudelliset olosuhteet vaihtelevat, voidaan harkita erilaisia ratkaisuja mahdollistavia vaihtoehtoja. Valtion kaikilla alueilla ei esimerkiksi tarvitse olla samantasoista paikallis- ja aluehallintoa, samanasteisen paikallis- ja aluehallinnon toimivallat voivat vaihdella ja samanasteisen paikallis- ja aluehallinnon laitosten väliset suhteet voivat vaihdella. Lopullinen päätös uudistukseen ryhtymisestä tulisi tehdä korkeimmalla mahdollisella hallintotasolla.³⁴⁵

Kuntarakennetta koskevia erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia on *Euroopassa* tehty jo viime vuosikymmeninä. Laajin tällainen selvitys eri maiden kunnallisesta jaotuksesta on Euroopan neuvoston toimesta valmisteltu ”*The size of municipalities, efficiency and citizen participation*” vuodelta 1995. Teoksessa luodaan kokonaiskatsaus Euroopan

342 Council of Europe 2004

343 Council of Europe 2004

344 Council of Europe 2004

345 Council of Europe 2004

maiden kunnalliseen jaotukseen, lainsäädäntöön ja eri maissa tehtyihin tutkimuksiin. Tehdyt tieteelliset tutkimukset ja muut selvitykset ovat kohdistuneet kunnan minimikokoon ja kokoon suhteessa palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnan toimivaltaan ja kuntien yhteistyöhön. Seuraavaksi luodaan katsaus selvitysten keskeisimpiin johtopäätöksiin.³⁴⁶

Joidenkin palvelujen tehokkaan tuottamisen kannalta kunnan asukasluvulla on todettu olleen merkitystä, kun taas joidenkin palvelujen kannalta merkitsevimpiä tekijöitä ovat muut, kuten asukastiheys ja ikärakenne. Kuntien toiminnan tehokkuuden kannalta palvelujen järjestämisorganisaatio ja tuotantoteknologia ovat myös tärkeitä. Koska nämä tekijät muuttuvat ajan kuluessa, kunnan optimikokoakaan ei voida määritellä kestävällä tavalla. Kunnan minimikokoa on tutkittu vaihtelevasti eri Euroopan maissa. *Tanskassa* 1970-luvulla tehtyjen kuntajaon muutosten yhteydessä arvioitiin kunnan miniasukasluvuksi 5 000–6 000. *Saksan* liittovaltiojärjestelmässä kuntien arvioidun minimikokoon ilmoitettiin vaihtelevan 1 000–15 000 välillä riippuen alueen hallintorakenteesta ja sijainnista (kaupunki–maaseutu). *Italian* kuntien todettiin pystyvän hoitamaan tehtäviään vain rajoitetusti, jos asukasluku on 5 000. Vain 20 000 asukkaan kunnat pystyvät huolehtimaan kaikista paikallisista palveluista. *Hollannissa* oli yleisesti katsottu, että periaatteessa alle 7 000 asukkaan kunnilta puuttuu hallinnollista kykyä ja itsenäisyyttä selviytyä tehtävistään.³⁴⁷

Kunnan koon vaikutusta kansalaisten osallistumiseen tutkittiin *Tanskassa* 1980-luvun alussa. Tutkimus osoitti, että osallistuminen oli vilkkaampaa alle 15 000 asukaan kuin yli 40 000 asukkaan kunnissa. *Saksan Baden-Württembergissä* tehdyt tutkimukset vuosina 1975–1988 eivät puolestaan osoittaneet mitään selvää tilastollista yhteyttä kunnan koon ja osallistumisaktiivisuuden välillä. *Hollannissa* vuonna 1990 tehdyn tutkimuksen mukaan suurempien kuntien havaittiin olevan aktiivisempia, kun asia tarkasteltiin mm. hallinnon avoimuuden ja julkisen koulutuksen kannalta. Poliittinen kiinnostus jne. oli kuitenkin alhaisempaa suurissa kuin pienissä kunnissa. Lisäksi kunnan koolla ja luottamushenkilöiden tavoitettavuudella oli selvä yhteys pienten kuntien eduksi. Yleisenä tuloksena kaikista selvityksistä voidaan pitää sitä, että kunnan koolla on vain rajallinen vaikutus paikallisdemokratian laatuun. Tulosten arvioinnissa on huomioitava kuitenkin se, että joissakin maissa 30 000 asukkaan kuntien katsotaan olevan vielä suhteellisen pieniä. Kuntien tehtävät eivät yleisesti ole riippuvaisia kunnan koosta. Kuntien tehtävät ja toimivalta järjestyvät Euroopassa eri tavoin riippuen maiden erilaisista hallintorakenteista (esimerkiksi liittovaltio- ja ylemmän asteinen kunnalliset itsehallintojärjestelmät ja suurten metropolialueiden hallintoratkaisut). Kunnallishallinto rakentuu kuitenkin hyvin pitkälle kuntien yleisen toimialan pohjalle.³⁴⁸

Kuntien yhteistyö tapahtuu pääsääntöisesti laeissa säädetyn perusteiden kuntaliitosten tai muiden yhteistyöorganisaatioiden kautta. Yhteistyö on kuitenkin kuntien

346 Ks. Council of Europe. Local and regional authorities in Europe, No. 56. 1995. Euroopassa tapahtuneista kunnallisen jaotuksen muutoksista ja niiden taustoista Zehetner 1982.

347 Council of Europe 1995 s. 29–32

348 Council of Europe 1995 s. 37–47

omasta tahdosta riippuvaista. Yhteistyöllä on joillakin palvelualoilla todettu saavutetun mittakaavahyötyjä ja voitu välttää kuntaliitoksia. Toisaalta yhteistyö on vähentänyt toiminnan läpinäkyvyyttä ja demokraattista valvontaa. Enemmistöpäätösten todettiin vähentäneen hallintoelimityksissä myös yksittäisten kuntien vaikutusvaltaa ja monitasoisen hallinnon sekoittavan kuntalaisia. Tällaisia huomioita on tehty esimerkiksi *Hollannissa, Norjassa ja Sveitsissä*.³⁴⁹

349 Council of Europe 1995 s. 52–56

2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN RATKAISEMISEKSI KÄYTETTÄVÄT VÄLINEET

2.1 Tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen kohteena on kunnan raja. Kunnan rooli on muuttunut ja vaikuttaisi siltä, että kunnan rajat ovat menettäneet merkitystään. Millaisia oikeudellisia vaikutuksia kunnan rajaan tänä päivänä liittyy? Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kunnan rajaa ja tehtäviä koskevat normit sekä niitä täydentävät hallinnolliset periaatteet. Kuntien tehtäviä koskeviin normeihin sisältyy lukuisia säännöksiä, joiden merkitys kulminoituu kunnan rajaan ja joilla on tätä kautta laajemmin vaikutuksia kunnallisen jaotuksen toimivuuteen ja kansalaisten oikeuksien toteutumiseen. Hallinnolliset periaatteet täydentävät voimassa olevia lakeja ja ohjaavat kuntien toimintaa. Kunnille itsehallinto- ja yleishallintotehtävät muodostavat kokonaisuuden, jossa molempien näkökohtien vaatimukset olisi pyrittävä huomioimaan. Kunnan tehtävät jaetaan tutkimuksessa niiden luonteen mukaan poliittiseen, palvelu-, kehittämis- ja viranomaistehtävään.

Poliittinen tehtävä käsittää kunnassa yleisesti tehtävän mielipiteiden muodostamisen ja päätöksenteon. Kunnan asukkaiden vaikuttaminen kanavoituu juuri kuntaorganisaation kautta. *Palvelutehtävässä* on kysymys palveluiden tarjoamisesta kunnan asukkaille. Keskeinen kysymys on palveluiden järjestämistapa eli tuottaako kunta palvelun itse, yhteistyössä muiden kuntien tai muiden toimijoiden kanssa, antaako palvelun yksityissektorin hoidettavaksi vai voiko kunta luopua kokonaan palvelun tarjoamisesta. Toisaalta palveluiden erityispiirteet ja kohderyhmät vaihtelevat niin, että niiden hyvinvointivaltiollinen merkitys on erilainen.

Kehittämistehtävässä kunta osallistuu lain velvoittamana paitsi alueensa myös maakuntansa yleiseen kehittämiseen. Tämän tehtävän kannalta on olennaista kunnan suuntautuneisuus ulospäin ja osallistuminen erilaisiin verkostoihin sekä kyky reagoida tulevaisuuden vaatimuksiin. Tähän ryhmään voi katsoa kuuluvan myös tehtäviä, joissa kunnan kuuluu muutoinkin osallistua tehtävän tai palvelun yleiseen kehittämiseen. *Viranomaistehtävää* hoitaessaan kunta käyttää laissa sille määrättyä ratkaisuvalltaa, joka usein koskee henkilön oikeutta tai etua. Tässä tehtävässä korostuvat erityisesti hallinnolliset näkökohdat.

Tutkimuksessa arvioidaan myös miten kunnan rajan merkitys tulevaisuudessa muuttuu. Kunnan rajoihin vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset voivat olla joko kansainvälistä tai kansallista alkuperää olevia ilmiöitä, jotka kohdistuvat suomalaiseen yhteiskuntaan, hallintoon, ja yleisesti ihmisten elintapoihin. Muutokset voivat toisaalta olla merkitykseltään laajoja tai ne voivat olla vain tiettyä tehtävää koskevia. Kansainvälinen kehityssuuntaus on esimerkiksi globalisaatio, jonka seurauksena maailmalla tapahtuvat muutokset tuntuvat myös selvemmin Suomessa ja toimintatavat yhtenäistyvät.

Kuntien toimintaympäristön muutos on jo nyt todellista. Väestö ikääntyy ja sen johdosta tiettyjen palvelujen kysyntä kasvaa ja toisten vähenee. Maassa tapahtuu muutoliikettä, kuntien henkilöstöä siirtyy eläkkeelle ja tietyillä aloilla on työvoimapulaa. Maahan muuttaa lisää ulkomaista työvoimaa, mikä luo kunnillekin uusia haasteita. Taajamat ovat myös usein kasvaneet toisiinsa kiinni, mutta kuntarajat edelleen jakavat samaan yhdyskuntarakenteelliseen kokonaisuuteen kuuluvia alueita, joiden maankäytön, asumisen ja liikenteen järjestämistä tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena.³⁵⁰ Väestörakenteen ja elintapojen muutos luo paineita muuttaa palvelujen rakennetta ja tarjontaa. Palvelujen järjestämiseen syntyy myös uusia toimintamalleja, kuten esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutokset edellyttää. Muutoinkin kunnan koko yhteiskunnallinen rooli on erilainen nyt kuin hyvinvointivaltion alkuaikoina³⁵¹.

Tutkimuksen tarkoitus voidaan tiivistää niin, että *kunnan muuttuneen roolin vaikutusta kunnan rajoihin tarkastellaan oikeudellisena kokonaisuutena, kunnan itsehallinto- ja yleishallintoroolien kannalta*. Tutkimus rakentuu normien ja niiden mukaisten kuntien tehtävien ympärille siten, että

- normit ja hallinnolliset periaatteet luovat oikeudelliset puitteet ja veloitteet kunnan tehtäville ja rajoille
- kuntaa koskettavat yhteiskunnalliset muutokset ja ilmiöt luovat lisäksi haasteita kuntien rajojen toimivuudelle.

Kohtaavatko kuntien tehtävät ja rajat tänä päivänä tarkoituksenmukaisella tavalla vai ovatko ne joltain osin ristiriidassa keskenään?

Kysymyksessä on oikeudellinen tutkimus, koska kunnan rajan merkityksen selvittämisessä keskeisimmän lähdeaineiston muodostavat normit. Tutkimuksessa seuraavaksi perustellaan tutkimuksen aihetta ja tutkimustehtävän yleistä tärkeyttä, kunnan rajan oikeudellisen tutkimisen erityispiirteitä, teoreettisia ja metodologisia kysymyksiä sekä muita tutkimuksellisia valintoja.

2.2 Tutkimuksen tieteelliset taustat ja valinnat

2.2.1 Oikeusvaltio -käsite käsittelyn perustana

Oikeusvaltio ja -järjestys ovat hyvinvointiyhteiskunnan keskeisiä käsitteitä. Nämä käsitteet luovat pohjaa ja myös ohjaavat oikeudellista tutkimusta. Ne myös epäsuorasti asettavat kunnan rajoille ja niiden toimivuudelle oikeudellisia reunaehtoja: kunnan rajan arvioinnin on perustuttava ensisijaisesti voimassa oleviin säännöksiin. Oikeusvaltiossa

350 HE (155/2006) s. 7 ja 66

351 Kunnan roolin muutoksesta esimerkiksi Ryynänen 2004 s. 261–262

on tyypillistä sitoa hallintomenettely lainsäädäntöön ja kansanvaltaiseen ohjaukseen, kuten *Kulla* on todennut³⁵².

Oikeusvaltiollisuus tarkoittaa sitä, että viranomaisten on toiminnassaan noudatettava lakia³⁵³. Oikeusvaltion tunnusmerkkinä *Aarnion* mukaan voidaan pitää tuomioistuinten riippumattomuutta, kansalaisten oikeussuojaa toista kansalaista tai julkista valtaa vastaan, kansalaisten yhdenvertaisuutta lain edessä, oikeusvarmuutta ja perusoikeuksia.³⁵⁴ *Jyrängin* mukaan oikeusvaltioperiaate vastaa kysymykseen julkisessa toiminnassa noudatettavista menettelytavoista ja osin myös tämän toiminnan sisällöstä ja laajuudesta. Sitä voidaan luonnehtia aineellis-menettelylliseksi periaatteenksi. Tarkoituksena on yksilön kahden suuntaisen suojaamisen lisäksi varmistaa tiettyjen yksilölle tärkeiden perusarvojen toteutuminen eli perusoikeudet. Oikeusvaltioperiaatteen tarkoituksena on myös yhteisön demokraattisen legitimaattiorakenteen suojaaminen.³⁵⁵

Tarukannel on listannut oikeusvaltion tunnuspiirteitä. Laillisuusperiaate eli julkisen vallan käyttäminen valtiossa perustuu lakiin. Valtion ja julkisen vallan elimet on asetettu ja organisoitu oikeussäätöihin perustuen, yksittäistapauksissa lakia soveltavat riippumattomiksi tuomioistuimiksi organisoidut elimet. Perusoikeudet suojaavat yksityisiä ja sitovat kaikkia julkisen vallan toimintoja. Yleisten normien asettaminen kuuluu sellaisille julkisen vallan elimille, joiden asettamiseen yksilöt voivat vaikuttaa.³⁵⁶

Siltalan määritelmässä oikeusvaltioperiaate on vallitseva oikeudellinen meta-teoria eli oikeuden institutionaalinen metakonteksti, joka yhdistää parlamentaarista lainsäädäntöä tukevaa demokraatiaperiaatetta eli lainsäätäjän tahdon kunnioittamisen periaatetta, yhtäältä sopimusoikeudellista ja toisaalta tavanomaisoikeudellista oikeussubjektien tahdonautonomian kunnioittamisen periaatetta sekä prejudikaattiperustaisen oikeuden ja muun oikeus- ja viranomaiskäytännön taustalla vaikuttavaa oikeudellisen yhdenvertaisuuden periaatetta.³⁵⁷

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan tärkeitä tekijöitä ovatkin kansalaisten oikeusturvavaatimus, yksityisomistuksen periaate, ajatus rationaalisesta lainsäätäjistä ja moraaliperiaatteet. Positiivisiin oikeusperiaatteisiin kuuluu voimassa olevaan oikeuteen sisällytettyjä tai siinä edellytettyjä ratkaisuperiaatteita, kuten sosiaaliset ja poliittiset perusoikeudet. Yleistämisperiaate liittyy oikeudelliseen induktioon eli yleistämiseen yksittäistapauksista. Ratkaisuperiaatteet eli oikeudellisessa ja hallinnollisessa harkinnassa joudutaan nojautumaan standardeihin, joilla on lähinnä yleisen periaatteen luonne. Hallinnon alalla tällaisia ovat esimerkiksi jo edellä viitatus lainalaisuuden, objektiviteetin ja suhteellisuuden periaatteet. Systeemin ulkoiset periaatteet ovat

352 *Kulla* 2008 s. 23

353 *Husa – Pohjolainen* 2008 s. 66

354 *Aarnio* 2002 s. 1–4

355 *Jyränki* 2002 s. 13–14

356 *Tarukannel* 2002 s. 62

357 *Siltala* 2003 s. 241

moraaliperiaatteita, joille on muovautunut oma alueensa ja roolinsa ihmisten käyttämisen sääntelyssä.³⁵⁸

Kuntien tehtävät perustuvat oikeusvaltiossa lakeihin. Tehtävät tulisi hoitaa lakien mukaisesti kansalaisten perusoikeuksia kunnioittaen. Kunnat itse ovat tästä vastuussa lain edellyttämässä määrin. Kuntien rajojen tulisi myös perustua ao. erityislaeissa säädettyihin tavoitteisiin ja edesauttaa parhaalla mahdollisella tavalla kunnan tehtävien suorittamista. Oikeusvaltiollista ajattelua noudattaen kuntien rajojen kehittäminen ei voi perustua vain tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, vaan voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tässä mielessä perusteet kunnan rajojen toimivuuden arvioinnillekin ovat selkeät.

Oikeusvaltioajatukseen liittyy kuitenkin ongelmia³⁵⁹. Ensinnäkin oikeus on aina välttämättömässä riippuvuussuhteessa vallitseviin näkemyksiin yhteiskunnasta. Näin on sekä lainsäädännön että tuomioistuin- ja hallinnollisessa käytännössä. Suomen perustuslakia, muita lakeja ja kansainvälisiä normistoja luetaan aina näkökulmasta, joka voi olla joidenkin kannalta epäoikeudenmukainen. Toisaalta itse valtio on muuttumassa siten, että sen asiallisesti itsenäinen päätösvalta on vähenemässä melko nopeasti. Yksityinen valtio on yhä riippuvaisempi oikeudellisista ratkaisuista, joihin se ei voi asiallisesti sanottavasti vaikuttaa.³⁶⁰ Oikeusvaltioperiaate lisäksi konkretisoituu hallinto-oikeudessa uudella tavalla yksilön aseman voimistumisena (yleiset oikeusperiaatteet) ja herkimykseenä uusille ongelmille (perusoikeudet, intressien laaja huomioiminen).³⁶¹

Samat ongelmat koskevat myös kunnan rajan arviointia. Kunnan rajan merkitys vaihtelee eri intressi- ja ihmisryhmien välillä. Jos korostetaan vain kunnan yhtä tiettyä roolia tai tehtävää, muiden tehtävien huomiotta jättäminen ei anna oikeaa kuvaa rajan merkityksestä. Yhtenäisen, kaikkia osapuolia tyydyttävän näkemyksen löytäminen on vaikeaa. Valtion rooli on aina ollut keskeinen kunnan rajan kannalta, sillä lopullinen päätösvalta kuntajaon muutosasioissa on kuulunut valtioneuvostolle ja ylin päätösvalta koko kuntajakoa koskien eduskunnalle. Kuntien oma päätösvalta on kuitenkin viime vuosina korostunut. Valtion roolia ovat muuttaneet myös yhdentymis- ja alueellistumiskehitys.

Valtion roolin eräänlainen heikentyminen saattaa olla ristiriidassa oikeusvaltion perinteisten periaatteiden toteutumisen kannalta. Asiaa ei tässä yhteydessä pohdita tarkemmin. Toimijalla ei kuitenkaan tulisi olla merkitystä, jos säädetyt tehtävät tulevat hoidetuksi kansalaisten oikeuksia loukkaamatta. Koska oikeusvaltioajattelu tähtää mielivallan torjumiseen, lakien tarkkaan noudattamiseen sekä oikeusvarmuuden luomiseen ja ylläpitämiseen, tähän ei riitä muodollinen laillisuus tai lainalaisuus³⁶². Asia on näin kunnan rajan kannaltakin erittäin ongelmallinen. Tätä vain korostaa se seikka, että kunnallinen jaotus on myös hallinnollinen perusjaotus.

358 Aarnio 1989 s. 81–82

359 Ks. Heuru 2003 s. 49

360 Tolonen 2003 s. 36

361 Rynnänen 2004 s. 26

362 Tarukannel 2002 s. 64

2.2.2 Oikeusjärjestys

Oikeusjärjestys on tietyssä valtiossa tietyssä aikana voimassa olevien oikeusnormien muodostama kokonaisuus³⁶³. Se on ilmausta yhteiskunnallisesta vallankäytöstä, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä yhteiskunnan orgaani antaa sille uskotun vallan nojalla sääntöjä. Oikeudellinen järjestelmä on kuitenkin enemmän kuin pelkkä oikeudellinen valtajärjestys. Kun tietty elämäalue järjestetään oikeussäännöin, se on tarkoitus tehdä järkipärisesti asioita jäsentäen eli systemaattisesti.³⁶⁴ Kunnan rajaa koskevat varsinaiset säännöksensä. Näiden lisäksi kunnan tehtäviä koskevilla säännöksillä on oikeudellisia vaikutuksia myös kunnan rajoihin. Kunnan rajan merkityksen selvittämiseksi tässä tutkimuksessa jäsennetään näitä kunnan tehtäviä ja rajaa koskevia säännöksiä oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla.

Oikeusjärjestyksessä voidaan erottaa yksityisoikeus ja julkinen oikeus. Yksityisoikeus käsittää kaikki ne oikeussäännöt, jotka järjestävät yksityisten välisiä suhteita. Julkinen oikeus käsittää ne oikeussäännöt, jotka järjestävät julkista valtaa käyttävän yhdyskunnan, joko valtion tai itsehallintoyhdyskunnan, suhteita sen kanssa rinnakkaisiin tai sen alaisiin yhdyskuntiin ja henkilöihin. Julkisen oikeuden ominaispiirre on käsky- ja pakkovalta. Julkiseen oikeuteen kuuluvat myös kansainvälinen oikeus ja valtion sisäinen julkinen oikeus. Valtion sisäisessä julkisoikeudessa voidaan erottaa rikosoikeus, prosessioikeus ja valtio-oikeus laajemmassa merkityksessä. Valtio-oikeus sisältää puolestaan valtiosääntöoikeuden eli valtio-oikeuden ahtaassa merkityksessä ja hallinto-oikeuden eli ne oikeussäännöt, jotka järjestävät hallinto- eli viranomaisten toiminnan lain rajoissa julkisen yhdyskunnan tehtävien ja tarkoitusten toteuttamiseksi. Nämä oikeussäännöt järjestävät oikeudelliset suhteet hallintoa toimittavan valtion tai muun julkisen yhdyskunnan ja sen alaisten välillä. Ne sisältävät myös hallintoviranomaista koskevan täytäntöönpanokäskyn.³⁶⁵

Hallinto-oikeuden ytimen muodostaa yleishallinto-oikeus, joka sisältää erilaisia hallintotoiminnan muotoja ja julkisia viranomaisia yhtenäisesti koskevat yleiset säännökset. Yleishallinto-oikeudessa on keskeinen asema myös lainopissa kehitellyillä hallinto-oikeuden yleisillä opeilla ja yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla, jotka ovat osaksi lainopin ja oikeuskäytännön muotoilemia. Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat harkintavallan väärinkäytön kieltö, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- sekä suhteellisuusperiaate. Hallinto-oikeuteen kuuluu lisäksi erityisaloja, joiden normistot ovat muodostuneet suhteellisen eriytyneiksi ja joilla voi olla myös noudatettavana omia, yleishallinto-oikeutta täydentäviä oikeusperiaatteita. Näistä aloista tärkeimpiä ovat kunnallisoikeus ja virkamiesoikeus. Muista hallinto-oikeuden aloista voidaan mainita viime vuosina merkitystään kasvattaneet kansainvälinen hallinto-oikeus ja sosiaali- sekä finanssihallinto-oikeus.³⁶⁶

363 Husa – Pohjolainen 2008 s. 19

364 Aarnio 1978 s. 75

365 Ståhlberg 1934 s. 3. Ks. myös Husa – Pohjolainen 2008 s. 31–34

366 Mäenpää 2003 s. 58–59

Mäenpään mukaan hallintotoiminnan muodolliset puitteet ja sisältö ovat laajasti muuttuneet. Näistä keskeisimpiä ovat lainalaisuuden monipuolistuminen, hallinnon toimeenpanoluonteen väljentyminen, yhteisen hallintobyrokratian vähittäinen hajautuminen ja julkisen vallan käytön yksipuolisuuden suhteellistuminen. Joustavat, tavoitteelliset ja puiteluonteiset toimivaltanormit ovat lisääntyneet. Toisaalta menettelynormisto sitoo ja rajoittaa menettelyllisesti yksipuolista hallinnon toimintaa. Hallintotoiminnan oikeudelliset, laadulliset ja määrälliset muutokset edellyttävät hallinnon klassisten oppien uudelleen arviointia.³⁶⁷

Nämä piirteet voidaan tunnistaa myös kunnan rajan hallinnollisen merkityksen kohdalla. Hallinnollisena jaotuksena kuntien rajojen tarkoituksena on toteuttaa niin itsehallinnollisia kuin yleishallinnollisia tarkoituksia. Yhteiskunnan muuttumisen seurauksena nämä tarkoitukset näyttäytyvät jääneen kuntien rajojen tarkastelussa vähemmälle huomiolle. Kuntien rajojen perimmäisen tarkoituksen ja kehittämisen edelle usein julkisessa keskustelussa menevät esimerkiksi muuttuneet palvelujen tuottamistavat. *Kuntien rajat ovat osa oikeusvaltiota ja niiden tulisi osaltaan toteuttaa oikeusvaltioon kuuluvia periaatteita.* Oikeusvaltion periaatteiden mahdollisella muutoksella on vaikutuksia ajan kuluessa myös kunnan rajan oikeudelliseen merkitykseen.

Hallinto-oikeudellakin on rajallisuutensa. Sen mahdollisuudet ohjata toimintaa riippuvat *Kullan* mukaan siitä, ovatko säädetyt normit ylipäänsä sopivia välineitä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi ja samalla haitallisten sivuvaikutusten ehkäisemiseksi.³⁶⁸ Tätä tärkeää kysymystä ei tässä tutkimuksessa kunnan rajan kannalta syvällisemmin pohdita, sillä kunnan tehtäviä ja kunnan rajaa koskevia normeja käsitellään sellaisenaan.

Hallinto-oikeuden merkityksen korostamisella on kuitenkin kolme pääasiallista tehtävää, joilla on suoranaisia yhtymäkohtia myös kuntien rajoilla tavoiteltaviin vaikutuksiin. Hallinto-oikeuden on suojattava yksityisiä ihmisiä ja yrityksiä, tasa-painotettava hallinnon ja yksityisen välisiä suhteita ja taattava ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksia suhteessa julkishallintoon. Oikeusvaltiossa hallinto-oikeuden peruslähtökohtiin on perinteisesti kuulunut hallintotoiminnan oikeudellisten rajojen ja rajoitusten korostaminen. Hallintotoimintaa pidetään pääosin julkisen vallan käyttönä ja hallinnon sekä yksityisen välistä suhdetta periaatteessa epätasa-arvoisena valtasuhteena. Hallinnon lainalaisuuden, toimivallan lakisidonnaisuuden, hallintomenettelyä koskevien vaatimusten ja oikeusturvajärjestelyjen ensisijaisena tarkoituksena on suojata yksityisen oikeuksia viranomaisten vallankäytöltä.³⁶⁹ Hallinto-oikeuden tehtävänä ei kuitenkaan ole vain suojata henkilöiden oikeuksia, vaan aktiivisesti vaikuttaa niiden toteutumiseksi tasa-arvoisesti ihmisten kesken siten kuin erikseen säädetään.

367 Mäenpää 2003 s. 64

368 Kulla 1995 s. 1530

369 Mäenpää 2003 s. 60

2.2.3 Oikeustiede tässä tutkimuksessa

Oikeusfilosofiassa positiivisella oikeustieteellä on tarkoitettu yleensä kahta asiaa. Ensiksi voidaan tutkia empiirisesti voimassa olevaa oikeutta, kuten tuomioistuinkäytäntöä ja hallintotoimintaa. Tällöin tutkitaan sellaista, mikä on fyysisin aistein ja siten tieteellisesti havaittavissa. Toiseksi positivismin ajatuksia voidaan noudattaa myös analyyttisen suuntauksen mukaisesti, jolloin korostetaan normatiivisuutta. Tämä suuntaus pyrkii osoittamaan erilaisiin kysymyksenasetteluihin ja käsitteiden käyttöön liittyviä epäjohdonmukaisuuksia sekä kehittämään selkeää oikeudellista käsitteistöä.³⁷⁰ Analyyttinen oikeuspositivismi painottaa näin lainsäätäjän ja muodollisesti pätevällä tavalla voimaan saatetun säädännäisen oikeuden merkitystä.³⁷¹

Oikeustiede ei ole vain hermeneuttisesti suuntautunut normitiede, vaan myös ohjaustiede, joka tutkii myös oikeuden vaikutusketjuja.³⁷² *Tämän tutkimuksen voi katsoa sijoittuvan kunnan tehtäviä koskevan selvityksen osalta analyyttisen suuntauksen piiriin. Kunnan tehtävät muodostavat keskeisimmän kriteerin arvioida kunnan rajan merkitystä.* Kunnan tehtäviksi tässä tutkimuksessa käsitetään normeina annetut kunnan tehtävät. Tehtäviä koskevat normit edellyttävät kunnilta tiettyjä ominaisuuksia ja tavallaan näin myös ohjaavat kuntien rajojen kehittymistä. Empiiriseltä kannalta kunnan tehtäviä ei tutkita.

Oikeuspositivismi on laajempi kuin analyyttisen tai käsitelainopillisen suuntauksen käsitteet. Oikeuspositivismissa oikeusnormit ovat palautettavissa positiivisoikeudellisiin normeihin. Normi perustuu aina toiseen normiin, josta edellisen pätevyys voidaan johtaa. Lopulta kaikki normit perustuvat valtiosäntöön, joka puolestaan pohjautuu hypoteettis-teoreettiseen perusnormiin. Tällaisen normin sisältönä on normien noudattaminen. Oikeuden voimassaolo perustuu toisiin normeihin, jolloin voimassaolon perusta on normien muodostamassa systeemissä. Positivistinen tieteenfilosofia lähtee todellisuuden eli kokemusmaailman havainnoinnista. Oikeuspositivistinen oikeustiede tutkii oikeusjärjestystä positiivisten säännösten systeeminä, jossa oikeus on olemassa abstrakteissa normeissa. Normit korvaavat kokemusmaailman tutkimuksen objektina. Oikeuspositivistisista lähtökohdista oikeustiede ei ole kuitenkaan riippumaton tarkasteltavasta kohteestaan, vaan se pyrkii siihen vaikuttamaan.³⁷³

Kunnan tehtäviä ja rajaa koskevien normien tulisi muodostaa kokonaisuus oikeuspositivismin mukaisesti. Normien tulisi palvella ja tukea samaa tarkoitusta kunnasta itsehallinnollisena alueyhdyksuntana ja julkishallinnollisena toimijana. Kunnan tehtävät voidaan nähdä monella tapaa, mutta tässä tutkimuksessa kunnan tehtävät nähdään ahtaasti ottaen vain normeihin perustuvina. Kunnan tehtävät tulisi hoitaa normeja noudattaen niin, että pohjana olevan perustuslain ja muiden lakien säännökset tulisivat mahdollisimman hyvin huomioituiksi. Tämän tulisi näkyä kunnan rajan merkityksen

370 Husa 1995 s. 70–71

371 Siltala 2003 s. 32

372 Kulla 1995 s. 1529

373 Husa 1995 s. 71–72

kannalta ensisijaisesti siten, että kansalaisten oikeudet palvelujen käyttäjinä ja niihin vaikuttajina toteutuisivat laeissa erikseen säädetyillä tavoilla. Tutkimuksessa keskeisintä on näin selvittää voimassa olevien normien sisältö ja vaikutus kunnan rajaan. Tutkimusmetodina tässä kohden käytetään lainoppia.

2.2.4 Lainoppi ja oikeuspolitiikka tutkimusmenetelmänä

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on yhteiskunnan institutionaaliseen perustaan sidoksissa oleva tutkimusala, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus eli niiden muodollisesti velvoittavien oikeussääntöjen, oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien muodostama kokonaisuus. Lainopin tutkijan tiedonintressinä on *Siltalan* mukaan tuottaa voimassa olevasta oikeudesta perusteltuja tulkinta-, systematisointi- ja punnintakannanottoja, jotka vastaavat voimassa olevan oikeuden tosiasiallisesti toteutuneiden sekä vallitsevan tuomarideologian käsittämien oikeuslähdeopin ja argumentaatioteorian premissien nojalla myös tulevaisuudessa todennäköisesti toteutettavissa olevien tulkintojen kokonaisuutta.³⁷⁴

Lainopin keskeisin tutkimuskohde on säännösten kielellis-normatiivinen tulkinta ja systematisointi. Lainoppi voidaan määritellä oikeuspositivismin tieteenfilosofisen perusajattelun mukaisesti oikeustieteelliseksi tutkimukseksi, joka tutkii oikeusnormeja tietyllä alueella ja tietyssä aikana voimassa olevina normeina. Lainoppi pyrkii selvittämään oikeusnormien konkreettista sisältöä. Taustalla ovat käytännölliset tarpeet ja lainoppi pyrkii siten auttamaan oikeusnormien soveltamista ja oikeusjärjestyksen toteuttamista. Lainopillisen tutkimuksen tulokset ovat systematisointiehtotuksia ja tulkintasuosituksia.³⁷⁵

Tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteena ovat ensisijaisesti voimassa olevat kunnan tehtäviä ja rajaa koskevat normit. Kunnan rajaa koskevien säännösten historiallisen kehityksen selvittämiseksi käsitellään myös joitakin vanhan lainsäädännön keskeisiä kohtia ja yleisesti koko lainsäädännön kehittymistä. Käytännön tarve tällaisen lainopillisen tutkimuksen suorittamiselle on olemassa. Aikaisemmin on jo kuvattu kunnallisesta jaotuksesta käytyä keskustelua yksipuoliseksi, jättäen sen ensisijaisen tarkoituksen vähemmälle huomiolle. Tutkimuksen tuloksilla voitaisiin korostaa kunnan rajaan liittyviä keskeisimpiä merkityksiä ja näin vaikuttaa oikeusjärjestyksen toteutumiseen. Tutkimuksessa systematisoidaan kunnan rajaa koskevaa lainsäädäntöä. Tämä on tarpeellista selkeyttämään käsitystä kunnan rajasta oikeudellisesti, tuomaan esille kunnan rajaa koskevia normeja ja hallinnollisia periaatteita sekä luomaan pohjaa kunnallisen jaotuksen laajemmalle arvioinnille.

374 Tiedonintressi määrittää mitä tai millaista tietoa pyritään saamaan selville oikeudellisesti määrityneestä tutkimuskohteesta. Siltala 2003 s. 130–131 ja 158

375 Husa 1995 s. 133–134.

Lainopin tutkimusmenetelmänä on muodollisin perustein voimassa olevien oikeussääntöjen tulkinta, systematisointi ja yhteisesti hyväksytyjen oikeus- ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punninta. Tutkimustuloksena on joukko oikeudellisia tulkinta-, systematisointi- ja punnintalauseita, jotka on johdettu vallitsevan tai kriittisen oikeuslähdeopin mukaan sekä perusteltu oikeudellisen argumentaatioteorian tarkoittamalla tavalla.³⁷⁶

Lainopillisen tutkimuksen kannanotot eivät ole pelkkiä oletuksia tai mielipiteitä, vaan pitää voida luottaa systemaattisuuteen, johdonmukaisuuteen, objektiivisuuteen, täsmällisyyteen ja asiallisuuteen.³⁷⁷ Lainopin systemaattisuuteen kuuluu, että oikeuden tulisi olla normatiivinen kokonaisuus eikä muodostua vain erilaisista ad hoc -sääntelyistä ja ratkaisuista. Oikeus tulisi lainopissa nähdä sisäisesti rationaalisen systemaattisesti järjestyneenä loogisena kokonaisuutena. Perinteiseen oikeusdogmatiikkaan kuuluvana voidaan pitää myös legalismia. Legalismi tarkoittaa, että oikeus ja arvosidonnaiset asiat tulisi erottaa toisistaan. Legalismin kannalta esimerkiksi politiikka on oikeutta alempiarvoisempaa ja oikeus toimintatapana nousee politiikan yläpuolelle.³⁷⁸

Lainopin luonnetta on edelleen selvittänyt *Aarnio*. Hänen mukaansa lainopin paradigmaan³⁷⁹ kuuluu ensinnäkin oletus lainopillisen tulkinnan kohteesta. Tähän liittyy lakipositivismi eli oikeussäännöt ovat yhteiskunnassa valtaa pitävän suvereenin antamia. Lisäksi paradigmaan kuuluu oikeuslähdeoppi, metodit, periaatteet, arvot ja arvostukset.³⁸⁰ Lainopissa tehtävän systematisoinnin tarkoituksena on järjestää edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää. Systematisointi ja tulkinta ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään ja systematisointitapa rajaa kysymykset, joita systeemin puitteissa voidaan esittää. Siten se myös rajaa vastauksia, joita oikeusjärjestyksen synnyttämiin ongelmiin voidaan saada. Toisaalta systematisointi ei yksikäsittisesti lyö lukkoon systeemiin kuuluvien yksittäisten oikeussäännösten tulkintaa. Systematiikka luo puitteet, joissa ratkaisut voivat syntyä ja määrittää ratkaisutilanteiden rakenteen ja vaikuttaa sitä kautta lopputulosten muotoutumiseen. Tältä kannalta lainopillinen systematisointi muistuttaa tieteellisen teorian muodostamista.³⁸¹

Lainopin metodin *Siltala* on tiivistänyt niin, että se on oikeudellista argumentaatiota eli yhtäältä oikeudellista päättelyä määräytyistä oikeustositseikoista oikeusseuraa-

376 Siltala 2003 s. 158

377 Aarnio 1989 s. 53

378 Husa 1995 s. 135–137

379 Paradigma voidaan käsittää tiedemiehiä yhdistäväksi kehikoksi, joka selittää heidän ammatillisen viestintänsä suhteellisen ongelmatomuuden ja tiedeyhteisössä tutkimuksista esitettävien ”ammattimiehen arvioiden” suhteellisen korkean yksimielisyyden. Paradigma tekee ymmärrettäväksi, miksi voidaan saavuttaa konsensus siitä, mikä on ylipäätään tiedettä, mikä on tiedettä jonkin erityisalan merkityksessä ja mikä on hyvää tiedettä paradigmot koostuvat a) symbolisista yleistyksistä b) sitoutumisesta tiettyihin kohteita hahmottaviin malleihin c) sitoumuksista yhteisiin arvoihin ja normeihin d) yhteisistä tieteellisistä esikuvista. Aarnio 1989 s. 58–59

380 Aarnio 1989 s. 58–60

381 Aarnio 1978 s. 76 ja 93

muksiin sekä toisaalta oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittämistä ohjaavien metatason sääntöjen ja periaatteiden kokonaisuus.³⁸²

Tämä tutkimus ei suoraan perustu mihinkään olemassa olevaan teoriaan, vaan pyrkii luomaan uutta, pitkälti lainopilliseen systematisointiin perustuvaa. Tutkimuksella systematisoidaan edelleen kunnan tehtäviä ja rajaa koskevia säännöksiä. Tarkoitus ei ole antaa vastauksia kaikkiin kunnan rajaa koskeviin kysymyksiin, vaan systematisointi rajautuu kuntien tehtäviä koskeviin keskeisimpiin normeihin. Tällaisia normeja on perinteisen kunnan tehtävien jaon mukaan niin itsehallinto- kuin yleishallintotehtävissä.

Kunnan tehtäviä systematisoidaan neljässä päätehtäväryhmässä, jotka ovat poliittinen, palvelu-, viranomais- ja kehittämistehtävä. Kunkin tehtäväryhmän tarkoituksena on kuvastaa siihen kuuluvien kunnan tehtävien luonnetta ja erityispiirteitä sekä koota saman otsikon alle ao. lainsäädäntöä. Käsiteltävät lait sisältävät niin kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisen kuin kyseisen hallinnonalan kannalta keskeisimpiä säännöksiä³⁸³. Näin kunnan tehtäviä koskevien lakien käsittelyssä selvitetään niiden taustana myös olevat perusoikeussäännökset. Laeista selvitetään lain tarkoitus, kunnan velvollisuus, tehtävien suorittamistapa ja kuntalaisten tehtävää koskevat vaikutusmahdollisuudet.

Kunnan rajaa koskevia säännöksiä on ensisijaisesti kuntajakoa koskevassa laissa, mutta myös kunnan tehtäviä sisältävissä erityislaeissa. Kunnan rajan merkityksen kannalta erityislainsäädännöstä selvitetään kunnan tehtävän määräytymisen perusteet (esimerkiksi kunnan alue tai jäsenyys), kunnan rajan vaikutukset kansalaisten oikeuksiin palvelujen käyttäjinä ja niihin vaikuttajina. Kaikkia kunnan tehtäviä koskevia lakeja ei kuitenkaan käsitellä, vaan eri tehtäväalueista valitaan juuri kyseisen hallinnonalan keskeisimmät lait.

Normien ohella kuntien tehtävien hoitamiseen vaikuttavat hallinnolliset periaatteet. Nämä periaatteet rajoittavat kunnan harkintavaltaa, ohjaavat päätöksentekoa ja pyrkivät osaltaan takaamaan kansalaisten oikeuksien toteutumista julkishallinnossa. Periaatteiden noudattaminen perustuu kunnan yleishallintorooliin. Yleishallintoroolin seurauksena on huomioitava myös muut kunnan julkishallinnollisesta ja -oikeudellisesta roolista johtuvat erityispiirteet. Näitä lakien ulkopuolelle jääviä seikkoja käsitellään kootusti ja ne myös luovat pohjaa kunnan rajaa koskevalle arvioinnille.

Lainopillisen tutkimuksen käsitteistöön kuuluu myös voimassa oleva oikeus. Ns. realististen suuntausten mukaan oikeus on voimassa vasta kun tuomioistuimien on sitä soveltanut. Toisten realististen suuntausten mukaan oikeus on voimassa silloin, kun oikeuden koetaan tosiasiallisesti sitovan ihmisten käyttäytymistä. Kun tutkitaan vielä soveltamattomia säännöksiä, on kysymys myös todellisuuden tutkimisesta eli siitä miksi

382 Siltala 2003 s. 502

383 Esimerkiksi kunnallishallintoa koskien kuntalaki (365/1995) (poliittinen tehtävä), terveydenhoitoa kansanterveyslaki (66/1972) (palvelutehtävä), ympäristönsuojelua laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) (viranomaistehtävä) ja alueen kehittämistä alueiden kehittämislaki (602/2002) (kehittämistehtävä).

lakiteksti on sellainen kuin on ja mitä vaikutuksia sillä tavoitellaan. Muodollisessa näkemyksessä oikeuden voimassaolo on luonteeltaan lähinnä teknistä. Oikeusnormin voimassaolo ja siitä syntyvä oikeusnormin velvoittavuus voi perustua vain toiseen oikeusnormiin. Koko oikeusjärjestys käsitetään tällöin oikeusnormien muodostamana hierarkkisena järjestelmänä, jossa hierarkiassa alemmalla tasolla sijaitseva oikeusnormi saa oikeudellisen velvoittavuutensa ylemmästä oikeusnormista. Keskeinen metodologinen johtopäätös voimassa olevan oikeuden käsitteestä on *Husan* mukaan se, ettei se käsitteenä sellaisenaan sulje pois mahdollisuutta harjoittaa oikeusdogmatiikkaa myös empiirisille tieteille ominaisten metodien avulla.³⁸⁴

Kunnan tehtävät perustuvat aina lakeihin. Kunnallishallinnon historian alussa näin ei ollut, vaan kuntia koskeva sääntely lisääntyi vasta hyvinvointivaltion luomisen yhteydessä. Sääntely on muodostunut sellaiseksi, että kunnan itsehallinnosta seuraavat tehtävät ovat pääosin kuntalaisia ja palveluja koskevat yhteiskunnalliset tehtävät erityislaeissa. Kuntien rajat ovat muodostuneet pitäjä- ja seurakuntahallinnon kautta itsenäiseksi hallinnolliseksi jaotukseksi, josta ei myöskään ole erityisesti säädetty. Sitten kunnallisen jaotuksen muuttamisesta on säädetty oma erityislaki. Kunnan tehtäviä ja kunnallista rajaa koskevat lait saavat oikeudellisen perusteensa perustuslaista. Tässä tutkimuksessa katsotaan, että kunnan tehtäviä ja rajaa koskevat säännökset täydentävät toisiaan ja muodostavat kokonaisuuden. Niin kunnan tehtäviä kuin rajaa tarkastellaan siten, että niiden perusteet ovat lainsäädännössä. Kunnan rajan ei ainakaan tulisi olla esteenä tehtävien asianmukaiselle toteuttamiselle, vaan lähinnä edesauttaa sitä.

Oikeusdogmatiikan ohella tutkimukseen kuuluu myös oikeuspoliittisia aineksia. Oikeuspolitiikka eli *de lege ferenda* -näkökulma tutkii oikeudellisten ilmiöiden takana olevia poliittisia ja yhteiskunnallisia ilmiöitä. Se käyttää apunaan kaikkien muiden suuntausten tutkimusmenetelmiä. Oikeuspoliittisen näkemyksen mukaan oikeuden täytyy olla tavoitteellista yhteiskunnallista toimintaa.³⁸⁵ Oikeuspoliittisen tutkimuksen keskeinen tehtävä liittyy läheisesti lainvalmisteluun tai lain säätämiseen: miten lainsäädännön tavoitteet pitäisi asettaa ja mitä keinoja tulisi valita näihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tiedonintressi liittyy läheisesti yhteiskunnalliseen suunnitteluun, sillä se suuntautuu tulevaisuuteen. Tutkimuksen metodit riippuvat siitä, mistä lähestymistavasta on kysymys. Usein turvaudutaan oikeusdogmaattiseen, oikeushistorialliseen, oikeus sosiologiseen ja myös oikeusvertailevaan tutkimusotteeseen ja näiden metodivalintoihin. Empiirisellä tiedolla on myös keskeinen sijansa.³⁸⁶

Lisäksi voidaan todeta, että oikeuspoliittinen tutkimus avustaa lainsäätäjää tuottamalla ja arvioimalla erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja, joihin tuleva oikeudellinen sääntely voisi perustua. Lainsäädäntösuositukset perustuvat joko oikeusvertailevaan aineistoon tai tutkijan omiin tavallisesti reaaliseen argumentaatioon eli tulkinnan ennakoitavissa oleviin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin perustuviin päätelmiin.³⁸⁷

384 Husa 1995 s. 209–211

385 Husa 1995 s. 145

386 Kultalahti 1990 s. 100–101

387 Siltala 2003 s. 131–132

Tutkimuksessa arvioidaan nykyisen lainsäädännön lisäksi kunnan rajaan vaikuttavia yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksia. Muutoksien sisältöä koskeva tutkimusmateriaali perustuu pitkälti aiheita käsittelevien muiden tutkijoiden tutkimuksiin ja selvityksiin sekä aihetta koskevaan muuhun kirjalliseen materiaaliin. Analyysissä pyritään arvioimaan näiden muutosten vaikutuksia kunnan rajaan, vahvistavatko, heikentävätkö vai muuttavatko ne mitenkään kunnan rajan nykyistä merkitystä. Varsinkin tältä kohdilta tutkimukseen sisältyy oikeuspoliittisia kannanottoja.

2.2.5 Oikeuslähteoppi ja kunnan rajaa koskevat normit

Mitä ovat käsiteltävät säännökset, missä suhteessa ne ovat keskenään ja kuinka niiden etusija järjestyy? Oikeuslähteopin tarkoituksena on kertoa millaisia lähteitä oikeusdogmatiikassa saadaan käyttää ratkaisuksi oikeudellisessa tulkintatilanteessa. Oikeuslähteoppi on oikeudesta tietoa antavien lähteiden etusijan ja luvallisuuden ilmoittava järjestelmä.³⁸⁸ Oikeuslähteet voidaan jakaa velvoittaviin, joita ovat lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset, yleiset julkisoikeudelliset periaatteet ja ei-velvoittaviin tai sallittuihin lähteisiin, joita ovat vakiintunut oikeuskäytäntö, lainvalmisteluaineisto, vakiintunut viranomaiskäytäntö ja oikeustiede. Oikeudellisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa on huomioitu vakiintuneesti myös erilaisia käytännöllisiä ja tavoitteellisia näkökohtia sekä eri tulkintavaihtoehtojen tosiasiallisia seurauksia ja vaikutuksia. Näiden lisäksi julkishallinnossa on myös varsinaisista oikeuslähteistä poikkeavilla virallislähteillä huomattava merkitys toiminnan ohjaamisessa. Tällaisia lähteitä ovat esimerkiksi määrärahat, ulkoinen tulosoajaus, suunnitelmat ja viranomaisten sisäiset hallintonormit.³⁸⁹

Suomen hallinto-oikeustieteen lähteitä ovat *Ståhlbergin* mukaan oikeuslähteet, joista selviää, mikä on voimassa oleva, noudatettavana oleva hallinto-oikeus. Tällaisia oikeuslähteitä ovat lainsäädännön kautta syntyneet oikeussäännöt, laki ahtaammassa merkityksessä, kirjoitettu laki sekä tavanomainen oikeus. Oikeuslähteitä ovat myös ennen voimassa olleet lait ja asetukset, lakien ja asetusten esityöt, valtiopäiväasiakirjat ja komiteamietinnöt sekä tieteellinen kirjallisuus.³⁹⁰

Oikeuslähteopissa voi olla erilaisia lähestymistapoja. Idealismien näkökulmasta oikeusnormia noudatetaan, koska se on voimassa ja sen sisältö on vain löydettävä sääntöjä tutkimalla. Realismien näkökulmasta normi on voimassa, koska sitä noudatetaan. Tällöin havainnoidaan käyttäytymistä. Voimassa oleva normi sisältöineen selviää tutkimalla normin kohteena olevien ryhmien käyttäytymistä. Keskeinen eroavuus on näin tutkimuslähteessä.³⁹¹ Tässä tutkimuksessa lainopillisen lähestymistavan voi katsoa olevan lähempänä idealismia. Tutkimuksessa ei ole tarkoitus suoranaisesti arvioida lakien

388 Husa 1995 s. 211

389 Husa – Pohjolainen 2008 s. 16–17

390 Ståhlberg 1928 s. 8–9

391 Kultalahä 1990 s. 79

tarkoituspäätä tai kyseenalaistaa niiden olemassaoloa, vaan lait otetaan lainsäätäjän antamina voimassa olevina normeina. Tutkimuksen taustalla oli kuitenkin ajatus kunnan rajoihin liittyvistä ongelmista, jotka johtuisivat osaltaan myös lainsäädännöstä.

Oikeuslähteiden välinen etusijajärjestys määräytyy normihierarkian perusteella. Normeista perustuslaki on ylin ja viranomaisen sisäiset hallintonormit alin. Oikeusdogmatiikan rooli on kuitenkin *Husan* ja *Pohjolaisen* mukaan tässä kokonaisuudessa jokseenkin jäsentymätön ja sen mahdollinen normatiivinen rooli riippuu käytännössä pitkälti tilanteesta.³⁹²

Siltala on listannut suomalaisen tuomarin oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaavia institutionaalisia oikeuslähteitä hierarkkisesti seuraavasti:

- 1) Euroopan yhteisön lainsäädäntö
- 2) kansallinen lainsäädäntö
- 3) lainvalmisteluaineisto
- 4) prejudikaatit eli ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisut ja muut tuomioistuinratkaisut, joilla katsotaan olevan ennakkotapausarvoa
- 5) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät yleiset oikeusohjeet
- 6) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät yleiset oikeusohjeet
- 7) yksityisoikeudelliset sopimukset
- 8) tavanomainen oikeus silloin, kuin säädännäistä oikeutta tai oikeuskäytäntöä asiasta ei eurooppaoikeudellisen tai kansallisen sääntelyn merkityksessä ole
- 9) muut viranomaispäätökset
- 10) yleiseurooppalainen oikeuskäytäntö

Myös muut eli aineelliset eli ei-institutionaaliset oikeuslähteet saattavat vaikuttaa tuomarin oikeudelliseen ratkaisuharkintaan, kuten 11) lainopillinen kirjallisuus, 12) oikeusvertailevat, oikeushistorialliset, oikeuslingvistiset, oikeustaloustieteelliset ja vastaavat muut ratkaisuperusteet ja 13) reaaliset argumentit eli yhteiskunnallinen seuraamusharkinta. Näistä 1–5 ovat velvoittavia oikeuslähteitä, 6–10 ohjeellisia oikeuslähteitä ja 11–13 mahdollisia muita oikeuslähteitä.³⁹³

Keskeisimpinä analyysin kohteina tässä tutkimuksessa ovat perustuslaki ja muut kuntia koskevat lait sekä säädökset. Lähteinä käytetään runsaasti myös lainvalmisteluaineistoa. Lähdeaineistoa lainopin keinoin tutkimalla pyritään selvittämään kunnan rajan oikeudellista merkitystä. Siltä osin kuin ei ole kysymys oikeusdogmatiikasta, lähteinä käytetään oikeudellista kirjallisuutta, kunnan ja kunnallisen jaotuksen historiaa käsittelevää aineistoa, kunnallishallinnon yhteiskunnallista asemaa ja siinä tapahtuneita ja tulevia muutoksia koskevaa kirjallisuutta. Ulkomaista, lähinnä pohjoismaista aineistoa käytetään taustoittamaan kunnan rajan merkitystä maissa, joissa kunnallishallinto eniten muistuttaa Suomea. Tutkimuksessa ei käytetä erikseen kerättyä empiiristä aineis-

392 Husa – Pohjolainen 2008 s. 18

393 Siltala 2003 s. 778–780

toa, mutta tietyissä kohdin aineistona käytetään myös muiden tekemien empiiristen tutkimusten tuloksia, erityisesti kunnallispolitiikan alalta.

2.2.6 Tutkimuksen hypoteesit

Husan mukaan kvalitatiivista tai kvantitatiivista tutkimusta ilman hypoteeseja ei ainakaan oikeusdogmatiikan näkökulmasta voi olla olemassa. Alkuolettamukset ovat välttämättömiä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Oikeusdogmatiikassa tutkijalla on tiettyjä hypoteeseja eli käsityksiä siitä, millainen tulkinnan tulisi olla tai millainen se todellisuudessa on. Hypoteesin tulisi *Husan* mukaan selittää tutkimuksen lähtökohdista olevat tosiasiat ja säännönmukaisuudet sekä tarvittaessa tarkistaa ja korjaa niitä. Hypoteesin on oltava loogisesti ristiriidaton, täsmällisesti muotoiltu sekä yhteensopiva asiasta aikaisemmin hyväksytyjen teorioiden kanssa. Hypoteesin on oltava testattavissa ja sen on informaatiolisältöltään oltava mahdollisimman suuri. Hypoteesin on oltava myös riittävän yksinkertainen, jotta sillä olisi mahdollisimman suuri systemaattinen voima.³⁹⁴

Tässä tutkimuksessa on kaksi keskeistä hypoteesia. Ensimmäinen hypoteesi on se, että tapahtuneesta kuntien toimintaympäristön ja -tapojen muutoksesta huolimatta *kunnan rajalla on edelleen merkitystä, varsinkin kunnan velvoitteiden kannalta*. Kuntien lisääntynyt yhteistyö ja toimintavapaus palvelujen ja hallinnon järjestämisessä näyttäsivät häivyttäneen kunnan rajan merkitystä. Tutkimuksessa pyritään kyseenalaistamaan tällainen kovin yleisesti vallalla oleva käsitys. Toinen hypoteesi on, että *erityisesti kansalaisten oikeuksien näkökulmasta kunnan tehtävät ja kunnan rajan merkitys eivät ole täysin lakien tarkoittamassa tarkoituksenmukaisessa suhteessa toisiinsa nähden*. Perustuslaki takaa kansalaisten perusoikeudet asuinpaikasta riippumatta ja tavallisissa laeissa säädetään kunnan velvollisuuksien sisällöstä ja laajuudesta. Perustuslain kannalta hallinnolliset rajat eivät saisi olla kansalaisten oikeuksien esteenä. Kunnan tehtäviä koskevissa erityislaeissa kunnan velvollisuus on usein säädetty koskemaan kunnan aluetta. Kunnan alueen tulisi näin ollen muodostaa mahdollisimman aidon alueyhteisön.

Hypoteesien ohessa on huomioitava tutkimuksessa tehtävään päättelyyn vaikuttavat menetelmät. Päättelyn taustalla voi olla joko deduktiivinen tai induktiivinen metodi. Deduktiivisessa metodissa yksityisiä väitteitä tai totuuksia johdetaan yleisistä väitteistä tai totuuksista. Johtaminen tapahtuu loogisesti ja lauseiden yhtäpitävyys on seurausta niihin sisältyvien sanojen merkityksistä. Deduktiivisia lauseita voidaan nimittää analyttisiksi. Induktiossa menetellään päinvastoin: yleinen päätelmä johdetaan yksityistapausten perusteella (induktiivinen yleistäminen). Lainopin tulkintaväitteet eivät voi saada induktiivista vahvistusta. Lainopin merkitys voidaan selvittää tulkinalla ja argumentoimalla, ei kokemukseen vedoten. Induktion ajatus ei kuitenkaan

394 Husa 1995 s. 225–227

ole ollut oikeusteoreetikoille vieras. Tulkinnan keskeinen asema on myönnetty, mutta induktiota on väitetty ainakin yhdeksi lainopin tutkimusmenetelmäksi.³⁹⁵

Kunnan rajaa koskevan arvioinnin metodin ei voi katsoa puhtaasti olevan tässä tutkimuksessa joko induktiivisen tai deduktiivisen. Tutkimuksen normeja koskeva arviointi on lähinnä deduktiivista. Itse säännösten tulkintaa selostetaan tarkemmin myöhemmissä kappaleissa. Kunnan tehtäviä ja kunnan rajaa koskevat normit muodostavat ”yleisen totuuden”, jonka varaan kunnan rajan merkityksenkin tulisi perustua. Säännösten tulkinnan perusteella kunnan rajaan liittyvät merkitykset eri tehtävissä nähdään yleistettävänä koko kunnallisen jaotuksen arviointiin.

Tässä yhteydessä ei tehdä eroja kunnan koon, sijainnin tai muiden erityispiirteiden perusteella. Sen sijaan yhteiskunnallisia muutoksia koskevan päättelyn voi katsoa olevan pääosin induktiivista. Yhteiskunnalliset muutokset voivat olla luonteeltaan hallinnollisia, poliittisia tai taloudellisia ja niitä on jo empiirisesti voitu havaita. Muutokset voivat olla myös vielä toteutumattomia, mutta jo nähtävissä olevia. Miten yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat kunnan rajaan, jää tutkijan itsensä arvioitavaksi.

2.2.7 Oikeudellinen tulkinta

Oikeudellinen tulkinta tarkoittaa tulkinnallisen merkityssisällön antamista institutionaalisista ja edellisistä vähäisemmässä määrin ei-institutionaalisista oikeuslähteistä asianmukaisesti johdetuille oikeussäännöille. Oikeudelliset tulkintamallit vaihtelevat tapauksesta ja oikeuslähteaineistosta riippuen. Tulkintateoriat eli tulkinta-ideologiat vastaavat kysymykseen, miten voimassa olevan oikeuden sääntöjä tulee tai on perusteltua tulkita oikeudellisen metodiopin sääntöjen valossa. Oikeudellisia tulkintaperusteita ovat esimerkiksi kielellis-semanttiset perusteet, jolloin kiinnitetään huomiota esimerkiksi yksittäisen säännöksen kielelliseen ilmiäsuun. Historiallis-eksegeneettisissä perusteissa keskeisiä ovat säännöksen asettaneen institutionaalisen toimijan alkuperäiset tavoitteet ja tarkoitukset. Oikeussysteemisissä perusteissa tulkinnan lähtökohdana on oikeuslähteestä johdetun ratkaisuperusteen suhde muihin vastaaviin perusteisiin.³⁹⁶

Lakitekstin merkityksen tulisi selvittää suoraan lain sanamuodosta tai kielellisen tulkinnan avulla. Lisäperusteluiksi tarvitaan joskus viittausta lainvalmistelutöihin, jolloin tarkoituksena on subjektiivisen tulkinnan kautta löytää lainsäätäjän tarkoitus. Muina keinoina voidaan käyttää objektiivisia tarkoituseriä eli ns. lain ratiota lainsäätäjän oletettuna tarkoituksena tai lain ratiota tulkintahetken näkökulmasta. Lainsäätäjän oletettu kanta viittaa tilanteeseen, jos kysymyksessä oleva tulkintaongelma olisi tullut esille lainsäädäntövaiheessa. Lain ratio tulkintahetkellä puolestaan tarkoittaa kaikki asianhaarat tässä ja nyt huomioivaa merkitysyhteyttä. Lisäperusteluna voidaan käyttää myös ns. systemaattisia näkökohtia eli lakitekstin systemaattisia yhteyksiä oikeusjärjestykseen, kun lainvalmistelutyöt eivät riitä. Lisäperusteluja voidaan lisäksi hakea

395 Aarnio 1978 s. 238–239

396 Siltala 2003 s. 328 ja 330–331

esimerkiksi tuomioistuinratkaisuksista, lainopillisesta kirjallisuudesta ja lopulta myös reaalisista argumenteista.³⁹⁷

Yleisesti tulkinta tutkimusprosessissa etenee siten, että ensin on jokin ilmiö, joka on oikeusnormin kirjainmerkkeihin kätkeyty oikeudellinen tieto. Toiseksi tehdään havainnosta eli ilmiöstä mahdolliset oikeudelliset tulkinnat. Kolmanneksi valitaan tulkinta mahdollisista vaihtoehdoista.³⁹⁸ Tulkintaperusteina voidaan käyttää semanttisia eli termien merkitystä koskevia perusteita, syntaktisia eli kieliopillisia perusteita, loogisia eli käsitteiden sisältöä koskevia ja varsinaista deduktiivista päättelyä koskevia perusteita, juridisia perusteita, teleologisia eli tulkinnan tavoitteita koskevia perusteita, arvoja ja arvostuksia sekä analogia ja e contrario -argumentteja. *Aarnio* mukaan luettelon painoarvo määräytyy tulkintaongelman ja -tilanteen mukaan.³⁹⁹

Tässä tutkimuksessa normeja koskeva tulkinta kohdistuu etenkin lakien niihin kohtiin, jotka koskevat ao. lain yleistä tarkoitusta, kunnalle säädettyä tehtävää, tehtävän hoitamistapaa (kunta itse, yhteistyö muiden kuntien kanssa tai tehtävän antaminen kokonaan ulkopuolisen toimijan hoidettavaksi), tehtävän määräytymisperustetta (jäsen, asukas tai kunnan alue) ja kuntalaisille kuuluvia oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia sekä jotka tavalla tai toisella koskevat kunnan rajaa. Tulkintaperusteita ei voida rajata kuuluvaksi vain yhteen ryhmään edellä mainituista, vaan tulkintaperusteiden merkitys vaihtelee mm. tulkintatilanteen ja lakien etusijajärjestyksen mukaan.

Tulkinnan voi katsoa muodostuvan lähinnä semanttisista, loogisista ja juridisista perusteista. Normit sisältävät joko suoraan tai epäsuorasti lainsäätäjän näkemyksiä siitä, miten kunnan tehtävät tulisi hoitaa ja millaisten rajojen tulisi parhaiten toteuttaa nämä velvoitteet. Kunnan tehtäviä ja rajaa koskevia normeja tulkitsemalla löydetään voimassa olevan oikeuden näkemys kunnan rajan merkityksestä ja sillä tavoiteltavista asioista. Tulkinta, vaikka se perustuukin kirjallisessa muodossa oleviin normeihin, on tulkitsijan näkemys. Näkemyksen ja siitä seuraavan laajemman analyysin tulisi muodostaa kuitenkin perustellun kunnan rajan merkitystä koskevan kannanoton.

Julkisoikeudellisessa dogmatiikassa on *Husa* mukaan kysymys muita oikeudenaloja korostetummin tutkittavan säädöksen tavoitteen tai tarkoituksen löytämisestä tai sen tulkinnan rakentamisesta. Lait ovat tulkinnanvaraisia ja ristiriitaisia, eikä niistä välttämättä saa yhtenäistä käsitystä siitä, millaiseksi yhteiskuntaa olisi kehitettävä. Tutkittavan lain tarkoitus olisi nähtävä näin historiallista taustaansa ja tosiasiallisia olosuhteita sekä tulkittavan lain normatiivista kehystä vasten.⁴⁰⁰ Edellä mainittu julkisoikeudellisen dogmatiikan ominaispiirre sopii hyvin myös tähän tutkimukseen. Kunnan rajaa koskevan erityislain ohella kunnan tehtäviä koskevat säännökset sisältävät viitteitä siitä, millaisen kunnallisen jaotuksen tulisi olla. Vaikka tässä tutkimuksessa ei käsitellä kunnan tehtävien historiallista kehitystä, voimassa oleva lainsäädäntö suuntaa myös sitä miten kunnan rajan merkitys on muuttumassa.

397 Kultalahti 1990 s. 126

398 Husa 1995 s. 235

399 Aarnio 1988 s. 217–218

400 Husa 1995 s. 236–237

3. KUNNAN RAJAT JA TEHTÄVÄPIIRI NYKYISIN

3.1. Kunnallishallinnon kehitysvaiheet ja kuntarakenne

3.1.1 Kirkkopitäjistä kihlakunnankäräjiin

Suomen ensimmäisinä hallinnollisina organisaatioina (1100-luvulla) voidaan pitää ns. *muinaispitäjiä*⁴⁰¹, jotka olivat alueeltaan laajoja kulttiyhteisöjä ja jotka toimivat myös oikeusyhteisöinä omine käräjäineen ja sotajoukkoineen. Kirkon aseman vakiintuessa, kirkko pyrki järjestämään hallintonsa sopimalla siitä erikseen kunkin muinaispitäjän kanssa. Muinaispitäjistä muodostui näin *kirkkopitäjiä*, joissa päätösvaltaa käytti kirkkoherran johtama yleinen kokous, pitäjänkokous.⁴⁰² Kirkkopitäjä käsitti alueen, jonka väestö käytti samaa kirkkoa⁴⁰³. Kristinuskon saapua maassa oli jo valmiit yhteiskunnalliset laitokset, joita sekä kirkko että uusi maallinen esivalta saattoivat käyttää omiin tarkoituksiinsa. Esihistorialliset pitäjät muuttuivat nyt kirkkopitäjiksi, jotka olivat yhtä aikaa kirkkoherran johtamia kirkollisia seurakuntia ja talonpoikaisen pitäjantuomarin johtamia itsehallinnollisia ja oikeudenhoidollisia käräjäkuntia.⁴⁰⁴

Asukkaittensa kirkollisen vero- ja työvelvollisuuden jakamista varten maan keskiaikaiset kirkkopitäjät olivat ainakin jo 1300-luvulla jakautuneina ns. *yökuntiin*. Yökunnalla tarkoitettiin alkuaan sellaista yhteisöä, joka antoi alueelleen saapuneille veronkantajille yhden yön majoituksen ja kestityksen. Tämän ohella yökunnalle kuului tiettyjen pappilan rakennusten ylläpito. Kirkkopitäjää laajempaan kirkollisena hallintoalueena oli jo keskiajalla *rovastikunta*, jonka esimiehenä toimi jonkin rovastikuntaan kuuluvan kirkkopitäjän kirkkoherra. 1500 -luvun puolivälissä rovastikuntien alueet järjestettiin uudelleen lähes vastaamaan oikeudenhoidollisten ja hallinnollisten *kihlakuntien* alueita. Maallinen Etelä-Suomen voutikunta jakautui 1400-luvulta lähtien kihlakuntiin, *nimismiespitäjiin* ja *verokuntiin*. Kihlakunta oli keskiajalla ainoastaan oikeudenhoidollinen aluekokonaisuus ja yhteisen kihlakunnantuomarin toiminta-alue. *Verokunta* oli vain hallinnollinen aluemuodostelma, samanlaatuisia ja osaksi yhteisiä veroja suorittava maan omistajayhteisö. Nimismiespitäjä oli sitä vastoin sekä oikeudenhoidollinen että hallinnollinen alueyksikkö, joka samalla muodosti käräjäkunnan ja nimismiespiirin.⁴⁰⁵

Hallinnollisen jaon pohjana ei ollut kirkkopitäjäjako sellaisenaan. Vanhoja pitäjänrajoja noudattaen olisi ollut mahdotonta saada verokuntia niin samansuuruisiksi kuin väestön verotaakan tasoittaminen vaati. Useassa kohdin tosin uuden ja vanhan pitäjän alue saatiin lähes yhteneväiseksi. Monessa tapauksessa uusi alue poikkesi van-

401 Kulttiyhteisöjä kutsuttiin pitäjiksi, koska ne pitivät pyhissä lehdöissa eli hiisissä yhteisiä säännöllisiä uhripitoja. Oja 1955 s. 123

402 Ylikangas 1991 s. 112–114. Kirkko oli sen aikaisen yhteiskuntaelämän keskipiste ja ainoa tekijä, joka sai väen jopa viikoittain kokoontumaan yhteen. Kirkkopitäjä käsitti sen alueen, jonka väestö käytti samaa kirkkoa ja muodosti näin myös lujasti yhteenkuuluvan alueyhteisön. Pystynen 1965 s. 30

403 Kaukovalta 1940 s. 14

404 Oja 1955 s. 128

405 Oja 1955 s. 136–140

hasta niin paljon, että uudelle nimismiespitäjälle oli annettava esimerkiksi uusi nimi, koska se ei enää vastannut mitään kirkkopitäjää.⁴⁰⁶

1400-luvulla *hallintopitäjiksi* muuttuneiden kirkkopitäjien rinnalle perustettiin *kihlakunnankärjälaitos*. Kärjistä muodostui forum paikallishallinnolle ja paikalliselle itsehallinnolle. Silloiset kauppakylät alkoivat järjestäytyä kauppayhteiskunniksi ja samalla niille muodostui maaseudusta poikkeava itsehallinto, jota hoiti pormestari ja raati. 1500-luvulla kärjillä alettiin käsitellä enemmän kruunun hallintoon kuuluvia asioita. Kansanvaltaisesta käsittelytavasta johtuen päätökset syntyivät kuitenkin muodollisesti kansan vallan kautta.⁴⁰⁷

Kärjillä hoidettiin monia tärkeitä paikallisia asioita. Järjestelmää ei ollut luotu lainsäätäjän toimenpiteellä, vaan se oli kehittynyt kansan ikivanhan oikeuskäsityksen pohjalle. 1600- ja 1700-luvuilla vakiintui mm. virastojärjestys määrättyihin kaavoihin. Näistä syystä kirkon suojassa kehittynyt pitäjänkokouksiin keskittynyt kirkollinen paikallishallinto oli kohonnut monella alalla ”maallista” käyttökelpoisemmaksi. Tämä koski erityisesti uusia aloitteita ja hankkeita, joita toteuttamaan yhteinen kansa ei ollut lain selvän käskyn nojalla velvollinen. Kansa kunnioitti oikeuslaitostaan ja näin kihlakunnankärjiin keskittyneellä paikallishallinnolla oli suuri merkitys.⁴⁰⁸

3.1.2 Kunnalliset asetukset 1800-luvulla

Vuonna 1826 veloitettiin perustamaan *kirkkoneuvosto* jokaiseen pitäjään. Pitäjiltä kerättiin köyhäinhuutomaksuja, joista myöhemmin muodostui kunnallisvero. Vuonna 1852 annetulla asetuksella pitäjiin tuli perustaa *köyhäinhuotohallitus*, jonka muodostivat kirkkoherra puheenjohtajana ja neljä pitäjänkokouksen valitsemaa jäsentä.⁴⁰⁹ Samaan aikaan alettiin puhua ensimmäisen kerran kunnasta. Kunta merkitsi ruotsinkielessä käytettyä, latinasta lainattua *kommun* -sanaa ja käsitettä.⁴¹⁰

Kunnallisen itsehallinnon muotoutumisella on vahvat juuret Euroopassa ja siksi *Mennolan* mukaan voidaan sanoa, että kunnallinen itsehallinto on eurooppalaisuuden kulmakivi. 1800-luvulla haluttiin rajata yksinvaltaisten hallitsijoiden valtaa perustuslailla ja kunnallisesta itsehallinnosta tuli osa perustuslaillista kansanvaltaa. Kunnallishallinnon perusteet omaksuttiin *Saksasta*, jossa suomalaiset suorittivat korkeampia opintoja. Kunnallisen itsehallinnon isänä pidetyn *Karl vom und zum Steinin* johtava idea oli palkattomien luottamushenkilöiden työ paikkakuntansa ja samalla maansa hyväksi. Luottamushenkilöillä oli laaja riippumattomuus, mutta valtion valvonnassa. Saksalainen itsehallinto rajattiin siten hallinnoksi määritellyyn toimintaan.⁴¹¹

406 Oja 1955 s. 149

407 Soikkanen 1966 s. 10–16

408 Kaukovalta 1940 s. 13–14

409 Ylikangas 1991 s. 125

410 Kaukovalta 1940 s. 69

411 Mennola 2008 s. 663

Läheisenä esimerkkinä Suomen paikallishallinnolle voidaan pitää myös *Ruotsia*. *Ruotsin* kunnallishallinto puolestaan on saanut vaikutteita *Norjasta* ja erityisesti *Norjan* kunnallislaista vuodelta 1837. Lain taustalla oli liberalismiin aate, joka asetti vallinneen yksinvallan vastakohtaksi yksityisen ja kunnan vapauden. Hajauttamalla vallankäyttöään, valtion katsottiin parhaiten voivan huolehtia oikeudenhoidosta ja sosiaalisista toimenpiteistä. Kunnallisen itsehallinnon katsottiin herättävän eloon kansalaisten yhteishengen. Kunnan itsehallinto oli yhtä luonnollinen kuin itse valtiolta. Kunta ei saanut asettua vastustamaan valtiota, mutta ei valtiokaan saanut lainvastaisesti puuttua kunnan itsehallintoon. Liberalismin kannattajien mielestä kunta oli kansalaisten kasvatustila, jossa opittiin tuntemaan valistus, lakiperäisen yhteiskunnan ja järjestettyjen sosiaalisten olojen merkitys.⁴¹²

Suomessa asiat etenivät siten, että vuonna 1859 jätti mietintönsä maaherra S. G. *Troilin* kunnalliskomitea. Kokonaan uuden ehdotuksen esikuvana oli *Ruotsin* kunnallisasetus. Komitea piti *kuntia juridisina henkilöinä, joilla oli oikeus yhteisissä asioissaan ottaa kantaa ja vastata, mutta tällaisten kunnallisten asiain tuli kuulua valtiotarkoituksiin*. Kunnan täytyi olla osa valtion aluetta. Kunta ei voinut syntyä, sitä ei voinut muuttaa eikä purkaa vapaasta sopimuksesta, sillä se sai valtiolta oikeutensa olla olemassa. Tästä huolimatta itsehallinto-oikeus kuului kuntien olemukseen. Itsehallinto oli paikallista, mutta itsehallinnon rajoista voitiin keskustella ja valtio saattoi aina valvoa kuntia. Sen vuoksi kunnille oli myönnettävä niin laaja itsehallinto kuin mahdollista, sillä kunnan päämäärät olivat myös valtion päämääriä. Komitea halusi erottaa kirkollisen seurakunnan ja porvarillisen kunnan toisistaan. Koska oli mahdotonta horjuttaa vanhaa pitäjäjakoa, jokaista maalaispitäjää pidettiin eri kuntana. Kunnan toiminnan monipuolisuuden vuoksi oli vaikeaa luetella kaikkia sen tehtäviä, määriteltiin sen toimialaksi yhteisten järjestys- ja talousasioiden hoitaminen.⁴¹³

Vuoden 1863 valtiopäivien talousvaliokunta yhtyi esityksen kantaan, jonka mukaan *seurakunta muodosti kunnan*. Koska monin paikoin kirkkoherrakunta muodosti kunnan, oli myös vaadittu tällaisen järjestelmän pysyttämistä. Seurakunta oli ollut kauan varsinainen kunta ja vuoden 1852 asetuksen mukaan köyhäinhuutoyhdyskunta ja tätä ei ollut syytä muuttaa. Suuremman kunnan havaittiin silloin suoriutuvan pienempää kustannustehokkaammin tehtävistään. Valiokunnan kannan mukaan kunnat olivat osa valtiohallintoa ja sen vuoksi niiden täytyi toiminnassaan noudattaa voimassa olevia lakeja ja niitä ohjeita, joita valtiolta kenties halusi antaa. Valiokunta hyväksyi kannan, että vain sellaiset kunnan päätökset, jotka saattoivat vaikuttaa vastaisiin oloihin tai joilla oli suurehko merkitys, oli alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi.⁴¹⁴

Maaseudun ja kaupunkien paikallishallinto saatettiin samalle pohjalle vuosien 1865 ja 1873 kunnallisasetuksilla. Maalaiskunta erotettiin seurakunnasta ja kaupungeissa yhtenäistettiin porvareiden ja talonmistajien asema.⁴¹⁵ Valtiopäivien talousvaliokunta

412 Kaukovalta 1940 s. 33

413 Kaukovalta 1940 s. 35–36

414 Kaukovalta 1940 s. 85–91

415 Holopainen 1969 s. 137

totesi lausunnossaan asetuksesta kunnallishallinnosta maalla, että seurakunnalla ja kunnalla ei ole mitään tekemistä toistensa kanssa ja että seurakunnan ei välttämättä tarvinnut olla sidottuna määrättyyn osaan valtion aluetta. *Pystysen* mukaan tämä valiokunnan toteamus osoitti, että kuntakäsite oli selkiintynyt jo niin, että *kunta nähtiin valtakunnan alueen perusjako-osana*, jollaisena seurakunnalla ei ollut merkitystä.⁴¹⁶

Aluejakoon ei kuitenkaan näissä yhteyksissä tehty muutoksia, vaan maalaiskuntia koskevassa asetuksessa määrättiin *kunnan alueeksi seurakunnan alue* ja kaupunkien alueet jäivät ennalleen.⁴¹⁷ Seurakunnallisen jaotuksen taustalla olleet tekijät, alueen vauraus ja asukastiheys, vaikuttivat siihen, että kunnallinen jaotus muodostui maasamme alueellisesti hyvinkin erilaiseksi. Varsinais-Suomeen syntyi monia kuntia, kun Itä- ja Pohjois-Suomeen syntyi vasta asutuksen levitessä alueeltaan laajoja kuntia. Kuntien jakautuminen erittäin epätasaisesti aiheutti sen, että alueellisen koon kunnallishallinnolle luoma pohja oli maan eri puolilla hyvin erilainen. Matkan kunnan keskukseen saattoi olla pitkä ja vaivalloinen, minkä johdosta kunnallinen toiminta keskittyi helposti kirkonkyläläisille.⁴¹⁸

Uuden asetuksen mukaan jokainen seurakunta oli eri kunta. Lainkäytössä tämä ymmärrettiin niin, että vain seurakunnasta voi tulla kunta. Jos jokin kulmakunta halusi erota eri kunnaksi, sen täytyi ensin päästä seurakunnaksi, rakentaa kirkko ja pappila ja vasta sitten siitä tuli kunta. Jos useammilla seurakunnilla oli yhteinen kunnallishallinto, ne saattoivat säilyttää tällaisen ratkaisun edelleen niin kauan kuin siitä sopivat. Jos seurakunnat tahtoivat erota, sekin oli mahdollista kuvernöörin luvalla. Kunnan jäsenenä oli jokainen, jolla oli siellä maata, maanviljelystä tai muuta kiinteää omaisuutta ja joka siellä harjoitti teollisuutta, kauppaa, käsityötä tai muuta luvallista elinkeinoa sekä se, jolla asetusten mukaan siellä muutoin oli tai piti olla laillinen asunto tai kotipaikka. Mielenkiintoista on huomata, että elinkeinovapauden säätämiseen (v. 1879) saakka kuntakokouksella oli oikeus kieltäytyä vastaanottamasta kuntaan pyrkivää henkilöä.⁴¹⁹

Kunnan asiana oli itse päättää, mitä asioita se otti hoitaakseen. Kunnan tuli osana valtiota noudattaa lakeja ja myös pakollisesti hoitaa määrättyjä tehtäviä. Nämä tehtävät koskivat ennen kaikkea köyhäin- ja terveydenhoitoa ja niitä koskivat ennestään voimassa olleet lait ja asetukset. Kunnan tuli itse hoitaa asiansa, ei palkatuilla virkailijoilla, vaan ”kuntalaisten uhrautuvalla toiminnalla”. Valtio ei enää hallinnut eikä holhonnut kuntaa, jolla katsottiin olevan todellinen itsehallinto. Kunta oli elävä toimija valtion yhteydessä, sen alueella oleva omaisuuden haltijain ja omistajain sekä elinkeinonharjoittajain pakollinen yhtymä, jonka hyvin hoitaminen oli jokaisen edun mukaista.⁴²⁰

416 Pystynen 1965 s. 37

417 Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 7

418 Soikkanen 1966 s. 282–284

419 Kaukovalta 1940 s. 104–105

420 Kaukovalta 1940 s. 106–119

Vuoden 1875 alusta astui voimaan asetus kaupunkien kunnallishallituksesta. Kaupunkikunnan jäseneksi katsottiin jokainen, joka siellä tai sen aluspiirissä omisti tontin, maata, metsiä yms., harjoitti elinkeinoa tai ammattia ja jolla oli siellä asunto ja koti. Vuonna 1879 annettiin uusi asetus, jossa annettiin säännökset kotipaikkaoikeudesta ja säädettiin kunnan olevan vaivahoito yhdyskunta, joka voitiin jakaa piirikuntiin. Jokainen piirikunta hoiti joko kokonaan tai osaksi vaivahoitoasiansa. Tällöin esimerkiksi valtiopäiväin talousvaliokunta totesi, että ”köyhää voitiin paremmin pitää silmällä pienemmällä kuin isommalla alueella”. Kunta kuitenkin vastasi kokonaisuutena valtiolle ja muille vaivahoito yhdyskunnille piirikuntiensa asioista. Piirijako ei saanut hävittää kunnan juridista ykseyttä. Järjestelmän kokemuksista saatiin vuonna 1894 kunnallislain uudistamiskomitean lausunto, jonka mukaan kunnan alueen jaottaminen ei tuottanut puolustettavia seuraamuksia⁴²¹. Komitean mielestä oli kaikki johtokunnat alistettava yhteisen kunnallislautakunnan alaisiksi. Lainsäätäjä sai täten varman käsityksen siitä, että kunnan hallinnon tulee olla yhtenäinen ja keskitetty. Tällainen kanta omaksuttiin myös vuoden 1898 kunnallisasetuksessa.⁴²²

1800-luvun loppupuolella säätyeduskuntaa kiinnosti läänijako ja maan jakaminen kameraalisesti niin, että tuomiokunnilla, kihlakunnilla, rovastikunnilla ja piirilääkäripiireillä olisi ollut samat rajat. Komiteoissa pohdittiin erilaisia uusia hallintomalleja, esimerkiksi *Ruotsin* mallin mukaista lääninkäräjähallintoa. Suomen läänit olivat kuitenkin *Ruotsia* suurempia ja läänit olivat muodostuneet hallinnollisesti, ei taloudellisesti eikä niillä ollut yhteistä historiallista perustaa. Myös kihlakuntaa ehdotettiin kuntaa laajemmaksi itsehallintoalueeksi. *Saksalaisen* järjestelmän mukainen kihlakunnankäräjä ei kuitenkaan ylempänä itsehallintona sopinut talonpoikaissäädylle. 1860-luvun uudistajille suuri unelma oli kuntien itsehallinto ja kihlakunnan hallinnon katsottiin olevan epäluottamuslause kunnille sekä asettavan aluehallinnon virkamiesten alaisuuteen. Vuonna 1897 kihlakuntaedustus hylättiin, koska talonpoikien vastustuksen lisäksi uudistusta perusteltiin muiden maiden vastaavilla oloilla.⁴²³

1800-luvulla tapahtunut nopea väestönlisäys, suuret erot kuntien koossa, maaseudun teollisuuskeskusten, esikaupunkialueitten kasvu ja kunnallishallinnon uudistus yhdessä aiheuttivat paineita muuttaa kunnallista jaotusta. Maan kulttuurisen kehityksen arvioitiin seuraavan pieniä kuntia, pienissä kunnissa kunnallisen elämän tehostuvan ja matkojen kunnan keskukseen sekä kuntakokouksiin lyhenevän. Vastakkaisia näkemyksiä esitti vuoden 1894 komitea mietinnössään, jossa korostettiin suurten kuntien etuja ja vaadittiin kuntien yhdistymisiä, sillä ”vain varakkaimpien kuntien nähtiin voivan toteuttaa terveydenhuollon ja kansansivistyksen vaatimat tavoitteet”. Saman vuoden valtiopäivillä oli pyrkimystä poistaa kunnallinen jako seurakunnallisesta jaosta. Tämän

421 Pienillä alueilla oli vähemmän varoja ja mahdollisuuksia kuin suurilla kustantaa omia laitoksia. Kunta oli sitä heikompi mitä useampia piirejä, riidat kuntien ja piirien kesken kadottivat kunnan yhteistä etua. Kaukovalta 1940 s. 157

422 Kaukovalta 1940 s. 146–157

423 Kaukovalta 1940 s. 261–273

pelättiin aiheuttavan maallistumista ja vastakkainasettelua. Eriävistä näkemyksistä johtuen valtiopäivät totesivat vain, että kuntien alueiden tulee olla luonteivia.⁴²⁴

Ajatus kuntaa laajemmasta itsehallintopiiristä eli edelleen 1900-luvun alussa. Lainvalmistelukunnan mietintö vuodelta 1911 piti tarpeellisena ylemmänasteista itsehallintoa, koska sen mukaan oli monia sellaisia toimialoja, joita kunnat eivät voineet hoitaa tai jotka paremmin sopivat laajemmalle yhdyskunnalle (sairaalat, parantolat, mielisairaalat)⁴²⁵. Kihlakunnat olivat itsehallintoalueiksi liian pieniä ja varattomia. Useimmat läänit taas olivat liian laajoja, eivätkä ne muodostaneet taloudellista kokonaisuutta. Siksi ne olisi ollut jaettava kahteen tai kolmeen lääninkuntaan, joista ei kuitenkaan tehty yksityiskohtaista esitystä. Esitys ei johtanut tulokseen, mutta uutta oli käsitys siitä, että lääni tai kihlakuntakaan ei soveltunut itsehallintoalueeksi, vaan oli niiden välimuoto.⁴²⁶

Käsitys kunnan velvollisuuksista, oikeuksista ja tehtävistä muuttui kuitenkin oleellisesti 1900-luvulla. Liberalismi aatteena suosi kuntien laajaa itsehallintoa. Kuntien oman toiminnan, valtion tehtävien laajenemisen erityisesti sosiaalialalla ja tieteellisen tutkimuksen johdosta kehitys kulki kuitenkin vastakkaiseen suuntaan. Valtion hallinto käytti entistä enemmän kunnan toimielimiä suorittamaan valtion tehtäviä. Kuntien välityksellä valtio sai käytettäväkseen paikallisia henkisiä voimavaroja ja aineellisia arvoja. Valtio ylempänä valtana pakotti kunnan toimenpiteeseen, johon sillä ei olisi aiheetta omasta aloitteestaan. Kaikkia kuntia ei myöskään saatu vapaaehtoisesti perustamaan kansakouluja ja parantamaan niin köyhäin- kuin terveydenhoidon olosuhteita. Kehitys johti siihen, että maalaiskunta joutui pääasiassa suorittamaan ja toimittamaan valtion sille määräämiä tehtäviä. Maalaiskunnalle jäi edelleen oikeus ja mahdollisuus ulottaa toimintansa muillekin aloille.⁴²⁷

Vuoden 1917 kunnallislaki korosti voimakkaasti sosiaalisia toimenpiteitä kunnan tehtävinä. Laissa lueteltiin kunnan tehtävät, mutta toimialoja ei saanut käsittää pakollisina. Toimialat olivat pakollisia vain sikäli kuin joko itse kunnallislaki, muu laki tai asetus antoi niistä tarkempia sääntöjä, määräyksiä ja ohjeita. Myös manttaalikunnan asiat erotettiin yleisen kunnan asioista. Vuoden 1929 lainvalmistelukunnan mietintö ehdotti maakunnille jätettäväksi vain rajoitetun määrän valtiovallalle kuuluvia tehtäviä. Maakunnan ja kunnan valtaraja oli selvä, milloin laki määräsi toisen tehtävän ylemmälle, toisen alemmalle yhdyskunnalle. Muissa tapauksissa maakunnan päätös kulki kunnan päätöksen edellä. Vuonna 1932 muutettiin perusteellisesti kuntien yhteistoimintaa koskevat kunnallislain säännökset. Yhteistoiminnan aloitteentekijänä kunta teki siitä esityksen toisille kunnille. Ylempi maakunnallinen itsehallinto ei toteutunut osittain siksi, koska haluttiin nähdä kuinka kuntien liitto kykeni korvaamaan pakollisen ylemmän asteen itsehallinnon.⁴²⁸

424 Soikkanen 1966 s. 284–287

425 vrt. Kunta- ja palvelurakenneuudistus, jota myös perustellaan lähes samoilla argumenteilla.

426 Kaukovalta 1940 s. 336

427 Kaukovalta 1940 s. 375–377

428 Kaukovalta 1940 s. 379–427

Valtio oli kunnallishallinnon alkuvuosikymmeninä jättänyt uudistusten toimeenpanon tavallisesti kuntien vapaasta tahdosta riippuvaksi. 1920-luvulla valtio asettui radikaalisesti toiselle kannalle: säädettiin oppivelvollisuus, parannettiin köyhäinhoitoa ja velvoitettiin kunnat toteuttamaan ao. lait. Valtioneuvoston asettamassa komitean mietinnössä vuonna 1938 ehdotettiin esimerkiksi kunnallisten sairaaloiden ottamista valtion hoidettavaksi. Näin myönnettäisiin valtion asettaneen kuntien suoritettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka eivät luonnostaan kuuluneet paikalliselle itsehallinnolle. Kaikkein vähiten maassa, jossa asutuksen tiheys ja varallisuus eivät olleet tasaisesti jakautuneet eri osiin. Vaikka komitea ei ehdottanutkaan kuntien pakollisten tehtävien supistamista, niin se kuitenkin korosti eri seutujen mahdollisuuksien huomioimista. Uudistusten toimeenpanoon oli myös varattava aikaa riittävästi.⁴²⁹

3.1.3 Kunnan ja seurakunnan ero

1900 -luvulla vaatimukset kuntajaon erottamiseksi seurakunnallisesta jaotuksesta voimistuivat, etenkin kaupunkien ympärille syntyneet ”esikaupunkikunnat” olisi tullut liittää kaupunkeihin. Kyse oli jaotuspoliittisesti ongelmallinen, eikä liittynyt mitenkään esimerkiksi kirkon arvovallan horjuttamiseen. Ehdotukset eivät sellaisenaan edenneet valtiopäivillä, mutta vuonna 1918 lainvalmistelukunnan kunnallisosaston mietinnössä ehdotettiin kuntaa ensisijaiseksi alueyksiköksi ja että kunnalliset näkökohdat seurakuntajaotuksen sijasta määräisivät kunnallista jaotusta.⁴³⁰

Ehdotusta mukaillen säädettiin vuonna 1925 *Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta* (180/1925). Laissa kunnan alue erotettiin seurakunnan alueesta ja määrättiin kunnan alueen muuttamisen edellytyksistä. Lain 2 §:n mukaan kunnallista jaotusta voitiin muuttaa, jos siten edistettiin tai helpotettiin kunnallisten tehtävien täyttämistä, kunta tarvitsi lisää aluetta asuntoja, teollisuutta, liikenne- tai muita sen kaltaisia tarkoituksia varten tai turvataksaan luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa, muutos oli omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista tai taloudellista kehitystä taikka muutoksen havaittiin muulla tavoin tuottavan etua. Sellainen muutos voitiin myös toteuttaa, jos voimassa ollut jaotus aiheutti epätydyttäviä esikaupunkioloja, ehkäisi kunnallista kehitystä, epä-

429 Kaukovalta 1940 s. 462–468

430 Soikkanen 1966 s. 501–502. Kunnallislakia myös muutettiin niin, että poistettiin kohta ”kukin maaseurakunta, jolla on oma alue, on itseksen eri kunta” ja lisättiin momentti ”Jokaisella maalaiskunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa”. Mitään mainintaa ei kuitenkaan ollut siitä, minkälainen alue käytännössä tällaista laissa tarkoitettua aluetta vastaisi, ei ollut olemassa. Maastoon oli merkitty vain kirkkokuntien ja pitäjien rajat, mutta missään ei ollut lausuttu, että toinen tai toinen näistä osoittaisi myös kunnan rajat. *Pystysen* mukaan tämä on esimerkki siitä, että lain sisällön ymmärtäminen edellyttää sen kehityshistorian sekä sen tarkoittamien olosuhteiden tuntemusta. Tässä vaiheessa siirryttiin kunnallislainsäädännössä siihen, että kunta -käsitettä ei lainkaan määriteltä, vaan otaksuttiin se tunnetuksi ja hyväksytyksi sellaisena, kuin se vähittäisen kehityksen tuloksena vallinneessa kuntainstituutiossa ilmeni. Pystynen 1965 s. 46–47

säännöllisyydellään vaikeutti kunnallishallintoa tai muuten havaittiin sopimattomaksi. Lain todettiin heijastaneen aikansa kunnallishallinnon muuttuvaa roolia ja tehtävien vaikutusta kuntajakoon. Sen tuli antaa mahdollisuus käyttää kunnallisen jaotuksen muutoksia välineenä kunnallishallinnon tehostamiseksi. Luonnollista kehitystä lain seurauksena ei todellisuudessa tapahtunut.⁴³¹

Jos kunta vastusti kunnallisen jaotuksensa muutosta, voitiin muutos kuitenkin toteuttaa tietyin edellytyksin. Pakkoliitos oli mahdollinen, jos kunnan tahtoakin tärkeämpi valtioetu sitä vaati, oli olemassa edellä liitoksen edellytyksissä mainittu epäkohta ja tämä epäkohta oli huomattava ja että pakkoliitos oli tarpeellinen sen ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi. Jaotus voitiin panna toimeen myös, vaikka kiinteistön omistaja sitä vastusti. Valtio pidätti näin kokonaan itselleen oikeuden määrätä kuntien rajoista ja alueista. Valtioneuvosto oli voinut siirtää naapurikuntana olevasta maalaiskunnasta alueita kaupunkiin ja tämä alue joutui kaupunkioikeuden alaiseksi. Aikaisemmin maalaisoikeuden nojalla saavutetut oikeudet kuitenkin jäivät loukkaamattomiksi.⁴³²

Vuoden 1925 lain tultua voimaan saattoi olla olemassa kuntia, joissa ei ollut kirkkoa. Historia osoitti, että pienimmät kunnat olivat olleet heikoimpia uudistusten toteuttajia, kuten rakentamaan kansakouluja ja kunnalliskoteja, palkkaamaan sairaanhoitajia, parantamaan hallintoaan yms. Pienten kuntien olemassaolon todettiin jopa estäneen eräitä pakollisia uudistuksia, koska pieniltä kunnilta olisi vaadittu liikaa. Kun jokin kulmakunta saattoi erota omaksi kunnaksi vasta tultuaan eri seurakunnaksi, seurasi tästäkin vakavia haittoja. Itsenäisen seurakunnan ja myös kunnan perustamiseen saattoi kulua vuosikymmeniä. Lisäksi oli olemassa aivan liian laajoja kuntia, joiden jakautuminen pienemmiksi saattoi olla kannatettavaa. Pienten kuntien epäedullisuutta vähensi kuntien yhteistoiminta, jonka lainsäädännön teki entistä helpommaksi ja määritellymmäksi. Tie- ja puhelinverkoston tiheneminen ja muu liikenneolojen paraneminen puolestaan vähensivät suuren kunnan haittoja.⁴³³

1950-luvulla alettiin puhua yhä enemmän pienten kuntien muodostamasta ongelmasta. Jonkinlaisena esikuvana nähtiin *Ruotsin* kuntareformi, jossa kuntien lukumäärä väheni reilusti yli puoleen.⁴³⁴ Vuonna 1961 asetettu *ns. pienkuntakomitea* esitti mietinnössään, että kuntien tuli olla alueeltaan ja väestöltään suuria. Tämä mahdollistaisi sovittautua yhteiskunnan kehitykseen pitemmälläkin tähtäyksellä ja ohjata yhteiskunnan muodostumista sen vaatimalla tavalla. Kaikissa kunnissa olisi tullut olla vähintään 4 000, mutta mieluiten 8 000 asukasta. Poikkeuksellisesti saaristoalueilla ja muilla vesistön rikkomilla seuduilla kunnat olisivat voineet jäädä pienemmiksi. Tärkeiden kunnallisten tehtävien, joiden katsottiin edellyttäneen noin 8 000 asukasta, hoitamisen turvaamiseksi olisi tullut perustaa kuntien yhteistoimintaa varten kuntaryhmiä. Kuntia

431 Rytkölä 1957 s. 43. Djupsund – Helander – Ståhlberg 1975 s. 15

432 Ståhlberg 1939 s. 476. Kaukovalta 1940 s. 410–411

433 Kaukovalta 1940 s. 415–416

434 Djupsund – Helander – Ståhlberg 1975 s. 685

olisi tullut yhdistää sellaisenaan, ei pilkkoa kahden kunnan kesken. Yhdistämisillä olisi pyritty muodostamaan alueellisesti eheitä ja luonnollisia kokonaisuuksia.⁴³⁵

Komitean ehdotuksen pohjalta säädettiin *Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi* (13/1967). Tämän ns. kuntauudistuksen suunnittelulain tavoitteena oli tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistäminen sekä kunnallishallinnon ja -talouden edellytysten parantaminen niiden kuntien kohdalta, joissa nämä edellytykset eivät kunnan pienuudesta johtuen olleet riittävät⁴³⁶. Kunnallista jaotusta tuli kehittää yhdistämällä kuntia ja tarkistamalla tällöin jaotusta muutoinkin sen mukaan kuin oli katsottu tarpeelliseksi ja mahdolliseksi.⁴³⁷ Lain edellyttämät kuntauudistussuunnitelmat laadittiin pitkälti pienkuntakomitean ehdotusten pohjalta. Säännöksiä suunnitelmien toteuttamiseksi ei kuitenkaan koskaan annettu⁴³⁸. Suunnitelmista luovuttiin lopullisesti vasta kumoamalla ne lailla (561/1988).

Kuntauudistussuunnitelmien syntyminen aikaan aloitettiin myös vuoden 1925 lakia koskeva kokonaistarkistus asetetussa kunnallishallintokomiteassa KM 1973:60. *Kuntajaosta annetun lain* (73/1977) säädökset muuttuivat vastaamaan paremmin uusia olosuhteita, mutta lakiin tehtiin myös muutoksia⁴³⁹. Vuoden 1997 tammikuussa sisäasianministeriö asetti työryhmän laatimaan ehdotuksen kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi. Työryhmän tuli selvittää yhteiskuntaelämässä sekä muussa lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista johtuvat kuntajakolainsäädännön uudistamistarpeet sekä tehdä ehdotukset kuntajaotuksen aktiivista kehittämistä edistäviksi kuntajakolainsäädännön uudistuksiksi. Ehdotukset tuli laatia hallituksen esityksen muotoon.⁴⁴⁰ Esityksen (135/1997) pohjalta säädettiin uusi *kuntajakolaki* (1196/1997).

Lain tavoitteina mainittiin kuntajaon kehittyminen entistä toimintakykyisemmäksi, taloudellisemmin toimivaksi ja eri rakennetekijöiden suhteen tasapainoisemmaksi niin, että se turvaa riittävät ja kaikkialla kohtuullisen yhdenveroiset edellytykset kansalaisten itsehallinnolle ja perusoikeuksien toteutumiselle sekä kunnallisten ja muiden

435 KM 1965 A1 s. 148–179

436 Kun uudistuksen taustalla vaikutti *Iso-Britannian* ja *Ruotsin* mallin mukainen pienkuntaongelma, kirkkovenneiden aikaan muotoutunut Suomen maaseudun kuntajako oli helppo osoittaa vanhentuneeksi ja ennen teollistumista syntyneet kaupungit ahtaiksi. *Mennolan* mukaan uudistukselle oli tarvetta, mutta monista eri syistä ja erilaisiin suuntiin. Mennola 2008 s. 664

437 HE (45/1966) s. 1

438 *Niemivuo* on todennut lain olleen teknisesti epäonnistunut: eduskunta oli pyrkinyt vain suunnitelmien laadintaan käytännön toteutuksen sijasta, eikä lakiin sisältynyt toteuttamisaikataulua. Hankkeelta kuntien osalta, ryhdyttävä politiinen tuki. *Niemivuo* 1991 s. 52–57.

439 Lakiin lisättiin mm. 2a §, jossa korostettiin kuntien valtuustojen päätösvaltaa ja estettiin ns. kuntien pakkoliitokset.

440 Ks. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997. Työryhmän työn taustalla lienee vaikuttanut myös *Heikki Kosken* selvitys kunnan ja valtion suhteista. *Koski* esitti esimerkiksi, että oli ryhdyttävä ensisijassa vapaaehtoisia kuntaliitoksia edistäviin toimenpiteisiin pienten alle 2 000–3 000 asukkaan kuntien osalta, ryhdyttävä toimenpiteisiin riittävän vahvojen kaupunkiseutujen muodostamiseksi ensisijaisesti seudun kuntien vapaaehtoisin liitoksien ja kehitettävä kuntien yhteistoimintaa kevyin hallintomallein. KM 1996:16 s. 27–28. Muut *Kosken* ehdotukset lainsäädännön ja toimenpiteiden uudistamiseksi s. 29–30.

aluerakenteensa kuntajakoon perustavien viranomaisten toiminnalle. Tavoitteiden toteuttaminen edellyttää alueellisesti ehyitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia kuntia ja tavoitteiden pääasiallinen toteuttamiskeino on kuntajakolainsäädännössä säädetty kuntajaon muutosmenettely siihen kuuluvine osatekijöineen. Lisäksi todettiin, että kuntajakolainsäädäntö oli tarpeellista uudistaa niin, että se huomioon ottaen sekä itsehallinnon että yleisen hallinnon tarpeet ja edellä sanotut yleiset ja kuntakohtaiset tavoitteet, mahdollistaa nykyistä aloitteellisemman kuntajaon kehittämisen.⁴⁴¹

Vaikka kuntien rajoihin on tehty historian kuluessa useita muutoksia, ei kuntien lukumäärässä ole tapahtunut merkittävää muutosta. Nyt Paras-hankkeen myötävaikutuksella kiinnostus kuntaliitoksiin on lisääntynyt ja kuntien lukumäärä on selvästi vähentymässä. Vuoden 2009 alussa maassamme oli 348 kuntaa.⁴⁴² Kuntien vähentymisestä huolimatta maan kuntajakoa pidetään edelleen tiheänä⁴⁴³. Vireillä olevien liitoshankkeiden ja valtion toimien johdosta kuntien lukumäärä vähenee vielä tulevina vuosina. Kuntajaon muuttamisen helpottamiseksi ja kuntajakolain selkeyttämiseksi valmistellaan myös uutta kuntajakolakia, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2010 alussa⁴⁴⁴.

3.2 Kunnan tehtävät

3.2.1 Kunnan tehtävien jaottelua

Kuntien tehtävät ovat vähitellen laajentuneet niin kuin valtio on ne halunnut määrittellä ja organisoida. Hyvinvointitehtävät ovat laajentuneet lähinnä erityisryhmille tarkoitetuista perustehtävistä kaikille kuntalaisille tarkoitetuiksi yleisiksi julkisiksi palveluiksi. Esimerkiksi köyhäinhuolto on laajentunut useita toimintamuotoja käsitteväksi kuntien yleisiksi sosiaalipalveluiksi. Kunnan terveyspalvelut ovat laajentuneet kunnanlääkäritoiminnasta, terveydenhoidosta ja äitiyshuollosta monimuotoisiksi kansanterveyspalveluiksi ja erikoissairaanhoidoksi. Kunnan vastuu kansakouluopetuksesta on muuttunut maksuttoman peruskouluopetuksen järjestämistehtäväksi sekä lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen ylläpito- ja rahoitustehtäväksi. Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimen sekä ympäristönsuojelun säätäminen kuntien tehtäväksi on laajentanut hyvinvointikäsitteen ja kuntien hyvinvointivastuun sisältöä.⁴⁴⁵

Kunnan tehtävistä on säädetty yleisesti KuntaL 2.1 §:ssä: *Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät*. Sen perusteella kunnan tehtävät jaetaan tavallaan *yleiseen ja erityiseen toimialaan, vapaaehtoiisiin ja lakisääteisiin*

441 Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 11

442 Kunnallisen jaotuksen muutoksista kertoo tarkemmin Väestörekisterikeskuksen ylläpitämä ”Kuntamuutosten luettelo”. Kuntien lukumäärää koskevista muutoksista katso myös valtiovarainministeriön kotisivut (<http://www.vm.fi>), Pihlajaniemi 1998 s. 10, Pystynen 1965 s. 62 ja 101, Djupsund – Helander – Ståhlberg 1975 s. 29 ja Niemivuo 1991 s. 76.

443 Ks. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8 s. 68

444 Ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2009

445 Ryytänen 1999 s. 205–206. Kunnan tehtävien laajenemisesta ks. myös Mennola 2008 s. 664

tehtäviin. Tämä jaottelu on tekniluonteinen ja säätämistapaan perustuva. Vakiintuneen käsityksen mukaisesti molemmat tehtäväryhmät ovat kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvia ja kuvaavampaa ehkä olisikin jaottelu vapaaseen ja säänneltyyn tehtäväalueeseen. Itsehallintoon kuuluvista tehtävistä on erotettava ns. *toimeksisaantitehtävät*, jotka ovat puhtaasti valtiolle kuuluvia tehtäviä, mutta joissa kunnat soveltuvina paikallisorgaaneina suorittavat osan tehtävistä (kuten valtiolliset vaalit ja tuet).⁴⁴⁶

Tällaisia jaotteluja ovat aiheuttaneet kunnan tehtäviä koskevat kunnallislakien säännökset. Viime aikoina on kuitenkin korostettu sitä, että lakisääteisetkin tehtävät ovat kunnan itsehallintoon kuuluvia tehtäviä.⁴⁴⁷ Yleisesti kunnan toimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka kunnan tulee hoitaa ja jotka se voi ottaa hoidettavakseen. Tällaisia tehtäviä siten ovat eri lakeihin sisältyvien säännösten nojalla hoidettavat tehtävät ja kunnan omalla vallallaan ottamansa tehtävät. Kuntien toimialaan kuuluvat asiat ovat jatkuvasti muutoksessa⁴⁴⁸.

Viime vuosina kuntien toimiala on laajentunut varsinkin erityistoimialan suuntaan. Kunnat ovat ottaneet myös hoitaakseen tehtäviä, joista ei ennen ole huolehdittu lainkaan tai joista aikaisemmin ovat huolehtineet esimerkiksi yleishyödylliset yhteisöt. Toisaalta kunnan toimiala saattaa esimerkiksi myös kokonaisuutena supistua, jos tehtäviä siirretään muiden hoidettavaksi tai tehtävän hoito lopetetaan.⁴⁴⁹

Tässä tutkimuksessa kunnan tehtävät jaetaan poliittiseen, palvelu-, kehittämis- ja viranomaistehtävään. Tehtäväjako ilmentää jo sinällään kunnan erilaisia yhteiskunnallisia rooleja. Toisaalta yksittäisten tehtävien välinen rajaus ei välttämättä ole näin selvä, sillä tehtävät voivat limittyä toisiinsa. Poliittinen ja palvelutehtävä jakautuvat myös laajoihin ja monimuotoisiin alakohtiin. Viranomaistehtävä on sen sijaan muita suppeampi. Kehittämistehtävä puolestaan viittaa siihen, että kunnalla on alueensa yleinen kehittämisvastuu, joka näkyy strategisena johtamisena, yhteistyönä ja monina kehittämistoimenpiteinä.⁴⁵⁰ Tässä tutkimuksessa *kunnan tehtävinä pidetään laeissa kunnille säädettyjä tehtäviä*, joita ovat kunnan itsehallintoon kuuluvat ja laeissa erikseen säädetyt tehtävät.

3.2.2 Yleinen toimiala

Yleisen toimialan tehtävinä pidetään tehtäviä, jotka ovat kuntalaisille hyödyllisiä.⁴⁵¹ Yleishyödyllisyyden lisäksi yleiseen toimialaan liitetään paikallisuus, yhdenvertaisuus,

446 Ryynänen – Lehkonen – Mennola 1995 s. 68

447 Tätä on korostettu KM:ssä 1993:33 ja myös kuntalain selitysteosten kirjoittajat esimerkiksi *Harjuja – Prättälä* ja *Heuru* sekä *Ryynänen* ovat tätä painottaneet.

448 Ks. Heuru 2001 s. 66–68

449 Hannus – Hallberg 2000 s. 76–78

450 Anttiroiko – Sulkava 1998 s. 4

451 Sen osan kuntalaisista, joille kunnan toimenpiteen on katsottava olevan hyödyllinen, ei välttämättä tarvitse olla kovonkaan suuren, kunhan toimenpiteestä on kokonaisuutena välillistä etua kunnalle ja sitä voidaan pitää tarpeellisena ja soveliaana. Hannus – Hallberg 2000 s. 86

yksityisen tukemisen kielto, toissijaisuus ja tarkoitussidonnaisuus.⁴⁵² Yleisen toimialan rajat määräytyvät sen mukaan, mitä toimintoja kulloinkin katsotaan kuuluvan kunnan itsehallintoon. Oikeudellisesti niitä tulkitsee lopulta korkein hallinto-oikeus tutkiessaan ao. valituksia. Suureksi osaksi yleinen toimiala kuitenkin muotoutuu nykyään kunnallisessa hallintokäytännössä. Yleensä kunnan toiminta voi kohdistua vain sen omalle alueelle ja omiin kuntalaisiin. Yleisen toimialan tehtäville on tyyppillistä, että niiden suorittaminen on kunkin kunnan omassa harkinnassa eli tehtävät ovat vapaaehtoisia, eikä kuntaa voida velvoittaa niiden hoitamiseen. Yleensä kunta myös vastaa itse näiden tehtävien aiheuttamista kustannuksista. Kuuluuko jokin toiminta yleiseen toimialaan, on tämän arvioinnissa kiinnitettävä *Mäenpään* mukaan huomiota toiminnan järjestämisen tasapuolisuuteen, sen tuottamaan hyötyyn kuntalaisille ja tarkoituksenmukaisuuteen.⁴⁵³

Kunnan yleinen toimiala on tänä päivänä varsin laaja. Viime vuosina on korostettu kunnallista itsehallintoa eli kunnan omaa näkemystä siitä, kuuluuko asian hoitaminen kunnan toimialaan. Toimiala määräytyy vallitsevien yhteiskunnallisten ja oikeuskäsitteiden sekä hallinnossa noudatettavien yleisten periaatteiden mukaan. Vakiintuneena yleistä toimialaa määrittävänä hallinnon periaatteena on mainittu esimerkiksi se, että kunnallinen toiminta on toissijaista suhteessa yksityiseen toimintaan.⁴⁵⁴ Hallinnon on sopeuduttava yhteiseen kuntaa laajempaan kokonaisuuteen, minkä vuoksi esimerkiksi valtion ja kuntien hoitamien tehtävien välillä ei saa olla ristiriitaa.⁴⁵⁵

Yhteiskuntakehityksen johdosta kuntien tehtävien yksityiskohtainen sääntely on aina vähän jäljessä kehityksestä. Säännökset kuitenkin jo nyt mahdollistavat alueellisten, kuntien kesken erilaisten tarpeiden huomioonottamisen, samoin kuin ajallisen, yhteiskuntakehityksen perusteella tapahtuvan tehtäväpiirin uudelleenarvioinnin. Kunnan yleisen toimialan laajeneminen on katsottava tapahtuneen hyvin pitkälti kuntien oman aktiivisuuden seurauksena. Kunnan harkinnanvaraiset tehtävät muodostuvat käytännössä suuressa määrin oikeudellisen valvonnan ulottumattomissa ja ulkopuolella. Toimialan laajennusta koskevista päätöksistähän ei luonnollisestikaan aina valiteta ja saateta näin tuomioistuINVALVONNAN alaisuuteen. Siten kunnan toimialan sisältöä ja laajuutta ei niinkään ratkaista tuomioistuimessa, vaan yleensä käytännössä. Kunnan yleisen toimialan rajojen arvioinnissa ei olekaan kysymys siitä, kuuluuko tietty tehtävä kunnan toimialaan, vaan siitä, miksi joku toimenpide ei siihen kuulu. Tällöin on yleensä kysymys tiettyjen oikeusperusteiden ylittämistä.⁴⁵⁶

Kunnan yleisen toimialan tehtävät määräytyvät pääsääntöisesti kunnan rajojen mukaan. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien tulee olla sidoksissa kunnan alueeseen

452 HE (155/2006) s. 15–16

453 *Mäenpää* 2003 s. 84–85

454 Tämä tarkoittaa sitä, että julkishallinnollisena orgaanina kunnalle ei ole sallittua olla markkinoiden osapuolena voiton tavoittelun tarkoituksella. Losch – Schimansky 2007 s. 163

455 Ryynänen – Lehkonen – Mennola 1995 s. 69. Kunnan yleistuomivaikuttavuudesta katso myös Ryynänen 2004 s. 62–63

456 Ryynänen – Lehkonen – Mennola 1995 s. 70–71

ja jäseniin. Yleisen toimialan tehtävät koskevat jokaista kuntaa ja ne on lähtökohtaisesti tarkoitettu kunnan itsensä hoidettavaksi. Kuntien yhteistyö on kuitenkin monissa tehtävissä mahdollista ja yhteistyön ohella muut vaihtoehtoiset tehtävien hoitamistavat. Koska kunnan yleisen toimialan käsite on niin väljä, kunnan rajat eivät välttämättä enää osoita kunnan yleisen toimialan alueellisia rajoja⁴⁵⁷. Yksittäistapauksissa jää ratkaistavaksi kuuluko jokin kunnan rajojen ulkopuolelle ulottuva toimenpide kunnan toimialaan.

3.2.3 Erityinen toimiala

Erityisen toimialan tehtävät perustuvat lakiin. Nykyään valtaosa kunnan toiminnasta sijoittuu erityistoimialalle ja yleensä nämä tehtävät ovat myös pakollisia. Kunnan elimille on erityistoimialalla usein määritelty hallinnollista toimivaltaa ja päätösvaltaa käyttäen kunnan päättämä monijäseninen toimielin. Yleisen ja erityisen toimialan tehtävien lisäksi kunnalla voi olla sopimusperusteisia tehtäviä. Sopimus voi koskea esimerkiksi valtion tehtävää, jota kunta sitoutuu hoitamaan erillistä korvausta vastaan.⁴⁵⁸ KuntaL 2.2 §:n mukaan muuta kuin itsehallintoa koskevat julkiset tehtävät ovat tehtäviä, jotka kunta on ottanut sopimuksella hoitaakseen. Tehtävät voivat olla myös muunkin kuin julkishallinnon piiriin kuuluvia.

Julkisen sektorin osalta kuntien hallinnon perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, kuten PeL 121.2 §:ssä todetaan. Tätä säännöstä on *Jyrängin* mukaan lähes mahdotonta ymmärtää, ellei tunne kunnallisen itsehallinnon historiaa ja sen käytännöllistä nykytilaa, voimassa oleva kunnallislainsäädäntö siihen luettuna. Perusideana näyttää hänen mukaan olevan, että on olemassa tietty ala, ”kunnan yhteiset asiat”, josta kunnat saavat huolehtia sen mukaan, kuin ne pystyvät verottamalla kuntalaisia kokoamaan siihen varoja. Tämän ohella kuitenkin valtio voi lailla antaa kunnille tehtäviä, jotka niiden on pakko hoitaa ja joiden kustannuksiin valtio osallistuu valtioapujen ja osuuksien muodossa. Kunnat ovat osa julkisen vallan organisaatiota ja hoitaessaan lailla määrättyjä tehtäviä (opetustoimi, terveydenhuolto, sosiaalitoimi) kunnalliset viranomaiset ovat tai ainakin voivat olla valtion viranomaisten valvonnassa koko maan tai ainakin laajojen alueiden kannalta yhtenäisyyttä vaativissa asioissa.⁴⁵⁹

Erityisen toimialan tehtävistä eivät kunnat sinänsä voi itse päättää, vaan ne on tavalla tai toisella kuntien hoidettava. Nämä tehtävät perustuvat yhteiskunnallisiin velvoitteisiin ja niitä koskeviin lakeihin, ei niinkään kuntien paikallisiin erityisoloihin

457 Myös *Sallisen* mukaan nyt ei ole enää olennaista pohtia, rajoittavatko kunnan rajat jotenkin toimintaa. Olennaista olisi tähdentää, että kaikkien kuntien olisi saatava yhteistyöstä hyötyä. Sallinen 2007 s. 401. Kuitenkin on muistettava, että kukin kunta muodostaa oman taloudellisen kokonaisuuden. Kunnan verotulojen on kohdistuttava oman kunnan väestön hyväksi. Vastakkain ovat siten seudullisen elinkeinopoliittikan ja paikallisen kuntatalouden vaatimukset.

458 Mäenpää 2003 s. 85

459 Jyräki 2000 s. 152

ja -tarpeisiin. Juuri kuntien erityisestä toimialasta johtuen kunnallishallintoa pidetään usein vain julkisia hyvinvointipalveluja tuottavana organisaationa. Lakisääteisten tehtävien ohella säädetään yleensä tehtävien suorittamistavoista ja muista niihin liittyvistä yksityiskohdista. Samalla säädetään myös kunnan vastuun laajuudesta, minkä perusteena usein on kunnan alue tai jäsenyys. Erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat näin yleistä toimialaa enemmän sidoksissa kunnan rajoihin. Tämän johdosta esimerkiksi lakisääteisiin tehtäviin kuuluva valtion viranomaisen valvonta on aina kohdistettavissa oikeaan kuntaan. Kunnan vastuu tehtävien suorittamisesta voidaan johtaa kunnan rajojen perusteella ja rajoista seuraa myös muita oikeudellisia vaikutuksia.

3.2.4 Kunnan tehtävien sääntely ja kunnallinen itsehallinto

Kunnan tehtävien määrittelyssä on käytetty ns. yleislauseketta, joka jättää käytännössä tehtävät avoimeksi. Itsehallinnon kannalta tämän on todettu olevan hyvä ratkaisu, koska se antaa kunnille liikkumavaraa. Sääntelytapa ottaa huomioon kuntien erilaisuuden ja korostaa jokaisen kunnan omaa päätösvaltaa. Yksittäistapauksessa jää edelleen lähinnä hallintotuomioistuinten tehtäväksi ratkaista, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa. Tuomioistuimet eivät ota kunnan tehtäviä koskevia tulkintakysymyksiä ratkaistavakseen ilman asianosaisten tai kuntalaisten vireillepanoa. Koska käsiteltävät asiat rajoittuvat lisäksi vain laillisuuskysymysten ratkaisemiseen, ei tuomioistuinten roolia kuntien tehtävien määräytymisessä voitane pitää itsehallinnon kannalta ongelmallisena.⁴⁶⁰

Oikeuskirjallisuudessa on yleisesti hyväksytty periaate, jonka mukaan kunnalliseen itsehallintoon voidaan puuttua, kunhan sääntely tapahtuu lain tasolla⁴⁶¹. Yksinkertaistaen voitaisiin ajatella, että mitä täsmällisemmin eri kysymyksistä säännellään, sitä vähemmän jouduttaisiin tulkinnallisesti arvioimaan hallintolainkäytössä. Sääntelyä ei kuitenkaan ole mahdollista saada tällä tavoin vaikuttavaksi etenkin niin laaja-alaisella ja muuttuvalla alueella kuin kunnallishallinto. Kun kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan piiriin kuuluu tietty omaharkintainen yleinen toimiala, merkitsee se samalla riittävän laajuista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.⁴⁶² Kunnan viranomaisille kuuluu siten aina sellaista harkintavaltaa, joka on lain kehyksen sisällä ja jolloin on mahdollista päätyä useisiin vaihtoehtoihin ratkaisuihin. Jos tuollainen oikeus ja valta kunnilta poistettaisiin, olisi aivan sama vastaisiko päätöksenteosta ja hallinnosta kun-

460 Hoikka ym. 1999 s. 17–18. *Niemivuo* on todennut, että monissa kunnan yleistä toimialaa koskevissa tuomioistuimen päätöksissä kysymys on ollut tapauksista, johon itse lainsäätäjän olisi tullut ottaa kantaa. *Niemivuo* 1991 s. 86

461 Näin esimerkiksi Ryynänen 1999 s. 167, Hannus – Hallberg 2000 s. 67 ja Heuru 2001 s. 46–47. Tänä päivänä kuitenkin lainsäätäjän valtaa rajoittavat niin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja kuin PeL 121 §.

462 Kuten paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklassa edellytetään: *...”oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”*

nassa nykyisen mukainen organisaatio vai valtion paikallisviranomaisen. Perustuslain kansalaisten itsehallintovaatimus menettäisi sisältönsä.⁴⁶³

Kunnan tehtäviä ja toimintoja koskevan erityislainsäädännön lisääntyminen vaikuttaa *Ryynäsen* mukaan niin, että kunnilta supistuu olennaisesti oikeus ja mahdollisuus oma-aloitteiseen ja -harkintaiseen toimintaan. Kunnallishallinnolla itsellään on tässä eri näkökohtien punninnassa myös vastuunsa. Kunnallinen itsehallinto vaatii oikeusturvan sellaista järjestämistä ja toteuttamista, ettei se joudu ristiriitaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan poliittisen harkinnan kanssa.⁴⁶⁴ Oikeustapausten määrästä päätellen jännitteet kunnallishallinnon ja oikeuskäytännön välillä näyttävät vähentyneen. Kuntalain voimaantulon jälkeen tuomioistuimet ovat joutuneet käsittelemään verrattain vähän kuntien tehtäviä koskevia tapauksia. Tämä saattaa vahvistaa sitä käsitystä, että Kuntalain 2.1 § on kunnan itsenäisyyttä ja yksilöllisyyttä korostavalla sääntelyllään siirtänyt ratkaisujen painopistettä enemmän kuntien taholle.⁴⁶⁵

Kuntalailla on kunnille pyritty antamaan mahdollisuus sopeuttaa toimialansa ja tehtävänsä yhteiskunnalliseen kehitykseen. Kuntalain vaikutuksia kuntien tehtävien muotoutumiseen voidaan arvioida yleisellä tasolla suhteessa yleiseen yhteiskuntakehitykseen ja toisaalta tarkemmin erityislainsäädännön näkökulmasta. Yleinen kehityskuva on osoittanut Suomen omaksuneen markkinasuuntautuneen ajattelutavan ja näin on syntynyt valmius arvioida uudelleen koko julkisen sektorin toimintatapoja. Hyvinvointia ja tasa-arvoa korostavan ajattelun arvioidaan säilyvän, mutta se tulisi ymmärtää siten, ettei tarvita yksityiskohtaisia määräyksiä hyvinvoinnin ja perusturvallisuuden takaamisen toteuttamistavoista. Yleinen kehityssuunta näyttää edelleen kulkevan hajauttavaan ja yksilöllisyyttä korostavaan suuntaan. Kunnat joutuvat näin organisoimaan toimintojaan uusilla tavoilla.⁴⁶⁶

Kuntalain vaikutuksia tutkinut selvitys osoitti kunnan toimialan itsehallinnollisen perustan vahvistuneen. Kuitenkin kunnallishallinnon erityisaloja koskeva lainsäädäntö ja sen normiston yksityiskohtaisuus rajaavat kuntien yleistä toimialaa suppeammaksi kuin olisi tarpeellista. Tämä heijastuu myös paikallisen päätösvallan käyttöön ja ilmenee kankeina hallinnollisina käytäntöinä. Rajoituksia on viime vuosina karsittu, mutta samaan aikaan on kuitenkin säädetty kunnille uusia tehtäviä. Kunnan tehtävien ja veloitteiden lisääminen erityislainsäädännön kautta onkin johtanut kunnan tehtävien ja veloitteiden epätasapainoon.⁴⁶⁷

Yhdeksi ongelmaksi on noussut kuntalain keskeisten periaatteiden ja erityislainsäädännön välinen ristiriita.⁴⁶⁸ Teknisen kehityksen myötä kunnat ovat organisoineet

463 Ryynänen 1991 s. 203–204

464 Ryynänen 1991 s. 204 ja 213

465 Hoikka ym. 1999 s. 18

466 Hoikka ym. 1999 s. 19–20

467 Hoikka ym. 1999 s. 20

468 Tämän ottaa esille myös sisäasiainministeriön ”Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta”. Sen mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on edelleen tarpeen kiinnittää huomiota lainsäädännön ja yhtenäisyyteen kuntalain periaatteita noudattaen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 3/200 s. 160

toimintojaan uudelleen ja ovat hyödyntäneet yhä enenevässä määrin uutta tietotekniikkaa, mutta se ei ole johtunut kuntalain asettamista velvoitteista tai antamista mahdollisuuksista, vaan tekninen kehitys on tarjonnut riittävän edullisia sovelluksia myös kunnallisiin toimintoihin ja palveluihin. Kunnan palveluiden tietoteknistyminen voi osaltaan auttaa selviytymään taloudellisista säästöpainesta. Mahdollisia säästökohteita sisältyy sellaisiin palveluihin, jotka perustuvat yhteisiin tietokantoihin, tehostuneeseen tiedonsiirtoon ja markkinointiin. Kuntien palvelujen siirtyminen verkkoon nostaa esiin pohdinnat siitä, syntyykö kehityksen myötä paineita oikeudellisen sääntelyn lisäämiseen. Tämän johdosta huoli kansalaisten oikeusturvan toteutumisesta on aiheellinen virtuaalisissa palveluissa kuin myös tietosuojaja- ja tietoturvakysymysten järjestämisessä.⁴⁶⁹ Kaikilla kansalaisilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia hyödyntää verkkopalveluita, henkilökohtaiset tiedot saattavat olla useampien muiden ihmisten ulottuvilla ja niitä saatetaan käyttää väärin muihin tarkoituksiin.

3.2.5 Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Kunnan tehtäviä ja velvollisuuksia koskevassa sääntelyssä on erotettava *palvelujen järjestäminen* ja *palvelujen tuottaminen*. Kunnan järjestämisvastuu tarkoittaa vastuuta siitä, että palveluja on asukkaiden saatavilla. Järjestämisvastuuseen kuuluu useimmiten viranomaistehtäviä, valvontaa, rahoituksesta sopimista jne. Kuntalaissa tehtävän hoitaminen viittaa lähinnä järjestämisvastuuseen. Kysymys palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta liittyy usein myös palvelujen yksityistämiseen. Laajimmin toimintaa yksityistetään silloin kun kunta luopuu toiminnasta kokonaan ja jättää sen yksityisten hoidettavaksi. Tämä voi kuitenkin tapahtua vain niissä tehtävissä, joista kunta ei ole lain mukaan velvollinen huolehtimaan. Järjestämisvastuu säilyy kunnalla itsellään silloinkin, kun kunta tekee sopimuksen palvelujen tuottamisesta esimerkiksi yksityisen yrittäjän kanssa.⁴⁷⁰

Mikäli kuntien itsehallintoon kuuluvia tehtäviä halutaan siirtää lailla toiselle organille, edellyttää tämä lain käsittelemistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, mikäli asialla on oleellista vaikutusta kunnan hallintoon.⁴⁷¹ Esimerkiksi laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta hyväksyttiin tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä, vaikka laki mahdollistaa kuntien tehtävien siirtämisen yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi⁴⁷².

469 Hoikka ym. 1999 s. 21–22

470 Harjula – Prättälä 2007 s. 139–140

471 Lausunnossaan laista pelastustoimen alueiden muodostamisesta perustuslakivaliokunta erikseen otti esille ongelman, joka liittyy kunnan tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Tällainen kehitys heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Valiokunnan mukaan edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille. PeVL (32/2001).

472 Ks. PeVL (37/2006) s. 9. Valiokunta korosti, että vaikka kyseessä on lähinnä poliittinen toimintaohjelma, jota ei yleensä olisi soveliaista hyväksyä lain muodossa, poikkeuksellisen laajassa ja

Jos kunnan tehtäviä siirretään yksityisten organien vastattavaksi, edellyttää se sitä koskevan lain käsittelemistä PeL:n 73 §:n mukaisessa säätämisyjärjestyksessä, johtuen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. Toiminnan ja palvelujen yksityistäminen kaventaa kunnallista itsehallintoa ja kunnan toimivaltaa. Kunnan tekemästä yksityistämispäätöksestä kuntalainen voi valittaa KuntaL:n 2.1 §:n mukaan kunnalliseen itsehallintoon vetoamalla.⁴⁷³

Kunnan tehtävän ja palvelun määrittelyllä on merkitystä myös kuntien sisällä. KuntaL:n 2.3 § ei salli kunnan lakisääteisten tehtävien hoidon antamista muille kuin kunnallisille orgaaneille. Vain tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia muilta palvelujen tuottajilta. Palvelujen käsite on näin alisteinen tehtävälle. Päävastuu tehtävästä jää säännöksen mukaan aina kunnalle. Mikäli palveluun sisältyy julkisen vallan käyttöä eli asioita, jotka koskevat henkilön etua, oikeutta tai velvollisuutta, ei tällaisen palvelun tuottamista voida KuntaL:n 2.3 §:n perusteella antaa yksityisen tehtäväksi. Tehtävien yksityistämisen tulee perustua erityiseen yksityistämissäännökseen, kun taas palvelujen yksityistäminen on mahdollista yleisen yksityistämissäännöksen perusteella.⁴⁷⁴ Heuru luokittelee KuntaL:n 2.3 §:n vain julistukseksi vailla normatiivista sisältöä. Näin siksi, että erityislakien yksityistämisen kieltävät, sallivat ja rajoittavat säännökset menevät kuntalain edelle. Säännös ei myöskään muuta kunnan yksityisautonomian, eikä kunnan yleisen toimialan alueella aikaisemmin vallinnutta oikeustilaa.⁴⁷⁵

3.2.6 Kuntien yhteistoiminta ja sopimukset

Kunnat voivat hoitaa tehtäviään myös yhteistyössä keskenään tai antaa ne muiden toimijoiden hoidettavaksi. KuntaL:n 2.3 §:ssä todetaan, että *kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta*. Yhteistyötä koskeva säännös on myös KuntaL:n 76 §:ssä: *Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä*. Kuntayhtymään kuulumisesta jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan *paikallisviranomaisilla on oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi*⁴⁷⁶.

Lakisääteisiä tehtäviä eli julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan kunnat voivat turvautua säännöksen mukaan kaikkiin kuntalaissa säädettyihin kuntien välistä yhteis-

monien toimijoiden yhteistyötä vaativassa hankkeessa itsehallintoperiaatteen mukaan toimivien kuntien rooli on keskeinen. s. 2

473 Rasinmäki 1997 s. 123

474 Rasinmäki 1997 s. 167–170

475 Heuru 2001 s. 64

476 Sops (66/1991)

toimintaa koskeviin järjestelyihin, jollei erityissäännösten katsota tällaista estävän. Yhteistoiminta on mahdollista silloinkin, kun siitä ei ole erityisesti säädetty, ellei sitä ole nimenomaisesti kielletty. Toisaalta näiden tehtävien on pysyttävä kunnan tai kuntayhtymän viranomaisten hoidossa, jotta virkavastuu- julkisuus- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Viranomaispäätöksen täytäntöönpanon edellyttämän palvelun hankkiminen on mahdollista muiltakin palvelujen tuottajilta, joko julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Tähän ei ole esteitä silloin, kun täytäntöönpano edellyttää vain tosiasiallisia toimia.⁴⁷⁷

Kuntien palvelutehtävä saa uutta sisältöä kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Sitä sääntelevän ns. puitelain (169/2007) 4.2 §:n mukaan palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. 4.3 §:ssä todetaan vielä, että toiminnan tuottavuutta parannetaan tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Hallintovaliokunta korosti lausunnossaan jokaisen kunnan velvollisuutta arvioida omaa tilannettaan palvelujen tarjonnassa, mutta ei vain kunnan sisäisesti, vaan myös kunnan ulkopuolisesta seudun ja alueen näkökulmasta⁴⁷⁸. Yhteistoimintaa käsitellään tutkimuksessa tarkemmin myöhemmin.

Puitelain (169/2007) 5 §:ssä säädetty yhteistoiminta-alueen tulee muodostua kunnan tapaan toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnat voivat sopia yhteistoiminta-alueen tehtävien antamisesta KuntaL 76.2 §:n mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi, jolloin perustetaan KuntaL 77 §:ssä tarkoitettu yhteinen toimielin tai tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Lisäksi säädetään, että yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta⁴⁷⁹ ja siihen kiinteästi liittyvistä tehtävistä, on oltava vähintään 20 000 asukasta sekä ammatillisesta koulutuksesta huolehdittaessa vähintään noin 50 000 asukasta. Näistä kriteereistä voidaan poiketa lain 5 momentissa säädettyin edellytyksin.⁴⁸⁰

Itse yhteistoiminta-alueen muodostaminen merkitsee hallintovaliokunnan mietinnön mukaan sitä, että palvelujen järjestämisvastuu siirtyy yksittäisiltä kunnilta yhteistoiminta-alueelle. Siitä miten palvelut varsinaisesti tuotetaan päättää yhteistoiminta-alue kuntalain säännöksiin. Palvelujen järjestämisvastuuta koskevalla menettelyllä halutaan varmistaa, että vastuu palvelukokonaisuuksista tulee yhdelle toimielimelle tai oikeushenkilöille. Kuntakohtainen järjestämisvastuusta sopiminen ei tätä toteuttaisi.⁴⁸¹

Kunnat ovat toisaalta pyrkinet organisoimaan toimintojaan yhteistoiminnassa toistensa kanssa jo ennen kunta- ja palvelurakennemuutusta. Kuntien ja kuntayhtymien

477 Harjula – Prättälä 2007 s. 142

478 HaVM (31/2006) s. 11

479 Erikoissairaanhoido edellyttää laajaa väestöpohjaa ja sitä varten laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 6 §:ssä säädetään kuntayhtymistä, joista yhteen kunnan tulee kuulua.

480 Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tällainen rajatun tehtävän siirto ei ole ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta, sen sijaan valiokunta kiinnitti huomiota yhden kunnan yksipuoliseen määräämisvaltaan. PeVL (37/2006) s. 6

481 HaVM (31/2006) s. 12

suhteisiin on liittynyt kuitenkin ongelmia, joista juuri sairaanhoitopiirien ja kuntien väliset suhteet on mainittu yhtenä esimerkkinä siitä, miten niiden välisten suhteiden järjestäminen ei ole ollut erityisen hyvin onnistunut. Kuntien välinen yhteistyö tapahtuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisesti. Kuntal:n 76 § säättää tähän poikkeuksen, jonka mukaan velvollisuudesta kuuluu kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.⁴⁸² Nyt kunta- ja palvelurakennemuutoksen johdosta kunnat voivat esimerkiksi erikoissairaanhoidossa hakeutua yhteistyöhön sairaanhoitopiirijaoista poiketen. Kuntien yhteistyön perustana tulee olla toiminnallinen kokonaisuus.⁴⁸³

Kuntien tehtäviä voidaan siirtää muiden hoidettavaksi myös sopimusteitse, kuten Kuntal 2.2 ja 3.2 §:ssä säädetään. Sopimustyyppejä voi olla useita, joista yleisimpiä yksityisoikeudellisia hallintosopimuksia ovat valtion ja kuntien hankintasopimukset sekä viranomaisten sopimukset erilaisten palvelujen jakamisesta tai hankkimisesta, kuten kuljetus- ja viestintäpalvelut ja jätehuolto. Toisen hallintosopimusten ryhmän muodostavat yksityisoikeudelliset sopimukset, jotka liittyvät hallinnollisen sääntelyn toteuttamiseen, kuten maanvuokra- ja maanluovutussopimukset. Kolmannen ryhmän muodostavat sopimukset viranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitamisesta, etenkin hyvinvointivaltiollisen hallinnon alueella. Viranomainen voi hankkia sen toteutettavaksi kuuluvia palveluja sopimus pohjaisiin järjestelyihin, kuten erityisesti sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnossa kuntien ja palvelujen tuottajien välisiin sopimuksiin. Sopimuksia esiintyy sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja yksityisten välillä. Neljäs ryhmän muodostavat varsinaiset hallintosopimukset, joille on luonteensa puolesta viranomaiselle kuuluva toimivalta lain soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Varsinaiselle hallintopäätökselle on tyypillistä, että se korvaa joltain osin tai kokonaan hallintopäätöksellä muuten tapahtuvan asian ratkaisun.⁴⁸⁴

Hallintosopimuksille on lisäksi tyypillistä, että osapuolet ovat lähtökohtaisesti tasa-arvoisia ja sopimuksen syntyminen edellyttää yksimielisyyttä sen sisällöstä. Nykyisin hallintosopimus on keskeinen oikeudellisen ohjauksen väline erityisesti yksityistämistilanteissa ja järjestettäessä hallinnon rakenteita. Käsitteenä hallintosopimus ei silti ole ollut selvärajainen, kuten *Kulla* on todennut.⁴⁸⁵ *Mäenpää* on katsonut, että hallintosopimukset voidaan ensinnäkin jakaa julkisia palveluja koskeviin sopimuksiin, jolloin viranomainen huolehtii julkisen palvelun tuottamisesta osaksi tai kokonaan sopimus pohjaisesti, näistä tyypillisempiä ovat ostopalvelut. Toiseksi hallinnollista sääntelyä koskevat sopimukset ovat yksipuolisia ja lakisidonnaisia, joten sopimuss mahdollisuudet ovat rajalliset. Kolmanneksi viranomaisten välisillä sopimuksilla voidaan sopia yhteistyömuodoista ja -tavoista sekä kustannusten jaosta.⁴⁸⁶

482 Hoikka ym. 1999 s. 22–23

483 Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 3 §. Lain esitöissä tuodaan julki se, etteivät laissa määritellyt yhteistoiminta-alueet välttämättä noudata aiempia sairaanhoitopiirien, kehitysvamma piirien tai maakuntien aluejakoja.

484 Mäenpää 1989 s. 91–95

485 Kulla 2008 s. 40

486 Mäenpää 2003 s. 137–139

Tänä päivänä monet kunnat ovat sopimuksella päättäneet eri toimialoilla yhteisestä hallinnosta, palveluista ja kehittämistoimista. Sopimuksella saatetaan laajentaa ja parantaa kunnan palveluja, tuoda toimintaan säästöjä ja keventää hallintoakin. Toisella puolen kunta luovuttaa samalla osan päätösvalloistaan muille, jotka voivat olla muita kuntia tai julkishallinnon toimijoita tai osa yksityistäkin sektoria. Sopimustoimen seurauksena siirtyy kunnan omaa päätösvaltaa kunnan ulkopuolelle. Tämä voi olla ristiriidassa itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa, kuten *Mäenpää* on todennut⁴⁸⁷. Hallintosopimuksilla ei voida kuitenkaan poiketa laista.⁴⁸⁸

Kunnan tehtävien järjestämisvelvollisuuden kannalta kunnan rajan merkitys on niin kuntien vastuun kuin kansalaisten oikeuksien kannalta keskeinen, sillä rajat osoittavat tehtävistä vastuulliset kunnat. Kunnan rajan perusteella ei sen sijaan ole välttämättä tiedossa kuka varsinaisen tehtävän hoitaa. Kunnan rajan merkitys kansalaisten oikeuksien kannalta ei ole niin merkittävä tehtävien hoitamisen kannalta kuin järjestämisvastuun osalta. Tehtävien järjestämisestä ja hoitamisesta aiheutuvia eroavuuksia käsitellään kunnan tehtävien tarkemman käsittelyn yhteydessä.

Kuitenkin tehtävien eri järjestämis- ja hoitamistavoista riippumatta kunnallishallinnon tulisi periaatteessa olla sellainen, että kaikilla kunnilla on riittävät mahdollisuudet pystyä yksinään selviytymään niin lakisääteisistä kuin yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä. Kunnille ei näin olisi annettava pakollisia tehtäviä eikä edellytettävä niiltä yleiseen toimialaan kuuluvia toimenpiteitä, joista kaikki kunnat eivät niiden koko ja voimavarat huomioiden pysty selviytymään. Käytännössä kunnallishallinnon järjestelmä ei voi olla näin kaavamainen.⁴⁸⁹

3.3 Palvelutehtävän yleinen luonne

Palvelutehtävä on kunnan tehtävistä laajin, sillä pääosa ns. hyvinvointipalveluista hoidetaan kuntien toimesta. Vaikka palvelut järjestetään kansalaisille paikallisesti, on tällä tehtävällä paljon paikallista näkökulmaa laajempi merkitys. Kuntien palvelut ovat julkisia palveluja, joiden sisältöön, laatuun ja määrään vaikuttavat lainsäädännölliset velvoitteet. Kunnalliset palvelut ovat myös riippuvaisia julkisesta rahoituksesta ja siinä tapahtuvista muutoksista.

Yleisesti *julkisilla palveluilla* tarkoitetaan julkisen sektorin organisaatioiden tuotoksia ja toimintoja, jotka on tarkoitettu yhteisöille, kansalaisille ja muille asiakkaille⁴⁹⁰. Kansalaisten palveluihin kohdistamat vaatimukset vaihtelevat esimerkiksi elämän tilanteen ja iän mukaan. Aasukkaat edellyttävät myös, että heidän tarpeisiinsa vastataan riippumatta siitä, onko palvelun tai hyödykkeen välittäjänä kunta, jokin muu

487 Mäenpää 1989 s. 158

488 Mäenpää 2003 s. 139

489 Hannus – Hallberg 2000 s. 496

490 Kiviniemi 1989 s. 3

julkisyhteisö tai yksityinen sektori. Kunta on vastuussa infrastruktuurista ja myös koko lähiympäristöstä.⁴⁹¹

Koska kunnan tehtäviin kuuluvia palveluja voidaan jaotella eri tavoin, käsitteet saattavat olla sekavia⁴⁹². Kuntien peruspalveluiden määrittely on ongelmallista, koska niillä ei ole yksiselitteistä sisältöä⁴⁹³. Julkisuudessa on käytetty erilaisia termejä, kuten esimerkiksi ydinpalvelut, joilla voidaan tarkoittaa peruspalveluja. *Ryynäsen* mukaan kunnan peruspalvelujen määrittelylle onkin tarvetta.⁴⁹⁴ Yksi keskeinen kunnallispoliittinen tehtävä on se, että kunnille on selvää niiden varsinaiset ydintehtävät ja missä laajuudessa ne on hoidettava. Peruspalvelujen määrittelyn tarve lähtee kunnan lakisääteisistä tehtävistä, mutta myös voimavarojen epätasapainosta. Tästä onkin tullut kunnallishallintoon pysyvä ongelma. Koska peruspalvelun määrittely on arvosidonnainen asia, sen sisältö määräytyy myös sillä perusteella, halutaanko rajoitettuja voimavaroja ohjata yhä enemmän kuntalaisten perusturvaan. Jos ns. TSS-perusoikeudet rajataan peruspalvelu -käsitteen määrittelyn lähtökohdaksi, asiaa voidaan lähestyä parhaiten lainsäädännöllisen tarkastelun näkökulmasta. Lainsäädännöllinen tarkastelu on tarpeellista ulottaen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja perusturvalautakunnan (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992)) tehtävän määrittelyyn. Näitä arvioimalla ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä tarkkaa rajaa valtion ja kuntien vastuunjaon kannalta.⁴⁹⁵

Edellä mainitun lain 35 §:ssä säädettiin perusturvalautakunnasta. 1 momentin mukaan *jos kunta ei ole järjestänyt asukkailleen erityislajeissa tarkoitettuja palveluja siten, että välttämättömät peruspalvelut vastaavat maassa yleisesti hyväksyttyä tasoa, voi sosiaali- ja terveysministeriö saattaa palvelujärjestelmän asianmukaisuuden perusturvalautakunnan arvioitavaksi*. Lain 2 momentissa säädettiin, että *perusturvalautakunnan on selvitettävä kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuus. Jos lautakunta toteaa, että palvelujärjestelmässä on kunnasta johtuvasta syystä vakavia puutteita, voi lautakunta antaa kunnalle suosituksen siitä, miten ja missä ajassa palvelujärjestelmässä olevat puutteet tulee korjata*.

HE:n (216/1991) mukaan jos kunta ei korjaisi perusturvalautakunnan toteamia puutteita lautakunnan suositteleman ajan kuluessa, voisi sosiaali- ja terveysministeriö periä kunnan saaman valtionosuuden takaisin valtiolle kokonaan tai osittain. Perusteena valtionosuuden takaisin perimiselle oli nimenomaan se, että palvelujärjestelmää ei ollut

491 Harisalo – Rajala – Ståhlberg 1992 s. 155

492 Esimerkiksi käsitteet kunnan tehtävät, toimiala ja toimivalta eivät aina ole selviä, ks. Heuru 2001 s. 55 – 56

493 Käsitteen selkeytymiseen ovat osaltaan olleet vaikuttamassa valtioneuvoston hyväksymät peruspalveluohjelmat (Peruspalveluohjelma 2008–2011) lääninhallitusten suorittamat arviot (ks. yhteenveto: Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2007).

494 Peruspalvelujen määräytymisessä on korostettu perustuslain säännöksiä kansalaisten perusoikeuksista. Kunnat vastaavat kansalaisten kannalta tärkeimpien peruspalvelujen järjestämisestä. Kunnilla on päätösvalta palvelujen tuottamisesta ja samalla vastuu palvelujen saatavuudesta ja laadun turvaamisesta. HE (155/1999).

495 Ryynänen 1999 s. 206

korjattu sille tasolle kuin perusturvalautakunta oli suositellut. Ratkaisevaa ei siten ollut se, että palvelujärjestelmän voitiin nimenomaisesti todeta alittaneen laissa säädetyn laajuuden tai laadun. Valtionosuutta voitiin periä takaisin ainoastaan siltä ajalta ja siltä osin kuin palvelujärjestelmän on todettu olleen puutteellinen. Palvelujärjestelmän riittävyys voitiin tarvittaessa saattaa perusturvalautakunnan uudelleen arvioitavaksi sen jälkeen kun sosiaali- ja terveysministeriö oli tehnyt päätöksen valtionosuuden takaisin perimisestä. Perusturvalautakuntaa koskevat säännökset kumottiin lain muutoksella (1260/2005).

Palvelun sisältöön vaikuttaa myös tuotantotapa. Julkisten palveluiden tuotantorakenne on perinteisesti perustunut byrokraatiaan, joka alun perin on ollut perustana turvallisuuden ja yleisen järjestyksen hoitamiselle. Kun palvelu on hallintolähtöistä, asiakas ei useinkaan itse pääse vaikuttamaan palvelun sisältöön.⁴⁹⁶ Näin helposti syntyy ongelmia, koska tehtävät ja rakenteet eivät välttämättä sovi yhteen keskenään. Julkisilla palveluilla on myös muita ominaispiirteitä, jotka erottavat niitä muista organisaatioista: julkiset palvelut ovat osa julkisen vallan yhteiskuntapolitiikkaa eli ne ovat poliittisen ohjauksen alaisia ja säännöspohjaisia⁴⁹⁷, ne perustetaan, niiden määrää ja laatua ohjataan säännöksin sekä voimavarat ovat budjettisidonnaisia. Koska julkiset palvelut ovat valtakunnallisesti ohjattuja, niin myös kuntien vastuu ja paikallisten olosuhteiden huomioiminen on alisteista ohjausjärjestelmille. Tätä kautta kuntien päätöksenteosta on tullut yhä enemmän normien tulkintaa ja kuntien ratkaisuisista kaavamaisia.⁴⁹⁸

Kunnan palvelutehtävän sisältö on hyvin pitkälle säänneltyä. Tästä johtuen tehtäviä koskeva kunnan oma päätöksenteko on rajallista eikä kunnalliselle itsehallinnolle juuri jää sijaa. Lakisäateisten palvelujen järjestämisen katsotaan myös kuuluvan jo perustuslain säännösten mukaan kuntien itsehallintoon. Itsenäistä, kuitenkin lakiin sidottua päätösvaltaa kunnat voivat käyttää lähinnä palvelujen tuottamista koskevissa kysymyksissä. Tätä kautta kunnilla on mahdollisuudet huomioida palveluja koskevat paikalliset erityispiirteet. Esimerkiksi hyvin toteutetulla kuntien välisellä yhteistyöllä saatetaan parantaa yksittäisen kunnan tai laajemman alueen kansalaisten palveluja yli kuntarajojen.

Julkisten, kuten kunnallisten palvelujen keskeisiä *laatutekijöitä* voivat olla esimerkiksi asiakaskeskeisyys, saatavuus, luotettavuus, turvallisuus, oikeusturva, asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ja luottamuksellisuus.⁴⁹⁹ Monet näistä tekijöistä perustuvat jo lakien säännöksiin tai ovat johdettavissa hallintoa koskevista periaatteista. Kuntien velvollisuutena on huolehtia siitä, että palvelut hoidetaan nämä laatutekijät huomi-

496 Harisalo – Rajala – Ståhlberg 1992 s. 152

497 Osa ihmisen perustarpeista ja kulttuurisista perusarvoista on kirjattu perustuslakiin. Kansalaisille on määritelty tiettyjä subjektiivisia oikeuksia. Peruspalvelut ovat osaltaan johdettavissa perusoi-
keuksista, joita tosin ei välttämättä ole määritelty tarkasti. Peruspalvelujen määrittely on poliittinen prosessi, johon vaikuttaa yhteiskunnan kehitysaste. Tässä poliittisessa prosessissa on useita jännitteitä ja erilaisia käsityksiä julkisen vallan roolista vastata ihmisen tarpeiden tyydyttämisestä. Esimerkiksi erilaiset poliittiset ideologiat suhtautuvat asiaan eri tavoin. Niemelä 1994 s. 17–18

498 Knuutinen 1994 s. 37–38

499 Julkisten palveluiden laatustrategia 1998 s. 7

oiden riippumatta siitä, kuinka itse palvelut tuotetaan. Kuntien yhteistyön tai ulkopuolisten palvelujen tuottajien johdosta edellä mainittujen tekijöiden toteutuminen saattaa vaarantua ja vastuukysymykset jäädä epäselviksi, kun esimerkiksi palvelujen järjestämiseen osallistuu useita toimijoita.

Samalla on syytä pohtia ylipäätään sitä, mitkä palvelut kunta on sopivin organisaatio hoitamaan. Kysymys on työnjaosta palvelujen järjestämisessä ja vastuun organisoinnista eri hallinnon osapuolien ja tasojen välillä. Tehtävien ja vastuun jakamisen perusteeksi eri toimijoiden kesken tulisi esimerkiksi selvitysmies *Kosken* mukaan ottaa subsidiariteettiperiaate⁵⁰⁰ eli ratkaisut tulisi tehdä niin alhaisella tasolla kuin asian hyvän hoitamisen kannalta on mahdollista, mahdollisimman lähellä niitä, joita ratkaisu koskee⁵⁰¹. Toiseksi toimiva työnjako edellyttää selkeitä pelisääntöjä siitä, mitä kukin tekee. Myös rahoitusvastuun tulisi *Kosken* mielestä seurata tehtävävastuuta. Hallintotasojen muodostamisessa olisikin luontevaa pyrkiä siihen, että palvelutuotannossa syntyisi mahdollisimman vähän ulkoisia haittoja ja hyötyjä. Kaikille julkisille palveluille voidaan muodostaa oma hallintotaso sen vaikutuspiirin laajuuden mukaan. Näin ajatellen kunnat huolehtisivat paikallisista, seutukunnat tai maakunnat alueellisista palveluista ja valtio valtakunnallisista tehtävistä.⁵⁰²

Palveluja koskevaan tehtävien ja vastuun jakoon liittyy merkittävästi myös kunnille tarkoitetut valtionosuudet. Valtionosuuksien tarkoituksena on, että kaikilla kunnilla on mahdollisuus järjestää asukkaalleen lailla määrätyt hyvinvointipalvelut ja tasoittaa kuntien välisiä eroja. Laskennallisesti kuntien valtionosuuksien ja hyvinvointipalvelujen välillä ei enää ole kytkentää toisiinsa. Kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu yleisestä valtionosuudesta (KVOL), verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta (STVOL) sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta (OKVOL). Lisäksi kunnille voidaan myöntää harkinnanvaraista rahoitusta valtion talousarvion rajoissa. Kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:n mukaan harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnille, jotka ovat kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa.⁵⁰³ Jo näitä järjestelmiä ja ao. valtionosuuslakeihin liittyviä tukimuotoja muuttamalla

500 Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate korostaa yksilön, perheen ja pienyhteisön ensisijaista oikeutta ja vastuuta elämiseensä vaikuttamisessa. Periaatteen mukaan valtio tai kunta saa toimia yhteiskunnallisten palvelujen tarjoajana tai vastuullisena vain, mikäli ei-valtiollisilla tahoilla ei ole riittäviä tai soveltuvia toimenpiteitä ja järjestelyjä tai ne eivät kykene sellaisia aikaansaamaan. Nummela – Rynnänen 1996 s. 164, s. 327–328. Läheisyysperiaatteen huomioiminen edellyttää, etteivät ylempät hallintotasot yksittäistapauksissa juuri puutu paikallistasolle annettujen tehtävien hoitoon. Työnjaon kannalta ylempi taso on toimivaltainen vain, jos alempi ei kykene ottamaan vastuuta. Periaate kuitenkin velvoittaa, että julkinen sektori pitää kaikilla hallintotasoilla yllä jatkuvaa valmiutta tuottaa yhteiskunnan toiminnan ja kansalaisten perusturvan kannalta välttämättömät palvelut silloin, kun muut palvelujärjestelmät eivät toimi. Ojala – Pöyhönen 1994 s. 60–68

501 Periaate on myös Suomen hyväksymässä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa, laki (1180/1990)

502 KM 1996:16 s. 38. Oulasvirta 1994 s. 55

503 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 195–198

valtiovalta voi vaikuttaa palvelujärjestelmiin ja kuntien tapoihin järjestää ja toteuttaa palveluitaan.

Kaikkiaan kuntien palvelut muodostavat laajan käsitteistön ja niihin kuuluu toimintamuotoja, joissa kunta ei varsinaisesti itse ole palvelujen tuottaja. Tällaisia ovat ostopalvelut, palvelusetelit yms. Palvelut poikkeavat toisistaan monin tavoin ja mm. palvelukanavat sekä palvelujen luonne vaikuttavat merkittävästi esimerkiksi tietotekniikan hyödyntämismahdollisuuksiin. Palvelut voivat olla myös asiakaskoh- taisia, standardi- ja rutiinipalveluita. Tänä päivänä voidaan puhua myös reaali- ja virtuaalipalveluista.⁵⁰⁴

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus varsinaisesti arvioida kuntien palveluja, niiden tuottamistapoja tai yleisesti palveluja koskevan työnjaon tarkoituksenmukaisuutta. Selvää kuitenkin on, että valtiollisilla tarkoituksperillä ja julkisen hallinnon rakenteella, varsinkin kuntien koolla ja lukumäärällä, seudullisella ja maakunnallisella hallinnolla sekä yhteistyöllä on vaikutusta palveluiden organisointiin. Perinteisesti suurin osa julkisista palveluista on ollut kuntalähtöisiä, mutta mm. kasvavat palvelujen laatua koskevat vaatimukset ja kuntien tiukentuneet taloudelliset resurssit edellyttävät kun- nilta uusia ratkaisuja. Koska kuntien rajojen merkitys on mm. yhteistyön johdosta muuttunut, ei palveluja koskevan työnjaonkaan enää välttämättä tarvitsisi määräytyä rajojen perusteella.

Kuitenkin voisi ajatella, että lain tulisi taata kansalaisten tarvitsemat tietyt perus- palvelut. Kansalaiset mieltävät julkiset palvelut entistä enemmän ns. subjektiivisiksi oikeuksiksi. Tältä pohjalta on hyväksytty myös Euroopan ihmisoikeussopimus. Sosi- aaliset oikeudet koetaan uutena omaisuuden muotona, joita olisi kehitettävä aidoiksi oikeuksiksi.⁵⁰⁵ Kunnilla on kuitenkin erilaiset edellytykset huolehtia palveluista. Myös kunnan sisällä eri alueilla mahdollisuudet tarjota samanlaisia palveluja voivat vaihdella. Tässä mielessä esimerkiksi jonkinlaisen verotuksellisen tasa-arvon noudattaminen on välttämätöntä, että samanlaisia palveluja pystytään säilyttämään kuntien välillä ja kuntien eri osissa.⁵⁰⁶ Toisaalta voisi olla mahdollista, että keskeiset peruspalvelut tuo- tettaisiin kuntien sijasta kokonaan valtion toimesta, jotta voitaisiin lievittää kuntien erilaisuudesta johtuvia ongelmia.⁵⁰⁷ Kuntien rajojen merkityksen tulisi silloin selvästi vähentyä, mutta muista syistä johtuen palveluista ei koskaan saada aivan samantasoisia koko maassa.

Yksi palveluja koskeva ongelma on ollut se, että kuntien toimintaa on tarkasteltu vain hallintoyksikkönä, ei niinkään palveluja kysyvien yksittäisten kuntalaisten näkö- kulmasta. Tietynlaisen ristiriidan julkisessa toiminnassa on todettu muodostuneenkin siitä, kun toiminnan kohde nähdään laajasti, mutta kontaktit ovat kuitenkin yksilöllisiä. Eri sektoreihin jakautunut palvelutuotanto ei pysty aina näkemään asiakkaan koko- naistilannetta. Siksi on pyritty kehittämään ratkaisuja, joissa esimerkiksi asiakas saisi

504 Anttiroiko – Sulkava 1998 s. 4–5

505 Ryynänen – Lehkonen – Mennola 1995 s. 83

506 Jonsson 1998 s.12–13

507 Näin esimerkiksi Uoti 2003 s. 374

palvelut ns. samalta luukulta. Hallinnollisessa työnjaossa yhä selvemmin hyväksytään se, että toiminta pitäisi suunnitella siellä, missä toiminta toteutetaan. Tällöin myös palvelutuotannon sisällölliset ratkaisut siirtyvät yhä alemmas. Julkinen hallinto olikin pitkään keskittynyt asioiden hoitoon asiakasajattelun sijasta.⁵⁰⁸

Nykyisin asiakkaan eli kansalaisen näkökulmaan kiinnitetään enemmän huomiota, mistä osoituksena on esimerkiksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Ihmiset itse pitävät hyvinvointipalveluja entistä selvemmin omina oikeuksinaan. He edellyttävät näkemystensä huomioimista palvelujen tarpeissa ja valinnan vaihtoehtoja. Tämä väistämättä asettaa kunnille uudenlaisia vaatimuksia myös palvelujen organisointiin.⁵⁰⁹ Asiakkaan tarpeet tulisikin olla julkisten palvelujen järjestämisen lähtökohta. Laadukkaat peruspalvelut, kuten koulutus- ja sosiaalipalvelut, terveydenhuolto, turvallisuus ja oikeusturva sekä tekniset ja ympäristöpalvelut, luovat perustan ja edellytykset myös yritystoiminnalle ja kansalaisten hyvinvoinnille ja ovat myös tulevaisuuden kansainvälisiä kilpailuvaltteja.⁵¹⁰

3.4 Poliittisen tehtävän yleinen luonne

Kunnan poliittinen tehtävä liittyy laajasti ottaen länsimaisen demokratian yleisten periaatteiden toteuttamiseen. Samalla kysymys on erilaisten näkökohtien huomioimisesta ja toteuttamisesta paikallisella tasolla. Poliittisen prosessin tehtävänä on kanavoida kuntalaisten ja yhteiskunnan muiden toimijoiden vaatimuksia ja tukea kunnan päätöksentekoa ja tätä kautta vaikuttaa ympäristöön, palveluiden järjestämiseen ja muiden tehtävien hoitamiseen.⁵¹¹ Kunnallishallintoon kuuluu, että ylimmät päätöksentekijät valitaan yleisillä vaaleilla. Hallinto on pääosin julkista, jotta kansalaiset voivat seurata, osallistua ja vaikuttaa hallinnon toimintaan. Kansalaisten perusvapaudet ja -oikeudet antavat edellytykset osallistua niin kunnallishallintoon kuin yhteiskuntaelämään yleensä.⁵¹²

Kunta mielletään usein vain osaksi valtion tahtoa toteuttavaa hallintoa. Kunta on kuitenkin poliittinen yhteisö, joka tekee itsehallintonsa rajoissa merkittäviä poliittisia arvovalintoja. Koko kunnallispoliitiikan keskeisen sisällön muodostaa tänä päivänä arvovalintojen, painopisteiden ja vaihtoehtoisten ratkaisujen etsiminen.⁵¹³ Varsinkin palvelutehtävän aiheuttamien paineiden johdosta kuntien kunnallispoliittinen liikkuematila on käynyt yhä pienemmäksi.

Kunnallishallinnon erityispiirteenä muusta hallinnosta poiketen on siihen kuuluva itsehallinto ja siitä seuraava omavastuu. Itsehallinto ja omavastuu näkyvät

508 Harisalo – Rajala – Ståhlberg 1992 s. 158

509 Harisalo – Rajala – Ståhlberg 1992 s. 156

510 Julkisten palvelujen laatustrategia 1998 s. 3

511 Anttiroiko – Sulkava 1998 s. 8

512 KM 1993:33 s. 87

513 Ryynänen 1999 s. 152–153

kunnan poliittisen tehtävän perustan määrittelyssä. Koko poliittisen tehtävän ydin on juuri kunnan itsehallinnollisessa roolissa, josta on säännökset KuntaL 1 ja 2 §:ssä. Kunta hoitaa itsehallintotehtäviä ja sille säädettyjä tehtäviä edistämällä asukkaidensa hyvinvointia. Kunnassa valtaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Tätä lähtökohtaa täydentää Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artikla, jonka itsehallinnon määrittelyssä korostetaan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti⁵¹⁴.

Kunnan poliittisessa tehtävässä olennaista on kunnan yhteisöllisyys, joka muodostuu mm. kunnan alueesta, asukkaista, yhteisistä intresseistä ja päätöksenteosta.⁵¹⁵ Yhteisöllisyyden laaja-alaisuudesta johtuen tällä tehtävällä on huomattavaa vaikutusta myös kaikkiin muihin kunnan tehtäviin. Kunnan muodostama yhteisö määrittää sen luovien virallisten kuntarajojen perusteella. Jos kunnan poliittisessa tehtävässä tapahtuu huomattavia muutoksia, saattavat nämä muutokset johtaa myös kunnan rajojen muuttamiseen. Samalla on aiheellista todeta, että itse kunnallisia rajoja koskeva päätös on myös merkittävä kunnan poliittiseen tehtävään kuuluva asia, jolla on vaikutusta koko ympäröivälle seudulle.

3.5 Kehittämistehtävän yleinen luonne

Kunnille kuuluu alueensa kehittämistä vastuu. Kunnat eivät kykene hoitamaan palvelu-, viranomais- ja poliittista tehtäväänsä ilman kehittämiseen liittyvää näkemystä. Tässä tehtäväalueessa huomion kohteena eivät sinänsä ole palvelut tai poliittis-hallinnolliset prosessit, vaan kunnan yhteydet toimintaympäristöönsä. Näihin liittyy mm. kestävä kehityksen turvaaminen, strategisten linjausten tekeminen, toimintaympäristön muutosten huomioonottaminen ja suhdeverkostojen luominen kunnan aseman vahvistamiseksi. Verkostoyhteiskunnan prosesseihin sopeutuminen ja näiden prosessien vaikutusten sovittaminen paikallisiin olosuhteisiin on muodostunut keskeiseksi haasteeksi kunnille.⁵¹⁶

Kunnat ovat vastuussa paitsi oman hallinnollisesti rajatun alueensa niin myös tätä laajemmin ympäristön kehittämisestä. Kehittämistehtävän lähtökohtana on vuorovaikutteisuus muiden kuntien kanssa yli kuntarajojen. Tämä tehtävä poikkeaa näin muista kunnan tehtävistä, jotka ensisijaisesti on tarkoitettu hoidettavan kunnan itsensä toimesta.

514 HE (235/1990) s. 10. Laki (1180/1991).

515 Ks. esimerkiksi Mäenpää 2007 s. 231–232 ja Heuru – Mennola – Ryytänen 2001 s. 55

516 Anttiroiko – Sulkava 1998 s. 10

3.6 Viranomaistehtävän yleinen luonne

Kunnan viranomaistehtävä käsittää erilaisia päätöksenteon ja toiminnan muotoja, joissa kunta käyttää viranomaiselle lähinnä lain perusteella kuuluvaa valtaa ratkaista ja hoitaa määrättyjä asioita. Viranomaistehtävä liittyy kunnan muihin tehtäviin, toisaalta sillä on myös oma erityisluonteensa. Esimerkiksi käyttökieltoa, edun epäämistä tai huostaanottoa on vaikea nähdä asianosaispalveluina. Ne ovat toimia tai ratkaisuja, jotka on katsottu tarpeellisiksi yhteiskunnan tai kunnan edun nimissä. Aiemmin kuntien järjestyssäännöissä oli määräyksiä, jotka palvelivat yhdyskunnan järjestystä ja turvallisuutta. Edellä esitetyn laajennuksena kunnan viranomaistoiminnasta voidaan puhua niissäkin tapauksissa, joissa kuntalaiset ovat yksipuolisesti päätöksenteon kohteina.⁵¹⁷

Viranomaistehtävät eivät muodosta kokonaisuutta, vaan tehtäviä on ”siroteltuna” kunnan eri erityislainsäädäntöön. Viranomaistehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä, joten kunnan viranomaistehtävät perustuvat aina lakiin ja siinä kunnalle erikseen säädettyyn toimivaltaan. Koska toimivalta on säädetty kunnalle, toimivalta voidaan yleensä osoittaa kunnan rajojen perusteella. Koska viranomaistehtävät eivät muodosta yhtä kokonaisuutta, viranomaistehtävien kunnan rajaa koskeva merkityskin vaihtelee tehtävän ja sen järjestämistavan mukaan.

517 Anttiroiko – Sulkava 1998 s. 9–10

4. KUNTALAINEN PERUSOIKEUKSIEN JA PALVELUIDEN KÄYTTÄJÄNÄ

4.1 Perusoikeudet ja hallinnolliset periaatteet

4.1.1 Perusoikeuksien luonne

Perusoikeudet määrittävät yksilön ja yhteiskunnan välistä suhdetta ja luovat puitteet niitä koskeville säännöksille. Kunnat ovat ihmistä lähinnä oleva julkisen vallan edustaja ja osaltaan vastuussa perusoikeuksien toteutumisesta. Viime vuosina kuntien rooli on vain lisääntynyt niiden velvollisuuksien kasvun myötä. Koska kunnat muodostavat hallinnollisen perusjaotuksen, on kuntien rajoilla huomattavaa merkitystä myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta kuntien roolin merkitys tiivistyy kunnan rajoihin: rajat yksilöivät kuntien vastuun ja määräävät perusoikeuksista seuraavien palveluiden oikeudellisista vaikutuksista.

Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta, mutta siihen voidaan liittää muodollisuuden lisäksi myös sisällöllisiä aineksia. Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia ja niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeuksille on lisäksi ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Hyvinvointiyhteiskunnassa on ollut perusteltua perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämiseksi ja edelleen kehittämiseksi laajentaa perusoikeusturvaa niin tosiasialliseen tasa-arvoon, taloudelliseen, sosiaaliseen kuin sivistykselliseen (TSS) oikeuteen. Ihmisten hyvinvoinnin kannalta myös ympäristönäkökohtien tulee sen vuoksi näkyä perusoikeusnormistossa. Näin siksi, koska perusoikeussäännöksillä on vaikutusta ennen kaikkea lainsäätämisympäristöön ja lakien yleiseen sisältöön. Myös tuomioistuimet ja ylemmät lainvalvoajat ovat ryhtyneet käyttämään perusoikeussäännöksiä suoraan yksittäisissä ratkaisuisaan. Yksityiselle ihmiselle on tärkeää voida suoraan vedota perusoikeuksiinsa ja siksi niiden selkeä määrittely auttaa ihmisiä muutoinkin hahmottamaan oikeutensa ja asemansa suhteessa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöönsä.⁵¹⁸

Perusoikeusnormeilla on ainakin kaksi tehtävää. Ne ensinnäkin *muodostavat yhteiskunnan perusarvojen tavoitteet*, joiden toteuttamisella on arvoa sinänsä ja toiseksi ne *ohjaavat yhteiskunnallista kehitystä*, joten niiden avulla on mahdollista vaikuttaa myös kansalaisten hyvinvoinnin toteuttamiseen.⁵¹⁹ *Scheinin* on lisäksi korostanut perustuslain yleistä merkitystä perusoikeuksien kannalta. PeL 1.2 §:n mukaan valtiosäännön tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Ihmisarvon käsite esiintyy PeL:n lukuisissa kohdissa ja nämä säännökset osoittavat perustuslain arvolähtökohdan olevan yksilöllisissä perusoikeuksissa. Ihmisarvoinen elämä on ehdoton vähimmäisraja välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisessa julkisen vallan positiivisin

518 HE (309/1993) s. 5

519 Kultalahti 1990 s. 105

toimenpitein. Oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa liittyy erityisesti yhdenvertaisuutta ja TSS-oikeuksia koskeviin säännöksiin. Julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista PeL 22 §:ssä konkretisoi PeL 1.2 §:n arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.⁵²⁰

Yksilön aseman kannalta perustuslaissa tärkeitä ovat ns. *subjektiiviset oikeudet*. Niillä tarkoitetaan oikeuksia, joiden toteuttamista yksilö voi tarvittaessa vaatia omissa nimissään tuomioistuimessa. Subjektiivinen oikeus on siten yksilön eli subjektin kannalta tehokkain perusoikeusmuoto. Subjektiivinen oikeus voi koskea joko viranomaisen velvollisuutta toimia aktiivisesti tai velvollisuutta pidättäytyä perusoikeuden loukkauksesta. Oikeuden toteuttamiseen viranomaisella on objektiivinen eli yleinen velvollisuus. Objektiivinen oikeus ei kuitenkaan välttämättä sisällä vastaavaa subjektiivista oikeutta. Esimerkiksi perusoikeuteen liittyvä lainsäädännön kehittämisvelvollisuus velvoittaa oikeudellisesti lainsäätäjää, mutta yksilöllä ei kuitenkaan välttämättä ole tähän liittyvää subjektiivista oikeutta. Yksilö ei voi menestyksellisesti vaatia tuomioistuimessa lainsäätäjää toteuttamaan perustuslain asettama lainsäädännön kehittämisvelvollisuus.⁵²¹

Yksilön oikeusturvanäkökohdat ovat juuri perusoikeussäännöksissä keskeisiä, mikä näkyy niin perinteisiä vapausoikeuksia kuin TSS -oikeuksia koskevissa kohdissa. Säännökset pyrkivät luomaan edellytyksiä ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskevissa asioissa. Tavoitteena on myös lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa, osoittaa julkisen vallan valtiosääntöiset tehtävät ja rajoittaa julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Perusoikeuksia tulisi voida suoraan soveltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä niillä tulisi parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuuksia vedota niihin oikeuksiensa tueksi. Säännöksillä pyritään turvaamaan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta, mutta myös tosiasiallista tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa.⁵²²

Nimenomaan yhdenvertaisuus on merkittävä perusoikeudellinen tavoite. Yhdenvertaisuuden perustus oikeudelliseen luonteeseen kuuluu, että se on yleensä taattu kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville henkilöille heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Poikkeukset koskevat oikeutta oleskella maassa ja vaalioikeuksia. Perusoikeussuoja on riippumaton sukupuolesta, iästä ja vajaavaltaisuudesta.⁵²³ Yhdenvertaisuutta ja muita perusoikeussäännöksiin sisältyviä periaatteita ja tavoitteita ja niiden merkitystä kunnan rajan kannalta käsitellään tarkemmin myöhemmin.

4.1.2 Julkinen valta perusoikeuksien turvaajana

Perusoikeuksista huolehtimista koskeva perussäännös on PeL 22 §:ssä. Sen mukaan *julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*. Säännös

520 Scheinin 1999 s. 225–228

521 Karapuu 1999 s. 67

522 HE (309/1993) s. 15–17

523 Tuori II 2000 s. 31

sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa lainsäädännöstä lainkäyttöön. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomista. Turvaamisvelvollisuus koskee oikeuksien toteutumista myös yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä velvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden toteutuskeinoista ei ole säädetty, vaan ne jäävät tapausittain harkittavaksi.⁵²⁴

Ensisijaisesti julkista valtaa koskevat vaatimukset kohdistuvat lainsäätäjään niin TSS -oikeuksien kuin PeL 22 §:ssä säädetyn yleisen turvaamisvelvollisuuden osalta. Vaikka säännöksessä ei erikseen viitata lakiin, toimeksianto kohdistuu lainsäätäjään, koska hallinnon tärkeimpänä tehtävänä on toimeenpanna lainsäädäntöä ja poliittisten päätöksentekijöiden muita päätöksiä. TSS -oikeuksia koskevat säännökset eivät yleensä suoraan perusta yksityisille subjektiivisia oikeuksia eli yksityiset eivät voi vaatia hallinnolta jotakin etuutta pelkästään perustuslain nojalla. Heidän on tukeuduttava alemmanasteisiin säännöksiin, jotka täsmentävät ja toteuttavat perusoikeuksia. Hallintoviranomaisille kuuluu poliittisten päätöksentekijöiden päätösten toimeenpanon ohella myös niiden valmistelu ja siten perusoikeussäännösten tulisi ohjata hallinnon valmistelu- ja suunnittelutoimintaa.⁵²⁵

Perusoikeussäännökset rajoittavat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä ja myös edellyttävät lainsäätäjältä aktiivista toimintaa. Perusoikeussäännösten tulisi yleisesti ohjata ja suunnata lainsäädäntötoimintaa tai sisältää nimenomaisia perustuslaillisia toimeksiantoja tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi. Eduskunta voi ohjata lakien tulkintaa valiokuntien mietintöjen ja lausuntojen avulla. Perusoikeussäännökset on huomioitava myös eduskunnan budjettivallan yhteydessä kohdennettaessa valtion varojen käyttöä. Perusoikeussäännökset liittyvät myös eduskunnan harjoittamaan valvontavaltaan, koska eduskunnan perustuslakivaliokunnalla ei ole käytettävissään muita säännönmukaisia valvontakeinoja perusoikeuksista johdettavien toimintavelvoitteiden noudattamiseksi.⁵²⁶

Perusoikeuksia koskevista kunnan tehtävistä säädetään eduskunnassa. Eduskunta on näin aivan keskeisessä asemassa päätettäessä, kuinka paljon ja missä laajuudessa kunnat vastaavat perusoikeuksien toteuttamisesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta tulkitsee kunnan tehtäviä koskevien lakiehdotusten perustuslaillisuutta ja huolehtii kunnallisen itsehallinnon loukkaamattomuudesta. Koska maastamme puuttuu erillinen ”perustuslakituomioistuin”, valiokunnan kannanotoilla on erityistä merkitystä. Eduskunnassa päätetään myös perusoikeuksia koskevien tehtävien kustannusten jaosta valtion ja kuntien välillä.

524 KM 1992:3 s. 122–123

525 Tuori 1999 s. 723–724

526 HE (309/1993) s. 26–28

Kaikkiaan voi todeta, että perusoikeussäännöksiä merkitys on muodollista muotoa laajempi. Perusoikeudet velvoittavat lainsäätäjän lisäksi myös lakia alemmanasteisten normien antajia. Tältä osin perusoikeuksien vaikutus menee vielä pidemmälle, sillä perusoikeussäännöksillä ei voida rajoittaa perusoikeuksia tai antaa niiden käyttöä koskevia säännöksiä eduskuntalakia alemmanasteisilla säädöksillä.⁵²⁷

Perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyykin vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostamasta kokonaisuudesta. Ns. sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla. Sääntelyvaraus merkitsee toisaalta lainsäätäjälle velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä. Kun viitataan lailla tarkemmin säätämiseen, halutaan tällä korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa. Sääntelyvarauksiin voidaan rinnastaa säännökset, joiden mukaan oikeudesta säädetään lailla. Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisissa tapauksissa vähemmän kuin sääntelyvarausten kysymyksessä ollen, joissa itse pääsääntö voidaan lukea perustuslaista.⁵²⁸

Perustuslaki voi jättää eduskunnalle huomattavasti harkintavaltaa määrätä tavallisen lain sisällöstä ja myös tulkinnasta. Perusoikeussäännöstenkin merkityksessä on huomioitava erityislainsäädännön sisältö. Osaksi tästä johtuen kunnalle säädetyistä, perusoikeuksia koskevista tehtävistä ja niiden kunnallista itsehallintoa kaventavista vaikutuksista aiheutuu toisinaan tyytymättömyyttä ja epäselvyyttä. Tavalliseen lainmuotoon kirjattuna näistä kunnan tehtävistä voidaan säätää hyvinkin yksityiskohtaisesti, mikä on toisaalta myönteistä viranomaisten vastuun ja kansalaisten oikeuksien tarkan määrittelyn kannalta.

Perusoikeussäännösten täsmällisellä kirjoittamisella ja myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisääntyneellä huomioimisella tuomioistuimissa on haluttu vahvistaa perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta. Perusoikeussäännösten soveltamistilanteet ovat kuitenkin niin erilaisia, ettei perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta ollutkaan aiheellista pyrkiä sääntelemään perustuslain yksityiskohtaisiin säännöksiin. Perusoikeuksilla tulee olla tulkinnan kannalta merkitystä sovellettaessa muuta lainsäädäntöä.⁵²⁹ Lisääntyvät säännökset ovat kuitenkin aiheuttaneet kehityssuuntauksen, jota on kutsuttu oikeuslähteiden polysentriaksi. Sen mukaan meillä ei olisi enää yhtä yhtenäistä oikeuslähteoppiä, vaan monia erilaisia oikeuslähteoppeja siitä riippuen, kenen kannalta asiaa tarkastellaan.⁵³⁰

Toisaalta myös tuomioistuinten mahdollisuudet arvioida eduskunnan säätämän lain jonkin säännöksen suhdetta perustuslakiin rajoittuu kuitenkin yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemiseen. Tuomioistuin ei voi arvioida lain perustuslainmukaisuutta

527 Viljanen 1999 s. 141–142

528 PeVM (25/1994) s. 3–6

529 HE (309/1993) s. 29

530 Karhu 2003 s. 806

yleisesti eikä julistaa jotakin lakia perustuslainvastaiseksi. Perustuslain etusija edellyttää lain säännöksen ilmeistä ristiriitaisuutta perustuslain kanssa. Ristiriidan on oltava selvä, riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä oikeudellisesti tulkinnanvarainen. Etusijasäännös kuitenkin lisää tuomioistuinten sidonnaisuutta perusoikeuksiin, sillä tuomioistuimilla on velvollisuus soveltaa perustuslakia tavallisen lain asemasta, jos tavallisen lain soveltaminen johtaisi ilmeiseen perustuslainvastaiseen lopputulokseen. *Viljasen* mukaan tässä on huomionarvoista se, että säännös ulottuu vain tuomioistui- miin, ei hallintoviranomaisiin, toisin kuin lakia alemmanasteisten säädösten sovelta- misrajoituksia koskeva PeL 107 §.⁵³¹

Yleisesti hallinnon kannalta perusoikeuksien merkitys on vaihteleva. Eräät pe- rusoikeussäännöksistä sääntelevät nimenomaisesti hallintotoimintaa, kun taas toiset säännökset velvoittavat hallintoa osana julkista valtaa⁵³². Hallintoon kohdennetut perusoikeussäännökset koskevat lähinnä hallinnossa noudatettavaa menettelyä, ei- vätkä niinkään hallintotoiminnan tai hallintopäätösten sisältöä. Vaikka yksityinen ei voi suoraan vedota perusoikeuteen silloin kun asiasta säädetään lailla, säännöksiä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Koska kaikki hallintoa koskevat perusoikeussäännök- set eivät edellytä lailla annettavia täydentäviä säännöksiä, on säännöksillä hallinnossa *Tuorin* mukaan kuitenkin välitön vaikutus ja yksityiset voivat vedota siihen suoraan oikeuksiensa tueksi.⁵³³

Perinteisesti vallan käyttö jakautuu lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomioval- taan. Laajasti ottaen perusoikeussäännökset koskevat näitä kaikkia vallan käytön muotoja, niiden viranomaisia, toimielimiä ja viranhaltijoita. Niin toimielinten kuin viranhaltijoiden tulisi kaikessa päätöksenteossa huomioida perusoikeudet ja pyrkiä osaltaan edistämään niiden toteutumista. Näin myös tulee olla kunnallishallinnossa. Ilman erityistä lakiakin kuntien tulee toimia kansalaisten perusoikeuksia kunnioitta- en eikä niitä oikeuksia voida tietoisesti loukata. Sama koskee kuntien toimielimiä ja viranhaltijoita. Kuntien hallintotoiminnan on tapahduttava perusoikeussäännösten velvoitteiden mukaisesti. Kuntien toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten tulisi myös olla perusoikeusmyönteisiä, vaikka perusoikeudet eivät suoranaisesti ole esimerkiksi kuntalaissa mainittuja valitusperusteita.

Mitä julkisen vallan vastuu muutoin kuin valtion osalta tarkoittaa? Julkisen vallan rooli ja vastuu perusoikeuksien toteuttamisessa on melko tulkinnanvarainen. Perusoi- keussäännökset lähtökohtaisesti määrittävät yksilön oikeuksien perusteet ensisijaisesti suhteessa julkiseen valtaan. Käsitteenä julkista valtaa käytetään perustuslaissa sekä subjekti- että toimintakäsitteenä. Asiyhteydestä ilmenee missä merkityksessä käsitettä kulloinkin perustuslaissa käytetään. Perusoikeussäännöksiä yhteydessä julkinen valta tarkoittaa nimenomaan subjektiä ja osoittaa ne, joita perusoikeussäännökset velvoittavat. Julkisen vallan piiriin kuuluvista tahoista valtio on perusoikeussäännösten

531 Viljanen 1999 s. 148

532 Ks. myös Husa – Pohjolainen 2008 s. 74–75

533 Tuori 1999 s. 722

kannalta ensisijaisesti velvoitettu. *Viljasen* mukaan valtio ei voi esimerkiksi vapautua perusoikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä perusoikeuksien toteuttamistehtävän muun oikeussubjektin, esimerkiksi kunnan tehtäväksi. Jos kunnat eivät pysty suoriutumaan perusoikeuden toteuttamisesta, vastuun perusoikeuden toteuttamatta jäämisestä tulisi myös palautua valtiolle.⁵³⁴

4.1.3 Kunta perusoikeuksien takaajana

Kysymys kunnallishallinnon roolista perusoikeuksista huolehtijana ei ole aivan yksiselitteinen. Julkista valtaa koskevat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on kirjoitettu turvaamis- tai edistämismuotoon. Näillä säännöksillä on vaikutuksensa myös kuntiin, sikäli kuin kunnille on lailla annettu oikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisiä tehtäviä. Jos perusoikeuden toteuttamistehtävä on lailla uskottu kunnan tehtäväksi, vastaa kunta *Viljasen* mukaan osaltaan perusoikeuden asianmukaisesta toteutumisesta myös suoraan perustuslain säännöksen nojalla.⁵³⁵ Perusoikeuksien legitimitetti kuitenkin heikkenee, jos kunnilla ei ole uskottavia taloudellisia mahdollisuuksia asukkaidensa hyvinvointioikeuksien turvaamiseksi⁵³⁶.

Ryynäsen mielestä kysymys vastuun jakautumisesta ei kuitenkaan ole näin selvä. Hänen mukaansa käytännössä julkisen vallan määrittely tarkoittaa erityisesti opetus-, sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kunnallishallintoa. Edelleen hänen mukaansa perustuslain uudistuksen yhteydessä käytiin kovin vähän keskustelua perustuslain säännösten suhteesta todellisuuteen.⁵³⁷ Käytännössä kunnilla on aivan keskeisin rooli verrattuna muuhun julkiseen valtaan näiden tehtävien hoitamisessa⁵³⁸. Kuntien näkökulmasta valtiovalta ei ole antanut niille riittäviä resursseja näin mittavien perusoikeudellisten tehtävien suorittamiseksi. Tästäkin johtuen kuntien itsehallinnon edellyttämälle omalle päätöksenteolle kauttaaltaan kuntien eri toimialoilla ei juurikaan jää tilaa⁵³⁹.

Lähtökohtana kuitenkin on, että julkisen vallan kunnallishallintoon kohdistamien veloitteiden kohdalla on muistettava itsehallinnosta seuraavat reunaehdot. Kuntien tehtäviä koskeva lainalaisuusvaatimus mm. edellyttää, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voida puuttua kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin niin, että itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Perusoikeussäännökset edellyttävät, että niistä kunnille mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja veloitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä olisi myös huolehdittava siitä, että kunnilla

534 *Viljanen* 1999 s. 136–137

535 *Viljanen* 1999 s. 149–150

536 *Myllymäki – Kalliokoski* 2006 s. 158

537 *Ryynänen* 1999 s. 207

538 Tämä käy selvästi julki myös kunta- ja peruspalvelu-uudistuksesta, jossa sen perusteluissa todetaan kytkeytyvän olennaisella tavalla perustuslain perusoikeussäännöksiin. Lain perusteluissa kuntien roolin todetaan olevan merkittävä perusoikeuksia toteuttavien palvelujen järjestämisessä. HE (155/2006) s. 97

539 Aihetta koskevasta keskustelusta ks. esimerkiksi *Heuru* 2006 s. 58–60

on tosiasialliset edellytykset niistä suoriutua. Perusoikeussäännökset eivät myöskään määritä sitä, miten kustannustenjako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.⁵⁴⁰

Perusoikeuksia koskevalla valtion ja kuntien välisellä vastuunjaolla on merkitystä, ei vain kunnallisen itsehallinnon, vaan myös kansalaisten aseman, kuten yhdenvertaisuuden kannalta. Kuten jo aiemmin viitattiin, kuntien itsehallinnollinen liikkumatila on käytännössä monilla keskeisillä palvelualoilla muodostunut melko vähäiseksi. Tämä ei johdu niinkään suoraan perustuslain perusoikeussäännöksistä, vaan kuntien tehtäviä koskevasta erityislainsäädännöstä. Kuntien tehtävät ja niiden suhde valtiovaltaan voisivat perusoikeussäännösten puitteissa olla myös toisenlaiset. Kansalaisten näkökulmasta perusoikeuksien tulisi toteutua mahdollisimman yhdenmukaisesti ja tässä mielessä yksittäiset ja hyvinkin erilaiset kunnat eivät välttämättä ole sopivin hallinnon taso niistä huolehtimaan⁵⁴¹.

Perusoikeusnäkökulma on huomioitava myös kuntien sisäisessä päätöksenteossa ja muussa toiminnassa. Perusoikeudet edellyttävät esimerkiksi, että kunnan viranomaisten tulee kohdella kunnan asukkaita yhdenvertaisesti. *Viljasen* mukaan on juuri ongelmallista, millä tavoin ja missä määrin perustuslain taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeviin säännöksiin sisältyvät julkisen vallan turvaamis- ja edistämiselvoitteet kohdistuvat suoraan kuntiin.⁵⁴² Kuntien eri toimielinten tulisi itse aktiivisesti huolehtia asukkaidensa perusoikeuksien toteutumisesta⁵⁴³. Luonnollisesti valtuuston kunnan toiminnan yleisenä suuntaajana olisi päätöksenteossa edistettävä perusoikeuksien toteutumista. Tärkeä rooli on myös kuntalaisilla, joilla on käytettävissään erilaisia palveluja koskevia vaikutus- ja muutoksenhakukeinoja. Valtion viranomaisten kuntiin kohdistamalla valvonnalla on tänä päivänä edelleen myös tehtävää perusoikeuksien toteutumisen osalta.

Kuten perusoikeussäännösten esitöissä todettiin, perusoikeussäntelyn lähtökohtana on yksilön vapauksien suojaaminen valtiovallan puuttumista vastaan. Perusoikeudet ovat myös yhteiskunnan perusarvoja, joiden tulisi näkyä myös yksityisten välisissä suhteissa. Kaikkea julkisen vallan käyttöä ei ole palautettavissa valtion toiminnaksi, vaan kuntien ohella muidenkin julkishallinnollisten yhteisöjen on kannettava vastuunsa.⁵⁴⁴ Lisäksi EU-oikeudessa perusoikeussäännöksillä on toisenlainen merkityksensä. Euroopan yhteisön tuomioistuimen mukaan perusoikeussäännöksiä on tulkittava ja sovellettava nimenomaan yhteisöoikeuden näkökulmasta ja yhteisön tavoitteet huomioon ottaen. Näin perusoikeuksien ja niiden sisältö on yhteisöoikeudessa jossain määrin erilainen kuin kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Yhteisöoikeudella on etusijalla kansalliseen oikeuteen ja myös kansallisiin perusoikeussäännöksiin nähden.⁵⁴⁵

540 HE (309/1993) s. 26. Samaa on korostanut myös perustuslakivaliokunta mietinnössään (25/1994) s. 3

541 Ks. Uoti 2003 s. 372–373

542 Viljanen 1999 s. 149–150

543 Tästä velvoitteesta tarkemmin ks. Uoti 2006 s. 350–351

544 HE (309/1993) s. 25

545 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 37–38

Käsittelemättä perusoikeuksia EU:n näkökulmasta enempiä, voidaan korostaa yksilön tarpeiden keskeisyyttä. Näistä tarpeista huolehtiminen on julkisen vallan tehtävä, mutta julkisen vallan yhteiskunnallisen roolin tulisi olla kansalaisen ohjaajana mahdollisimman vähäinen. Tosin sanoen, mitä parempi asema yksilöllä on omassa elämässään, sitä vähemmän tarvitaan julkista valtaa. Vastaavasti jos kansalaisen perusoikeudet eivät kunnolla toteudu, julkisen vallan on toimittava aktiivisesti. Tämä voi kuntien osalta tarkoittaa muutoksia niiden tehtäviä koskevassa lainsäädännössä tai myös hallinnollisessa rakenteessa. Toimenpiteiden tulisi tällöinkin tapahtua ensisijaisesti kunnallista itsehallintoa kunnioittaen poliittisen prosessin tuloksena niin keskus- kuin paikallishallinnon tasolla.

4.1.4 Tutkimusteeman ja kansalaisen kannalta keskeiset perusoikeussäännökset

4.1.4.1 Yhdenvertaisuus

PeL 6 §: *Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.*

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosäännöksillä on ollut perinteisesti keskeinen asema perusoikeusjärjestelmässä. Perusoikeuden käsitteeseen jo kuuluu yhdenvertaisuus. Säännöksillä turvataan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta, niin myös tosiasiallista tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. Jokaiselle turvataan oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeussuoja koskee maassa liikkumista, asuinpaikan valintaa ja myös oikeutta lähteä maasta.⁵⁴⁶

Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännöstä on luonnehdittu myös yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. Säännös toteuttaa osaltaan PeL:n 1 §:n yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa. Yleinen yhdenvertaisuussäännös ulottuu muodollisen eli oikeudellisen yhdenvertaisuuden ohella aineelliseen eli tosiasialliseen tasa-arvoon. Muodollisella tai oikeudellisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan oikeudellisesti samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Tosiasiallinen eli aineellinen yhdenvertaisuus liittyy yhteiskunnan eriarvoisuuteen ja oikeuden tehtävänä yhtäläisen kohtelun ohella on myös poistaa eriarvoisuutta. Sanamuoto ”yhdenvertaisia lain edessä” viittaa ennemmin lainsoveltajan näkökulmaan kuin lainsäätäjän. Tuomarin tai muun lainsoveltajan toiminnassa oikeuden tulee

546 HE (309/1993) s. 17

yleensä toteuttaa muodollista yhdenvertaisuutta. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee ensi sijassa yhdenvertaisuutta lain soveltamisessa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaate. Sen sijaan PeL 6 §:n kokonaisuus yhdessä PeL:n 1 §:n ja 2 luvun muiden säännösten kanssa jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.⁵⁴⁷

Yhdenvertaisuus on hyvinvointiyhteiskunnan keskeinen tavoite, joka sellaisenaan velvoittaa kunnallishallintoa ilman erityisiä säännöksiä. Kansalaisten tulisi olla muodollisesti ja tosiasiallisesti yhdenvertaisessa asemassa asuinpaikastaan riippumatta. Tämä tarkoittaa sitä, että niin oikeudellisesti kuin käytännöllisesti hallinnollisten kuten kuntien rajojen, ei tulisi rajoittaa yhdenvertaisuuden toteutumista. Koko kunnallishallinnon muun julkisen hallinnon ohella tulisi myös toimia säännöksen nojalla aktiivisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Yksittäisten kuntien tehtävänä on erityisesti huolehtia jäsentensä yhdenvertaisuudesta ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta oman kunnan alueella. Kunnissa yhdenvertaisuuden tulisi näkyä paikallisessa päätöksenteossa, kansalaisten itseään koskevissa vaikutusmahdollisuuksissa ja kunnallisten palveluiden järjestämisessä. Kunnallisten rajojen toimivuus on yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa. Valtionkin intressistä yhdenvertaisuus on merkittävä näkökulma tarkastella kunnallista jaotusta ja sen uudistamista.

4.1.4.2 Liikkumisvapaus

PeL 9 §: Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Liikkumisvapaus on ensisijainen kansalaisoikeus. Yhteiskunnan jäsenillä on vapaus valita olinpaikkansa, myös suhteessa julkisen vallan taholta tuleviin kieltoihin, määräyksiin ja muunlaiseen puuttumiseen. Liikkumisvapaudella on tämän negatiivisen

⁵⁴⁷ Scheinin 1999 s. 233–234. Yhdenvertaisuussäännös ei ulotu samalla tavoin lainsäätäjään kuin lainsoveltajaan. Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen mm. tosiasiallista tasa-arvoa. *Scheinin* mukaan perustuslakiuudistuksen jälkeisessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on havaittavissa tiettyä tiukentumista sen suhteen, kuinka laajan harkintavallan perustuslain yhdenvertaisuusnormit jättävät lainsäätäjälle. Scheinin 1999 s. 236

vapausoikeusluonteen ohella myös yhteyksiä TSS -oikeuksiin. Esimerkiksi toimeentulotuen⁵⁴⁸ tai kunnallisten vuokra-asuntojen myöntäminen vain kunnan omille asukkaille on liikkumisvapauteen kohdistuvaa puuttumista tai oikeudellisen liikkumisvapauden tosiasiallinen este. Koska asuinpaikan valinta on perusoikeus, asuinpaikkaan perustuva erottelu ihmisten välillä katsotaan varsin herkästi PeL:n 6 §:n syrjintäkiellon vastaiseksi. Oikeus valita asuinpaikka on useimpien muiden perusoikeuksien tapaan luonteeltaan yksilöllinen oikeus. Esimerkiksi suhteessa vero- ja sosiaaliviranomaisiin henkilöllä on oikeus vaatia yksilöllistä ja tosiasialliseen elämäntilanteeseensa perustuvaa kohtelua.⁵⁴⁹

Liikkumisoikeuteen kansalaisen perusoikeutena kuuluu myös oikeus valita asuin- kunta ja asuinpaikka kunnan alueella. Jokaisella kansalaisella on syntymästään asti jokin kotikunta⁵⁵⁰, jota hän voi myöhemmin tarpeidensa mukaan vaihtaa. Varsinaisia kotikuntia voi olla vain yksi. Kansalainen voi myös vapaasti liikkua, työskennellä, harjoittaa liiketoimintaa ja omistaa kiinteää omaisuutta muiden kuntien alueilla, mutta hänen useat muut kansalaisen oikeudet kohdistuvat vain asuinkuntaan.

Henkilön kotikunnan määräytymiseen liittyy lukuisia oikeusvaikutuksia. Tärkein kotipaikkaan liittyvä vaikutus on kunnan jäsenyys, johon kuuluu äänioikeus kuntavaaleissa, oikea äänestysalue tai vaalipiiri, vaalikelpoisuus valtiollisissa vaaleissa, vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin, oikeus kunnallisvalituksen tekemiseen ja oikeus kunnan jäsenyyteen sidottujen kunnan laitosten, palvelujen ja sosiaalisten etujen käyttämiseen. Kotikunnan mukaan määräytyy myös kunta, jolle henkilö maksaa kunnallisveroa.⁵⁵¹ Kotikuntaan liittyviä oikeusvaikutuksia tarkastellaan lisää eri yhteyksissä.

Yksi kunnan jäsenyyteen liittyvä suomalainen erityispiirre on se, että täällä on väkilukuun suhteutettuna kansalaisilla kakkosasuntoja eniten koko maailmassa. Vilkaissa mökkikunnissa kesäasukkaat moninkertaistavat kunnan asukasluvun. Kunta ei varsinaisesti ole vastuussa kesäasukkaidensa palveluista ja moni mökkiläinen kokee etenkin terveyspalveluiden olevan riittämättömiä. Joka tapauksessa kesäasukkaiden palvelut maksavat kunnille. Kesäasukkaat ovat kuitenkin velvollisia maksamaan kunnalle kiinteistöveron ja jätehuoltomaksun. Mökkiläisten on ehdotettu esimerkiksi maksavan osan veroistaan kakkosasuntokuntaansa ja vastineeksi saavan enemmän palveluja ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tyydyttävää mallia ei ole toistaiseksi löydetty.

548 Toimeentulotuen hakija oleskeli vakinaisesti kunnan mielenterveystyön ylilääkärin päätöksellä toisessa kunnassa sijaitsevassa psykogeriatrisessa palvelukodissa. Palvelukodin sijaintikunta oli velvollinen myöntämään hakijalle toimeentulotukea. Ks. KHO:2006:47

549 Scheinin 1999 s. 298–301

550 Henkilön kotikunnan määräytymisestä säädetään kotikuntalaissa (201/1994). Lain 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on erään poikkeuksen se, kunta jossa hän asuu. Jos henkilöllä on käytössä useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys. Jollei henkilön omaa käsitystä ole voitu selvittää, hänen kotikuntansa on se kunta, johon hänellä on katsottava oleva kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta.

551 HE (104/1993) s. 14

Eriytyisiä mökkiläistoimikuntia on jo kuitenkin perustettu. Parhaimmillaan mökkiläiset ovat maaseudulle paljon muutakin kuin vain kiinteistöveron maksajia ja lähikaupan kesäasiakkaita. Kesäkuntalaisilta löytyy usein aktiivisuutta ja uusia ideoita. Lisäksi kakkosasunnoilla vietetty aika on lisääntymässä. Tällaisilla asukkaille tulisi kenties tarjota enemmän vaikuttamismahdollisuuksia, kuten aloiteoikeus kunnan asioihin. Etenkin muuttotappiokunnille tällaiset kakkosasukkaat olisivat tärkeitä.⁵⁵²

Kotikunnan keskeinen vaikutus ilmenee näin siinä kun henkilö valitsee asuin-kuntansa, hän myös valitsee esimerkiksi kunnan tarjoamat palvelut, niiden tason ja kunnallispoliittisen yhteisön. Kansalainen voi asua kunnan keskuksessa, muissa taajamissa tai haja-asutusalueella kauempana palveluista. Kaikilla valinnoilla on merkitystä palvelujen tasoon, osallistumis- sekä vaikuttamismahdollisuuksiin. Toisaalta julkinen valta, kunnat mukaan lukien, ei voi velvoittaa kansalaisia vaihtamaan asuinpaikkaansa tai kieltäytyä ottamasta asukasta vastaan. Näin vaikka esimerkiksi muut perusoikeudet saattaisivat toteutua muualla paremmin tai se olisi henkilön itsensä tai yhteiskunnan edun mukaista.

Asuinpaikalla on todellista merkitystä, koska lakisäätteiset tai kunnan itsensä järjestämät muut kunnalliset palvelut toteutetaan tai järjestetään pääsääntöisesti kunnan asukkaita varten, ellei toisin ole määrätty. Vastaavasti kunnallisista palveluista ja niistä aiheutuvista kustannuksista vastaa pääsääntöisesti henkilön kotikunta. Kunnan asukkaiden äidinkieli vaikuttaa virka- ja itsehallintoalueiden kielelliseen jaotukseen sekä sitä kautta kunnan velvollisuuksiin järjestää palveluja kotimaisilla kielillä. Kotipaikka vaikuttaa kunnan jakamiseen äänestysalueisiin, koska äänestysaluejako toimitetaan kunnan virallisen asukasluvun perusteella.⁵⁵³ Kunnan rajoista muodostuvalla alueyhteisöllä ja näin määräytyvällä kunnan toimialueella on todellista vaikutusta kansalaisen liikkumisvapauden sisältöön ja toteutumiseen.

Henkilön perusoikeutta vapaasti valita kotikuntansa rajoitetaan kuitenkin erityistapauksissa⁵⁵⁴. Epäkohdat kohdistuvat nimenomaisesti tilanteisiin, jolloin henkilön kotikunta ei muutu hänen ollessaan toisessa kunnassa hoidossa tai huollossa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Tällaiset tilanteet kohdistuvat lähinnä vanhuksiin ja vammaisiin, jotka ovat jatkuvassa laitoshoidossa muualla kuin kotikunnassaan.⁵⁵⁵

Rajoitussäännös on perustunut siihen, että palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla ja rajoitus on pitänyt yllä kuntien välistä palvelujen tuottamisesta aiheutuvaa rahoitusvastuuta ja siten mahdollistanut palvelujen järjestämisen kuntien välisenä

552 Kaleva 3.6.2008

553 HE (104/1993) s. 14–15

554 Kotikuntalain 3 §:n mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa: 1) enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai muusta näihin rinnastettavasta syystä 2) hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa 3) merillä olosta laivaväkeen kuuluvina 4) rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa 5) eduskunnan tai valtioneuvoston jäsenyydestä taikka julkisesta luottamustoimesta tai 6) asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisesta.

555 HE (104/1993) s. 16

yhteistoimintana. Säännös on perustunut siten hallinnollisiin ja taloudellisiin syihin. Vastaavasti hoidon ja huollon järjestäminen perustuu ensisijaisesti tarpeeseen eikä PeL 9 §:n asuinpaikan valinta-oikeuden ole katsottu edellyttävän henkilöllä olevan subjektiivista oikeutta saada hoitopaikka omasta kotikunnastaan tai henkilöllä olisi muutoin oikeus valita hoito- tai hoivapaikkaansa. Kotikuntaansa vaihtaisivat sellaiset henkilöt, jotka joko haluaisivat vaihtaa kotikunnakseen laitoksen, asumispalvelun tai perhehoidon sijaintikunnan, jossa jo asuvat tai sellaiset, jotka haluaisivat omasta tahdostaan muuttaa läheistensä luo tai vanhaan syntymäkuntaansa.⁵⁵⁶

Sisäasianministeriön asettama kotikuntatyöryhmä esitti, että laitoksessa, asumispalveluyksikössä ja perhehoidossa hoitoa tai huoltoa saavalla henkilöllä olisi oikeus vaihtaa kotikuntaansa. Tämä edellyttäisi, että henkilö itse haluaisi vaihtaa kotikuntaansa laitoksen, asumispalveluyksikön tai perhehoidon sijaintikuntaan ja että henkilö tosiasiallisesti olisi jo hoidossa ja huollossa tässä kunnassa. Kotikunta ei muuttuisi näin automaattisesti. Hoidosta aiheutuvat kustannukset hoidettaisiin niin, että vanha kotikunta maksaisi uudelle kotikunnalle kuntalaskun, joka muodostuisi henkilön tarvitsemien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannuksista vähennettynä henkilön maksamilla asiakasmaksuilla ja valtionosuusvähennyksellä, joka perustuisi uuden kotikunnan saamaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuteen.⁵⁵⁷

4.1.4.3 Sivistykselliset oikeudet

PeL 16 §: *Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.*

Sivistyksellisillä perusoikeuksilla on niin vapaus- kuin TSS -oikeuksien tunnuspiirteitä. PeL:n 16 §:n kahdessa ensimmäisessä momentissa säädetävät oikeudet ovat vaikutuksiltaan TSS -oikeuksien luonteisia. Niiden toteutuminen vaatii julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä ja 1 momentti perustaa subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Sen sijaan kolmannen momentin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta koskevalla säännöksellä on ensisijaisesti vapausoikeuksille tyyppillisiä rajoittavia oikeusvaikutuksia. Sivistyksellisillä perusoikeuksilla on myös yhteyksiä useisiin muihin PeL 2 luvussa säänneltyihin perusoikeuksiin. PeL 16 §:n säättämiä toimeksiantoja toteutettaessa on huomioitava PeL 17 §:n eri kieliryhmiä

556 Sisäasianministeriön julkaisuja 24/2005 s. 10 ja 31

557 Sisäasianministeriön julkaisuja 24/2005 s. 39–40. Pääministeri *Matti Vanhasen* II hallituksen ohjelman mukaan hallituskauden aikana toteutetaan kotikuntalain muutos ja siihen liittyvä kuntien välinen todellisiin kustannuksiin perustuva korvausjärjestelmä, joka mahdollistaa kaikille vammaisille ja vanhuksille oikeuden kotikunnan vapaaseen valintaan. s. 24

koskevat säännökset samoin kuin PeL 6 §:n säännökset yhdenvertaisuudesta ja lasten asemasta.⁵⁵⁸

Pääsääntöisesti perustuslain TSS -oikeuksia koskevat säännökset eivät kuitenkaan välittömästi perusta subjektiivisia oikeuksia. Maksutonta perusopetusta koskeva PeL 16.1 § on poikkeus tästä säännöstä. Maksuttomuus tarkoittaa sitä, että opetus ei saa aiheuttaa opiskelijalle kustannuksia ja se ulottuu opetuksen lisäksi välttämättömiin opetusvälineisiin. PeL 16.2 § kattaa muun kuin 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen, perusopetusta edeltävän esiopetuksen ja jälkeisen opetuksen esimerkiksi yliopistoissa annettavan ylimmän opetuksen ja aikuisopetuksen. Subjektiivinen oikeus koskee kuitenkin vain perusopetusta. PeL 16.2 §:n säännös viittaa tosiasialliseen eikä pelkästään muodolliseen yhdenvertaisuuteen. Varsinaisia keinoja ei ole osoitettu, mutta niitä voivat olla esimerkiksi opetuksen ja muiden toimeksiantoa toteuttavien palvelujen maksuttomuus ja välillisiä opiskelukustannuksia alentavat järjestelyt. Valtionosuuksilla on myös tärkeä tehtävä palvelujen alueellisen saatavuuden takaamisessa.⁵⁵⁹

Perusopetuksen järjestäminen on käytännössä säädetty kuntien tehtäväksi. Kunnilla on myös muun julkisen vallan ohella vielä laajempi velvollisuus edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta saada muutakin opetusta. PeL 16 § edelleen näin korostaa yhdenvertaisuusnäkökulman keskeisyyttä perusoikeutena. Kunnallisella jaotuksella on tehtävänsä tämänkin tavoitteen toteuttamisessa ja kunnan rajoilla on oikeudellisia vaikutuksia. Muutoin sivistyksellisistä oikeuksista säättäminen on hyvin pitkälle jätetty lainsäädännössä tehtäväksi.

4.1.4.4 Oma kieli ja kulttuuri

PeL 17 §: *Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. 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. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.*

Kielellisten oikeuksien kannalta on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja taloudellisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Velvollisuus eri kieliryhmien yhdenvertaisesta kohtelusta ja kieleen perustuvasta syrjinnän kiellosta sisältyy jo PeL 5 §:ään. Valtion ohella vastuu kielellisistä oikeuksista

558 Tuori 1999 s. 512

559 Tuori 1999 s. 515–520

koskee koko julkista valtaa.⁵⁶⁰ Kunnissa vaatimukset kohdistuvat esimerkiksi siihen, että palveluja on saatavissa tarpeen vaatiessa sekä suomen- että ruotsinkielellä.

Kielilain (423/2003) 5 §:n mukaan myös kielellisen jaoutuksen perusyksikkö on kunta. Valtioneuvosto asetuksella säätää joka kymmenes vuosi, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia.⁵⁶¹ Kunta on kaksikielinen, kun kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin. Kuntajaon muutoksen yhteydessä on samalla päätettävä sen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan.

Kielilain 10 §:n mukaan kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää joko suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, jos kieli on suomi tai ruotsi. Yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, ellei viranomaisen pyynnöstä toisin päätä tai muualla laissa säädetä toisin. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa. Tällaisen asian on välittömästi kohdistuttava henkilön tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai koskea viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

4.1.4.5 Sosiaaliturva

PeL 19 §: *Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.*

Kansainvälisestikin taloudellisilla ja sosiaalisilla perusoikeuksilla on merkittävä asema. Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle ja päinvastoin. Säännöstä muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota oikeuksien tosiasiallisiin toteuttamismahdollisuuksiin. Samalla pyrittiin varmistamaan säännösten soveltumisesta myös taloudellisten olosuhteiden muutok-

⁵⁶⁰ HE (309/1993) s. 20

⁵⁶¹ Esimerkiksi vuoden 2007 alussa yksikielisiä suomenkielisiä kuntia on 366. Kaksikielisiä kuntia on 43, joista 22 kunnassa enemmistön kielenä on ruotsi, 21 kunnassa suomi. HE (155/2006) s. 14.

siin. Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kohdistuvat julkiseen valtaan tai lainsäätäjään turvaamis- tai edistämismuotoina.⁵⁶²

Perustuslakiin kirjatut sosiaaliset perusoikeudet ilmentävät hyvinvointivaltiota, jossa yhteiskunnan tehtävänä on turvata tosiasialliset edellytykset ihmisarvoiselle elämälle. Hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa perusoikeudet turvaavat sen, että valtio suojelee kansalaista. Sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää aktiivisia toimia ja taloudellisia voimavaroja. Sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen edellyttää muiden perusoikeuksien toteutumista, kuten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa, oikeutta tulla kuulluksi itseään koskevista asioista, hyvää hallintoa, oikeudenmukaista oikeuden käyntiä jne. Perus- ja ihmisoikeusajatteluun kuuluu myös *Sakslinin* mukaan enemmän perusoikeuskokonaisuuden ja niiden yhtenäisyyden korostaminen kuin eri perusoikeuksien erityisen luonteen korostaminen. Yleinen johtopäätös on, että sosiaaliset oikeudet edellyttävät julkiselta vallalta aktiivisia toimia ja taloudellisia resursseja, minkä vuoksi ne eivät olisi samalla tavoin sitovia kuin muut perusoikeudet. Perusoikeuden sosiaaliseen luonteeseen ei kuitenkaan aina välttämättä liity julkisen vallan aktiivisuus, vaan myös julkisen vallan puuttumattomuus on mahdollista.⁵⁶³

Sosiaalisista perusoikeussäännöksistä ei selviä, miten niiden tarkoittamat oikeudet tulee toteuttaa tai kenen tehtäväksi ne voidaan antaa. Ilman lainsäädäntöä kuntia velvoittaa ainoastaan PeL 19.1 §:n mukainen viimesijainen toimeentuloturva, jonka turvaamiseen myös kunnilla on velvollisuus suoraan perustuslain nojalla. Muutoin sosiaalisia perusoikeuksia on arvioitava jatkuvasti suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin. Sosiaalisten oikeuksien ja taloudellisten voimavarojen korostaminen on kuitenkin johtanut siihen, että sosiaalisten oikeuksien ajatellaan määrättyä käytössä olevien taloudellisten voimavarojen mukaan riippumatta siitä, tarkastellaanko oikeusnormin sisältöä vai normin turvaaman oikeuden tosiasiallista toteutumista.⁵⁶⁴

Taloudellisten voimavarojen merkitys sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisessa on aivan keskeistä. Kunnallista palvelutuotantoa koskeva sääntely on vähentynyt niin kuin asteittain valtion viranomaisten suorittama ohjaus. Tällaisen kehityksen seurauksena tiettyjen kansalaisten kannalta keskeisten perusoikeuksien toteutumiseen liittyy kuitenkin monia ongelmia, joista *Ryynänen* on nostanut esille esimerkiksi resurssien siirron muista tehtävistä. Valtion viranomaisten ohjaus- ja valvontavaltaa kuntiin nähdessä on perusteltu kansalaisten tasa-arvoisella kohtelulla. Tässä ei hänen mukaan ole kuitenkaan onnistuttu edes monilla keskeisillä hyvinvointivaltion toiminta-alueilla, kuten terveydenhuollossa, vaikka niissä asioiden hoito on ollut korostetun valtiojohtoista. Toisaalta kansalaisilta on puuttunut keinoja vaikuttaa asioihin.⁵⁶⁵

Kansalaisen näkökulmasta hyvinvointipalveluiden saatavuus ja riittävyys erityisesti terveydenhuollossa on ollut ongelmallista. Juridisesti esimerkiksi hoidon antaminen ei voi riippua kotikunnasta eikä varatuista määrärahoista. Hyvinvointioikeuksiin liittyvä

562 HE (309/1993) s. 18–19

563 Sakslin 1999 s. 224–226

564 Sakslin 1999 s. 231–233

565 Ryynänen 1991 s. 41–42

perusoikeussäätely korostaa yksilön oikeuksia. Kuntien oikeudellista vastuuta olisi arvioitavakin *Myllymäen* ja *Kalliokosken* mielestä tästä näkökulmasta.⁵⁶⁶ Totta on, että sosiaalisten perusoikeuksien takana vaikuttaa voimakkaasti yhdenvertaisuusajattelu. Kansalaisille on tarjottava samanarvoisia palveluja, jättäen kuitenkin lailla säädettäväksi esimerkiksi mitä ovat nämä riittävät palvelut. Lainsäädännön yleinen piirre on, että kuntien osuus sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä on keskeisin ja kunnille pyritään takaamaan riittävät taloudelliset resurssit tehtävien hoitamiseksi. Kuntien erilaisuudesta johtuen tämä tavoite on kovin vaativa.

Kansalaisten sosiaalisten oikeuksien tulisi toteutua kaikkialla maassa hallinnollisten rajojen siihen vaikuttamatta. Kunnan rajojen tehtävänä on tästä näkökulmasta vaikuttaa siihen, että kaikki kansalaiset ovat juuri kotikuntansa, ei toisten kuntien kautta sosiaalisten oikeuksien piirissä. Kunnan rajat osoittavat näin myös sosiaalisista oikeuksista vastuullisen kunnan tai muun julkisen hallinnon toimijan. Kuinka tarkalleen kunnan ja muiden toimijoiden tehtävät, toimivalta ja vastuu määräytyvät, riippuu lainsäätäjän tahdosta.

4.1.4.6 Ympäristö

PeL 20 §: *Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.*

Ympäristön suojeleminen, sen pilaantumattomuus, puhtaus, terveellisyys ja monimuotoisuus ovat entistä tärkeämpiä yhteiskunnallisia tavoitteita. Ympäristön elinkelpoisuus on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeus ympäristöön on tullut myös kansainvälisesti turvatuksi ihmisoikeudeksi. Vuodelta 1992 olevan YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin hyväksymän julistuksen mukaan ihminen on keskeisessä asemassa pyrittäessä kestäväan kehitykseen. Tämä tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.⁵⁶⁷

Kuntien on osaltaan huolehdittava terveellisestä ympäristöstä ja mahdollistettava kansalaisten osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Kunnan rooli kestäväan kehityksen ja kansalaisten hyvinvoinnin edistäjänä tuodaan julki myös KuntaL 1.3 §:ssä. Ympäristöä koskeva perusoikeus kohdistuu kunnan alueeseen ja sen asukkaisiin, mutta sillä on myös näitä laajempia vaikutuksia yli kuntarajojen. PeL 20 §:n mukaan on esimerkiksi kunnan asukkailla oltava riittävät asuinympäristöä koskevat vaikutusmahdollisuudet. Koska kansalaisten elinpiiri on laajentunut yli kuntarajojen, seuraa tästä luonnollisesti myös haasteita perusoikeuden toteutumiselle. Myös asuinpaikalla aivan toisen kunnan rajan tuntumassa voi olla suurta merkitystä,

566 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 158–159

567 HE (309/1993) s. 20–21

varsinkin jos toisen kunnan alueelta tulee haitallisia ympäristövaikutuksia. Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet tulisi tällöinkin turvata yli kuntarajojen.

4.1.5 Hallinto-oikeudelliset periaatteet

4.1.5.1 Hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkitys hallinnossa

Tähden mukaan oikeudellisilla periaatteilla on neljä yhteistä tunnuspiirrettä: sääntämättömyys, oikeusperiaatteet oikeuden ja arvojen leikkauskohtana, periaatteiden terminologinen käyttö sekä säännöt–periaatteet -dikotomia.⁵⁶⁸ Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat sisällöltään paljon moninaisempia ja käyttöalaltaan laajempia kuin niiden tunnuspiirteistä voisi päätellä. Periaatteet eivät sellaisenaan ole sovellettavaa oikeutta. Niissä kuitenkin yhdistyvät oikeudelliset näkökohdat ja yhteiskunnalliset arvot, jotka ovat erityisen merkityksellisiä kansalaisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät enää nimestään huolimatta ole täysin sääntämättömiä. Hallintolakiin (434/2003) on kirjattu hyvää hallintoa koskevat perussäännökset. Lain 6 §:ssä on kirjattuna viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. *Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.*

Tasapuolinen kohtelu merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista eli tosiseikkoja on arvioitava samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännöksestä ilmenevään tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu yleinen velvollisuus käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu. Viranomaisen puolueettomuusvaatimus ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta, jonka mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaistoimien olemista oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytännössä viranomaisen on mitoitettava toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Luottamuksensuojaperiaatteen keskeinen sisältö on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.⁵⁶⁹

Nämä periaatteet ovat alun perin muotoutuneet rajoittamaan nimenomaan harkintavallan käyttöä viranomaistoiminnassa, mutta nykyisin koskevat hallintotoimintaa

568 Tähti 1995 s. 17

569 HE (72/2002) s. 59–60

yleisesti⁵⁷⁰. Ne ohjaavat oikeusnormien soveltamista ja tulkintaa, koskevat julkisten palvelujen toteuttamista, muuta tosiallista toimintaa ja ylipäätään viranomaistoimintaa.⁵⁷¹ Periaatteiden normatiivinen teho otetaan *Tähdien* mukaan annettuna samaan tapaan kuin kulloinkin sovellettavien periaatteiden olemassaolo ja voimassaolo. Periaate velvoittaa ja periaatteen mukaisesta toimintatavasta loittoneminen merkitsee poikkeamista tai periaatteen rikkomista, johon tavallaan automaattisesti liittyy negatiivisuutta ja paheksuntaa.⁵⁷²

Periaatteisiin liittyvä velvoittavuus on jaettavissa kahteen osaan. Yhtäältä normatiivisuus leimaa kulloinkin sovellettavien periaatteiden substanssia: palveluperiaatteesta voidaan johtaa mm. neuvontavelvollisuus, suhteellisuusperiaate velvoittavaa olosuhteisiin nähden oikeasuhteisten menettelytapojen käyttämiseen, yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa viranomaisia kohtelemaan kansalaisia tasapuolisesti jne. Periaatteiden konkreettinen velvoittavuus rajautuu kunkin periaatteen soveltamisalaan, mutta toisaalta myös periaatteisiin yleisellä tasolla. *Tähdien* mukaan kysymys on siitä, miksi periaatteita ylipäätään pitää noudattaa.⁵⁷³

Hallinto-oikeudelliset periaatteet saavat merkitystä myös valitusten käsittelyn yhteydessä. Periaatteiden vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota muutoksenhaun yhteydessä myös itsenäisenä valitusperusteena. Periaatteet kuuluvat yleisiin virkavelvollisuuksiin muussakin kuin hallinnollisessa päätöksenteossa. Virkavastuun toteuttaminen on siten mahdollista periaatteiden vastaisen menettelyn seurauksena.⁵⁷⁴

Hallinnollisten periaatteiden merkitys on kansallista hallintotoimintaa tai hallintopäätösten muutoksenhakua laajempi. EU-oikeuden materiaaliset oikeusperiaatteet ovat myös tärkeitä. Näitä ovat etenkin EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutuneet lainalaisuus-, suhteellisuus-, oikeusvarmuus-, luottamuksensuoja-, yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeusperiaatteet. Periaatteet sitovat kansallisia hallintoviranomaisia EU-oikeuden toimeenpanossa ja toteuttamisessa.⁵⁷⁵

Lähtökohtaisesti kansalliset viranomaiset noudattavat yhteisöoikeuden toimeenpanossa kansallisen oikeuden menettelysäännöksiä. Kansallisilta viranomaisilta kuitenkin edellytetään yhteisöoikeuden yhdenmukaista ja tehokasta toimeenpanoa. Näin ollen kansallisista hallintotoimintaa koskevaa sääntelyä täydentävät kirjoitetun yhteisöoikeuden ohella yhteisön tuomioistuimen luomat materiaaliset ja menettelylliset oikeusperiaatteet. Kansallinen hallinto kuuluu yksinomaan EU:n jäsenmaiden omien viranomaisten ja tuomioistuinten toimivallan piiriin eikä yhteisön tuomioistuimella ole siihen nähden kompetenssia. Kansallisen hallinto-oikeuden kehitys yleiseurooppalaiseen suuntaan on siten kansallisista tahoista riippuvaista. Toisaalta eurooppalainen

570 Ks. myös Kulla 2008 s. 94 – 95

571 Mäenpää 2003 s. 172, ks. myös Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 315

572 Tähti 1995 s. 348–349

573 Tähti 1995 s. 349

574 Mäenpää 2003 s. 172–173

575 Mäenpää 2003 s. 173

integraatio jo itsessään edellyttää tietyn asteista samankaltaisuutta unionin jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiltä.⁵⁷⁶

Yhteisöoikeuden oikeusperiaatteet täydentävät kirjoitettua normistoa. Periaatteet voivat olla peräisin joko yleisestä kansainvälisestä oikeudesta tai jäsenvaltioiden yhteisestä oikeusperinteestä taikka ne voivat olla yhteisön tuomioistuimen luomia. Oman ryhmänsä muodostavat ne periaatteet, jotka pohjautuvat yhteisön omaan erityisluonteeseen, ne sisältyvät joko perustamissopimukseen tai yhteisön tuomioistuimen luomaan käytäntöön. Periaatteita ovat yhteisöoikeuden etusijaperiaate, yhteistyö- ja lojaliteettiperiaate, toissijaisuusperiaate eli subsidiariteettiperiaate, läheisyysperiaate ja joustavuusperiaate eli kiinteämmän yhteistyön periaate.⁵⁷⁷

Muuhun julkishallintoon nähden kunnallishallinto on erityisasemassa. Kunnat toteuttavat lainsäädäntöä, mutta kuntien merkitys itsehallinnollisen roolin johdosta on tätä käsitystä laajempi. Kuntien toiminnan tulee olla omavastuista, kuntalaisten ehdoilla ja hyväksi tapahtuvaa. Kunnallinen itsehallinto ei kuitenkaan oikeuta kuntia-kaan poikkeamaan voimassa olevista säännöksistä tai hallintoa koskevista periaatteista. Kuntien toimintavapaus on edelleen lisääntynyt ja itse hallinnon osuus on jäämässä vähemmäksi. Kuntien rooli ei kuitenkaan ole niin paljon muuttunut, että yleishallinnolliset tehtävät olisivat menettäneet merkityksensä.

Hallinnolliset periaatteet koskevat myös kuntien rajoja ja ennen kaikkea niitä koskevaa päätöksentekoa⁵⁷⁸. Kunnan rajoja hallinnollisen jaotuksen perustana voidaan tarkastella periaatteiden näkökulmasta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Tarkastelun perustana voi silloin olla esimerkiksi kansalaisten tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus palveluiden käyttäjänä sekä niihin vaikuttajana nykyisessä kunnallisessa jaotuksessa.

Kunnan rajoja koskevaa päätöksentekoa tehdään niin kuntien kuin valtion eri viranomaisissa. Menettelyn on tapahduttava ensisijaisesti ao. erityislakien mukaan, mutta itse hallinnollisessa päätöksenteossa on noudatettava myös yleisiä hallinnollisia periaatteita, kuten myös itse päätösten sisällössäkin. Kuntien rajoja koskevan päätöksenteon puutteet voivat johtaa tuomioistuinkäsittelyyn ja päätösten muuttumiseen.

Hallinnollisten periaatteiden vaikutus kunnan rajaan johtuu kunnan toimivallan määräytymisperusteista, kunnan yhteisöluonteesta ja velvoitteista, jotka määräytyvät pääosin juuri kunnan rajojen mukaan. Joissakin tapauksissa kunnan rajaan tehtävillä muutoksilla voidaan alueen hallinnollisia olosuhteita korjata periaatteita paremmin toteuttaviksi. Huomattavin merkitys kohdistuu julkisiin palveluihin, joiden yhdenvertaista

576 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 237–238

577 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 31–32

578 Ks. esimerkiksi KHO:2008:1 s. 54. *Helsingin ja Sipoon* välisestä kuntajakokiistassa antamassaan päätöksessä KHO nimenomaan totesi, että asiassa tulivat sovellettaviksi myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate.

saatavuutta parantamalla voitaisiin parantaa hallinnollisten tavoitteiden toteutumista, puhumattakaan kansalaisten asemasta palveluiden käyttäjinä⁵⁷⁹.

4.1.5.2 Periaatteet hallintolaissa - yhdenvertaisuus

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet hallintolain (434/2003) mukaan ovat *yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden, suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate*. Näiden lisäksi on joukkoon kuuluvaksi otettava oikeusvaltioon keskeisesti kuuluva *hallinnon lainalaisuus* eli viranomaisten velvollisuus noudattaa voimassaolevia oikeusnormeja. Tästä seuraa myös lainalaisuusperiaate, jonka mukaan esimerkiksi julkishallinnon on aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen, jotta viranomaiset voisivat puuttua kansalaisten oikeudellisesti suojattuun asemaan. Periaate edellyttää, että viranomaiset eivät voi rajoittaa yksityisten oikeuksia eivätkä asettaa heille velvollisuuksia, ellei tällainen toimivalta perustu eduskunnan säätämään lakiin. Lainsäädäntö määrittelee lisäksi lakia soveltavien hallintoviranomaisten toimivallan ja yleensä myös käytettävissä olevat oikeusturvakeinot. Julkishallinnon toiminta samalla rajoitetaan lailla määriteltyihin puitteisiin. *Mäenpään* mukaan julkishallinto onkin oikeusvaltiossa nimenomaan lainsäädännön toimeenpano.⁵⁸⁰

Lainalaisuusvaatimus on laajentunut velvollisuudeksi noudattaa koko oikeusjärjestystä. Tästä on *Ryynänen* kuitenkin katsonut seuranneen lainalaisuusperiaatteen muuttumisen epämääräisemmäksi. Perimmäisenä syynä tähän on oikeusjärjestyksen käsitteen muuttuminen joustavammaksi. Virkatoimintaa sääntelevät normit muodostuvat myös yhä väljemmiksi. Tästä kehityksestä johtuen on hallinnon lainalaisuusperiaate saanut laajempaa merkitystä yleisemminkin mielivallan kieltona. Periaate edellyttää toisaalta, ettei viranomainen voi tulkinnanvaraisten säännösten pohjalta itse laajentaa toimivaltaansa.⁵⁸¹

Yhdenvertaisuusperiaate pohjautuu suoraan PeL:n 6 §:ään, jossa todetaan esimerkiksi, että *ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella*. Yhdenvertaisuusperiaate täsmentää pykälän vaatimuksia nimenomaan hallintotoiminnan osalta, eikä sen soveltaminen rajoitu vain ihmisten väliseen tasapuolisuuteen⁵⁸². Hallintotoiminnan tasapuolisuusvaatimusta koskeva PeL:n 6 §:n säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa, eikä hallinnossa siten saa perusteettomasti asettaa ketään

579 Edellä mainittuihin tekijöihin viitataan myös KuntajakoL 3 §:ssä, jossa luetellaan kunnallisen jaotuksen muutosperusteita.

580 Mäenpää 2003 s. 34 ja 163

581 Ryynänen 1999 s. 283–284

582 Yhdenvertaisuus eli tasapuolisuus tarkoittaa yleiskielessä samankaltaista kohtelua. Yhdenvertaisuutta koskeva sääntely kohdistuu ihmisiin tai yleisin tunnusmerkein määriteltyihin asioihin. Kulla 2008 s. 96, ks. myös Kulla 2004 s. 103

eriarvoiseen asemaan. Kun hallintotoiminta on usein rajallisten resurssien jakamista, niin tällaisissa tilanteissa yhdenvertaisuusperiaate edellyttää päätöksenteon tapahtuvan ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Samanlaisissa asioissa on yleensä myös noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaisuutta.⁵⁸³

Yhdenvertaisuuden merkitystä lakiin kirjattuna korostaa nyt myös laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta (21/2004). Lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan *edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa*. Lain taustalla ovat syrjintä- ja työsyryntädirektiivit, joissa säädetään puitteet ihmisten yhdenvertaisuudelle ja direktiiveissä säädettyihin perusteisiin liittyvän syrjinnän torjumiselle. Direktiivien tavoitteena on yhdenvertaisuuden saavuttaminen muun muassa kieltämällä eri asemaan asettaminen direktiiveissä säädettyillä syrjintäperusteilla. Laki panee täytäntöön edellä mainitut direktiivit täydentämällä voimassa olevissa laeissa säädettyjä syrjinnän kieltoja.⁵⁸⁴

Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on esimerkiksi itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä taikka elinkeinotoiminnan tukemisesta, koulutuksen, mukaan lukien erikoistumis- ja uudelleen koulutuksen, tai ammatillisen ohjauksen saamisesta. Lakia sovelletaan myös etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään. Lain 4 §:ssä säädetään viranomaisille velvollisuus kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee myös erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Pykälän tarkoittamia viranomaisia ovat valtion, kuntien, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, kun ne huolehtivat valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Viranomaisella tarkoitetaan myös julkisoikeudellista yhdistystä ja yksityisiä toimijoita niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä sekä valtion liikelaitoksia.

Säännös heijastaa PeL 22 §:ssä olevaa julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös myös konkretisoi perustuslaista johtuvia viranomaisten velvollisuuksia ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon yhdenvertainen kohtelu. Viranomaisten tulee omassa toiminnassaan huomioida lain tarkoitus esimerkiksi suunnittelussa ja tiedottamisessa. Viranomaiset voivat edistää yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi julkisten palvelujen rakennetta kehittämällä. Erityisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuus koskee myös kaikkia kuntia ja suurta osaa kuntayhtymistä. Suunnitelmissa on huomioitava kunnan väestö- ja hallintorakenne sekä viranomaisen toiminnan luonne. Kuntien viranomaisina laissa pidetään sellaisia kunnallisia elimiä, joilla on oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa,

583 Mäenpää 2003 s. 163–166. Ks. lisää Heuru 2003 esimerkiksi s. 224

584 HE (44/2003) s. 32

kuten kunnanvaltuustot ja -hallitukset, lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat kuin myös kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet. Kunnan sisäisillä vapaamuotoisilla apu- ja valmisteluelimillä, kuten sisäisillä työryhmillä ja johtoryhmillä, ei sen sijaan ole tällä tavoin määriteltyjä tehtäviä ja toimivaltaa, joten niitä ei pidetä laissa tarkoitettuina viranomaisina.⁵⁸⁵

Periaatteena yhdenvertaisuus on erittäin monimerkityksinen. Muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että ”samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla”. Tyypillisesti muodollinen yhdenvertaisuus on numeerista, edellyttää puolueettomuutta ja yleistettävyyttä. Suhteellinen yhdenvertaisuus on olosuhteiden mukaista yhdenvertaisuutta ja samaistetaan usein distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen. Moraaliseen yhdenvertaisuuteen kuuluu, että jokaisella henkilöllä on moraalinen peruste tulla kohdelluksi samanlaisella arvonnolla ja kunnioituksella kuin jokaista toista kohdellaan. Tosiasiallista eli aineellista yhdenvertaisuutta pidetään melko mahdottomana, koska ihmiset ovat erilaisia. Oikeudellinen yhdenvertaisuus on sidoksissa lain käsitteen syntyhistoriaan. Perimmältään oikeudellinen yhdenvertaisuus on moraalista yhdenvertaisuutta, korostaen ihmisarvoista kohtelua.⁵⁸⁶

Yhdenvertaisuus on keskeinen periaate arvioida myös kunnan rajaa. Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta niin yksittäisen kunnan rajan kuin koko kunnallisen jaotuksen tulisi täyttää tietyt vaatimukset. Kuntien rajojen tulisi ensinnäkin osaltaan toteuttaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Toisaalta rajojen tulisi vaikutukseltaan olla samanlaiset kaikille tai niiden tulisi ainakin olla sellaiset, etteivät ne ole esteenä yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Kansalaisten yhdenvertaisuus koskee laajasti ymmärrettyinä erityisesti perustuslaissa säädetyt perusoikeuksia. Yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi on ensisijaisesti lainsäätäjän tehtävä, mutta myös valtion ja kuntien viranomaisten tehtävänä on kiinnittää siihen huomiota. Asian voivat ottaa esille myös kansalaiset, jos kokevat olevansa eriarvoisemmassa asemassa kuin esimerkiksi alueen muiden kuntien asukkaat⁵⁸⁷. Yhdenvertaisuudella on merkitystä myös kunnan rajojen sisällä, sillä kunnalliset palvelut eivät välttämättä toteudu samantasoisina koko kunnan alueella.

Yhdenvertaisuuden kannalta kunnan rajaan kohdistuvat haasteet koskevat lähinnä palvelujen tarjontaa ja saantia sekä elinpiiriä koskevia vaikutusmahdollisuuksia. Myös kunnan rajaa koskevissa päätöksissä on huomioitava yhdenvertaisuusnäkökulma: kunnan rajaan ei esimerkiksi voida sallia sellaisia muutoksia, jotka asettavat muut kansalaiset tai alueen elinolosuhteet epätasa-arvoiseen asemaan. Tätä painottaa nykyisin myös yhdenvertaisuutta koskevan lain 8 §, jonka mukaan yhdenvertaisuutta tulee noudattaa myös muutoksenhakutilanteessa. Ketään ei saa asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia, jos henkilö on valittanut tai ryhtynyt toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

585 HE (44/2003) s. 37–39

586 Kulla 2004 s.104–107

587 Ks. kuntajakolaki 6.1 §

Yhdenvertaisuuden arviointi edellyttää ainakin kahden samanlaisen asian olemassaoloa ja näiden vertailua. Täydellisen vastaavuuden löytyminen on kuitenkin lähes mahdotonta. Vertailtavien kohteiden on erotuttava toisistaan jossakin suhteessa, jotta niiden yhdenvertaisuutta voitaisiin arvioida. Tästä johtuen yhdenvertaisuus ei koskaan voi olla täydellistä, vaan se voi olla olemassa ainoastaan tietyiltä osin eli tarkasteltavina oleviin ominaisuuksiin nähden. Nämä ominaisuudet vaihtelevat tapauksittain ja jokaisen vertailtavien kohteiden yhdenvertaisuuden vahvistaminen tai sen kieltäminen voi olla vain suhteellista. Yhdenvertaisuusperiaatteen ongelma ei ole yhdenvertaisuuden määrittäminen sellaisenaan, vaan niiden ominaisuuksien ja suhteiden valinta, joihin nähden yhdenvertaisuutta tai sen puuttumista on kussakin tapauksessa arvioitava. Tällaisia ominaisuuksia ei voida määrittää täysin objektiivisesti, sillä yhdenvertaisuus riippuu valitusta näkökulmasta. Tästä johtuen käsitykset yhdenvertaisuudesta ja lain mukaisesta kohtelusta samoin perustein, saattavat vaihdella ilman että olisi mahdollista objektiivisesti osoittaa oikea näkemys. Myös yhdenvertaisuutta koskevat tuomioistuinnratkaisut rajoittuvat kulloinkin kyseessä olevaan tapaukseen eikä tietyn ratkaisun voida väittää olevan yleisesti pätevä.⁵⁸⁸

Kunnan rajan vaikutuksen kannalta vertailtavuutta ei voida tehdä aivan edellä mainitun pääsäännön mukaisesti. Kysymys voi esimerkiksi olla siitä, kuinka yhdenvertaisessa asemassa kansalaiset ovat kunnan rajan molemmin puolin, varsinkin perusoikeuksien näkökulmasta. Vertailtavuus on vaikeaa, sillä kriteereitä voi olla niin monia, kuten etäisyys palveluihin, palvelujen taso, vaikutusmahdollisuudet, asuinympäristön viihtyisyys jne.

Lisäksi eri tekijöiden keskinäinen arvostus on yksilöllistä. Perusoikeudet ja niitä koskevat erityislait kuitenkin antavat muodollisia perusteita arvioida kunnan rajan vaikutusta kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kuntien rajojen saattaminen täysin kansalaisten kannalta yhdenvertaiseksi on melko mahdoton tavoite. Tähän vaikuttavat monet jo maantieteelliset tekijät ja toimitoja koskevat tarkoituksenmukaisuussyyt. Kansalaisilla on oikeus vapaasti valita asuinpaikkansa, vaikka toisaalta monilla ei siihen ole mm. työn tai muiden henkilökohtaisten syiden johdosta konkreettista mahdollisuutta.

Muodollisesti yhdenvertaisuusperiaatteen tulisi varmistaa lain yhtenäinen soveltaminen kaikissa tapauksissa. Näin tulkittuna yhdenvertaisuus merkitsee ainoastaan lain soveltamista jokaisessa keskenään samanlaisessa tapauksessa samalla tavalla. Tulkinta on suppea esimerkiksi siksi, ettei oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa juuri esiinny kahta keskenään samanlaista tapausta. Yhdenvertaisuusperiaatteen perimmäisenä tarkoituksena ei ole pelkästään lain soveltamisen yhtenäisyys, vaan aineelliseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluu sisällöllinen vaatimus sen toteutumisen oikeudenmukaisuudesta. Oikeudenmukaisuuteen kuuluu tässä aineellisessa mielessä se, että jokaiselle on taattava hänelle kuuluva osa ja toisaalta se, että samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla

588 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 121–122

tavoin ja erilaisia eri tavoin. Tasapuolisuuden ollessa suhteellista, kysymys kullekin oikeutetusti kuuluvan osan määrittelystä, jää lopulta avoimeksi.⁵⁸⁹

Kansalaisten yhdenvertaisuuden tavoittelu kuitenkin kuuluu hyvinvointivaltion luonteeseen. Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää, että kaikessa hallintotoiminnassa, yksittäisissä päätöksissä hallinnon eri tasoilla tehdään yhdenvertaisuudelle myönteisiä ratkaisuja. Kunnan rajaa koskeissa päätöksissä noudatetaan ensisijaisesti ao. erityslakeja ja kuntien tahtoa, mutta myös yhdenvertaisuusperiaate vaikuttaa taustalla.

4.1.5.3 Tarkoitussidonnaisuus

Tarkoitussidonnaisuus on yleinen tapa ohjata inhimillistä käyttäytymistä ja se voidaan ymmärtää myös käytettävän keinovalikoiman rajoitukseksi. Hallinto-oikeudessa periaate tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että sallittujen sisällöllisten toimintaperusteiden piiri on sovellettavan lain tarkoituksen rajoittama.⁵⁹⁰ Tarkoitussidonnaisuuteen kuuluu ts. yleinen velvollisuus käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Periaate sisältää kiellon käyttää väärin julkista valtaa tai yleisemmin viranomaisasemaa. Käytännössä voi kuitenkin olla vaikeaa määrittellä toimivallan käytön oikeaa tarkoitusta ja harkintavallan käytön sallittuja rajoja. Näihin asioihin saadaan selvyyttä vain selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä kussakin tapauksessa erikseen.⁵⁹¹

Kuntien rajoihin tarkoitussidonnaisuuden periaate liittyy lähinnä niiden toimien ja tarkoituserien kautta, joilla julkinen valta voi niihin puuttua. Kuntien rajojen muuttamista koskevan perusteen on oltava kuntajakolaissa ja täytettävä säädetyt edellytykset. Kunnan rajoja ei voida muuttaa esimerkiksi vain hetkellisten ongelmien, aluetta koskevien poliittisten valtaperusteiden tai yksittäisten intressiryhmien näkemysten perusteella.⁵⁹²

4.1.5.4 Suhteellisuus

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen pitää suhteuttaa toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että yksityisen oikeutta rajoitetaan mahdollisimman vähän. Yleisesti periaate viittaa kuitenkin kahden suureen väliseen tasapainoiseen

589 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 122–123

590 Kulla 2008 s. 99

591 Mäenpää 2003 s. 167. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen loukkaaminen voi loukata myös muita hallinnon periaatteita. Periaatteen käytännön soveltamisen ongelmista ks. Heuru 2003 s. 311–312.

592 Ks. Mennola 2006 s. 282. *Mennola* katsoi *Helsingin* kaupungin *Sipoota* koskevan alueliitosvaatimuksen olevan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen.

suhteeseen.⁵⁹³ Suhteellisuudella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Periaatteen mukaisen toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.⁵⁹⁴ Hallinnollisessa toiminnassa tämän periaatteen välittömät soveltamistilanteet liittyvät etenkin asetettujen tehosteiden ja rajoitusten valintaan. Euroopan yhteisön tuomioistuimen soveltamiskäytännössä suhteellisuusperiaatteen sisältö on asiayhteydestä riippuen ilmaistu vaihtelevasti. Etenkin tapauskohtaista päätöksentekoa ajatellen keskeisiä piirteitä ovat toimen asianmukaisuus ja soveltavuus asetettuihin tavoitteisiin nähden, toimen tarpeellisuus ja välttämättömyys sekä toimen oikeasuhtaisuus.⁵⁹⁵

Suhteellisuusperiaate saa konkreettista merkitystä esimerkiksi kunnan rajan muuttamistapauksissa. Mikäli tarve vaatii ja lain edellytykset täyttyvät, kunta voi joutua luovuttamaan maa-alueitaan toiselle kunnalle vain sen verran kuin taustalla olevat maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvät tavoitteet edellyttävät. Periaatteen merkitys ilmenee myös viranomaisen kunnan rajan muuttamista koskevan päätöksenteon yhteneväisyytenä.⁵⁹⁶ Suhteellisuusperiaate edellyttää myös, että kunnan rajan muuttamista koskevassa päätöksenteossa otetaan huomioon päätöksen kielteiset vaikutukset aluettaan menettävälle kunnalle ja siirrettävän alueen nykyisille asukkailla.⁵⁹⁷

Suhteellisuusperiaatteella on merkitystä silloinkin, kun arvioidaan onko kunnan rajan muuttaminen ainoa oikea tai riittävä toimenpide suhteessa sillä tavoiteltaviin hyötyihin nähden. Kunnan rajan muuttamisen yhteydessä usein pohditaan jaotuksen muuttamiselle vaihtoehtoisia toimia, kuten kuntien yhteistyön lisäämistä. Tällaista harkintaa tehdään lähinnä kunnissa, kun taas valtion päättäessä asiasta lopullisesti on harkinnassa huomioitava laajemmat näkökohdat. Kunnan rajaa koskevan toimenpiteen suhteellisuutta on arvioitava etenkin kuntien asukkaiden ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Kunnan rajoihin ei voida tehdä sellaisia muutoksia, joilla heikennetään kuntien elinkelpoisuutta ja kunnallisen itsehallinnon toteutumista.⁵⁹⁸

593 Kulla 2008 s. 103

594 HE (72/2002) s. 60

595 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 159

596 Näitä näkökohtia korosti KHO ratkaisussaan kuntajaon muuttamista *Helsingin ja Sipoon* välillä. KHO:2008:1 s. 24. *Tuorin* mukaan KHO on vähätellyt suhteellisuusperiaatteen merkitystä ao. tapauksessa. Hänen mukaansa suhteellisuusperiaate on valtiosääntöoikeudellinen vaatimus, jota on noudatettava varsinkin silloin, kun perustuslain takaamia oikeuksia rajoitetaan. Perusoikeuksia on lupa rajoittaa vain silloin, kun ja siinä määrin se on välttämätöntä. Tässä kohden hän viittaa kunnalliseen itsehallintoon. Tuori 2008

597 Tuori 2008

598 Suhteellisuusvaatimus on perusteltu myös silloin, kun kuntajaon muutoksella olisi kielteisiä vaikutuksia kuntajakolain 3 §:n luettelemiin näkökohtiin. Erityistä painoa tämä vaatimus saa kuntajakolain 5.2 §:n alaan kuuluvissa tilanteissa, joissa perustuslakimyönteisen tulkinnan periaate tehostaa kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Tuori 2006 s. 10

4.1.5.5 Objektiivisuus ja luottamuksensuoja

Objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaiselta toiminnassaan puolueettomuutta ja asiallisuutta. Periaate tarkoittaa kaikkinaisen mielivallan poissulkemista hallinto-toiminnasta.⁵⁹⁹ Kunnallinen luottamushenkilöhallinto jää kuitenkin subjektiivisen puolueettomuusvaatimuksen ulkopuolelle, sillä kunnalliset luottamushenkilöt voivat toimia eräissä asioissa puolueellisesti niin puoluepoliittisesti kuin myös kunnan eri alueita ja väestöryhmiä suosien.⁶⁰⁰ Periaatteen vastaisia toimia voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.⁶⁰¹

Objektiivisuus lisää viranomaisten toiminnan luottamusta. Se lisäksi varmistaa, että toiminta on lainmukaista ja tosiasioita vastaavaa. Periaatteeseen kuuluva viranomaisen toiminnan puolueettomuus edellyttää hallintotoimilta asiallisuutta ja perusteltavuutta.⁶⁰² Kunnan rajan kannalta tällä periaatteella on hieman samanlainen merkitys kuin tarkoitussidonnaisuuden periaatteella. Kunnan rajoihin ei saa tehdä mielivaltaisia, vain tiettyä intressiryhmää hyödyttäviä tai muutoin yleisesti hyväksymättömiä muutoksia. Periaatteen merkitys korostuu erityisesti kuntajaosta päätettäessä. Varsinkin ristiriitaisesta kuntajaon muutoksesta päätettäessä viranomaisen on ulkoisista paineista huolimatta säilytettävä toimintansa puolueettomuus ja asiallisuus.

Luottamuksensuojaperiaatteessa on kysymys siitä, voiko yksityinen oikeussubjekti luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Periaatteella on laaja soveltamisala Euroopan yhteisön oikeudessa ja siksi se sisällytettiin myös hallintolakiin.⁶⁰³ Luottamuksensuoja ts. luo yksilölle suojaa julkista valtaa vastaa. Kansalaisten tulee luottaa siihen, että viranomaisten toiminta on oikeaa, virheetöntä ja pysyvää.⁶⁰⁴

Kulla on viitannut siihen, että luottamuksensuojan ja yhteiskunnan muutostarpeiden välillä on selvä jännite. Lainsäätäjä ei voi aina toimia ihmisten odotusten mukaisesti, koska lakeja on usein muutettava näiden odotusten vastaisesti. Periaate sitoo myös lainsäätäjää, varsinkin rajoittamalla taannehtivaa lainsäädäntöä.⁶⁰⁵ Periaatteen tulee vaikuttaa myös kuntien rajojen merkitystä ja muuttamista koskevaan lainsäädäntöön, jossa tulee yhteiskunnallisista paineista huolimatta säilyä tietty jatkuvuus ja johdonmukaisuus. Kuntien rajoilta voidaan myös edellyttää hallinnollista pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Rajoja ei voi muuttaa vain lyhytnäköisten tai poliittisin tarkoituksiperin⁶⁰⁶. Rajoja voidaan kuitenkin tarvittaessa muuttaa, kun lähinnä kunta itse niin haluaa

599 Rynnänen 1991 s. 11

600 Heuru 2003 s. 200

601 HE (72/2002) s. 60

602 Kulla 2008 s. 102

603 HE (72/2002) s. 60–61

604 Ks Heuru 2003 s. 319–320

605 Kulla 2008 s. 106–107

606 Vallitsevan kuntajaon suoja on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti myös Suomen lainsäädännön lähtökohtana. Mennola 2006 s. 282

ja laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Kuntien rajoihin tehtävillä muutoksilla on pyrittävä lähtökohtaisesti mahdollisimman pitkäkestoisiin ratkaisuihin, vaikka tästä ei nimenomaisesti ole säännöksiä. Kansalaisten, julkisten yhteisöjen, kuten kuntien itsensä ja yksityisten toimijoiden on voitava luottaa hallinnollisten olojen vakaaseen ja rauhalliseen kehittämiseen myös oman toiminnan suunnittelun kannalta.

4.1.5.6 Muita hallinnon periaatteita – hyvä hallinto

Hallinnollisiin periaatteisiin kuuluu yleisesti ns. *hyvä hallinto*. Hyvää hallintoa on se, että tehtävät ratkaisut täyttävät niin hyvin kuin mahdollista ideaalin malliratkaisun vaatimukset.⁶⁰⁷ Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus. PeL 21.2 §:ssä säädetään, että *käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla*.

Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa vielä myös EU:n perusoikeuskirja, joka takaa oikeuden hyvään hallintoon ja ohessa myös hyvän hallinto-oikeuden vaatimus on siten eurooppalaista hallinto-oikeutta. Tämän perusoikeuden keskeisin erityispiirre on hyvän hallinnon yksilöllisyys ja velvoittavuus. Jokaisella on omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa. Hyvän hallinnon perustekijöitä ovat oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa ja menettelyllisten perusoikeuksien noudattaminen⁶⁰⁸. Tällaisia ovat esimerkiksi käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Muita hyvän hallinnon takeita ovat esimerkiksi asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen ja toimivat vastuujärjestelyt, oikeusturvakeinot, hallinnon julkisuus, perustuslain edellyttämä vastuu virkatoimista ja julkisen tehtävän hoitamisesta. Säädettyjen takeiden lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet määrittävät niin muodollisia kuin sisällöllisiä takeita hyvän hallinnon toteutumiseksi.⁶⁰⁹

EU:n piirissä vaikuttaa myös ns. *valkoinen kirja hyvästä hallinnosta* (2001) 428. Hallintotapaa on valkoisen kirjan mukaan uudistettava, koska EU-asioita käsittelevien toimielinten erottaminen toisistaan on monille vaikeaa. Kansalaiset eivät tiedä, kuka tekee heitä koskevat päätökset ja eivätkä koe saavansa näkökantojaan esille. Valkoisen kirjan mukaan hyvän hallintotavan kaikkia hallinnon tasoja koskee viisi periaatetta. *Avoimuus* eli toimielinten olisi työskenneltävä nykyistä avoimemmin. *Osallistuminen* eli kaikkien tahojen mahdollisimman laaja osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon, *politiikan suunnittelusta sen täytäntöönpanoon* saakka. *Vastuun selkeys* eli eri

607 Rynänen 1991 s. 10. Hyvän hallinnon määrittelystä ks. Heuru 2003 s. 149–150

608 Hallinnon ja kansalaisen välinen voidaan hyvinvointivaltiossa nähdä asiakkasuuhteena, jossa viranomaiset jakavat kansalaisille palveluita ja hyödykkeitä. Kulla 2008 s. 110–111

609 Mäenpää 2002 s. 3–6 ja Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 352–354

toimijoiden roolin selkeys lainsäätäjänä ja toimeenpanovallan käyttäjinä. *Tehokkuus* eli EU:n politiikkaa toteutetaan tavalla, joka on oikeassa suhteessa tavoitteisiin ja että päätökset tehdään oikealla tasolla. *Johdonmukaisuus* eli politiikan ja toiminnan on oltava johdonmukaista ja ymmärrettävää. Johdonmukaisuuden tarve unionin politiikassa kasvaa edelleen unionin tehtävien lisääntyessä. Johdonmukainen toiminta monimutkaisessa järjestelmässä edellyttää toimielimiltä vahvaa poliittista johtajuutta ja vastuun kantamista.⁶¹⁰

Lisäksi viranomaisen ja asiakkaan välisestä suhteesta on säännöksiä nyt myös hallintolaissa. Sen 7 §:ssä on säännökset *palveluperiaatteesta* ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Pykälän perusteluissa todetaan, että asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat yleisesti hallinnon kehittämisen painopistealueita. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen, saatavuuteen ja hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan edistettävä. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi.⁶¹¹

Hyvä hallinto ja siihen liittyvät tekijät edellyttävät toteutuakseen joskus myös sitä, että hallinnolliset rajat eivät ole asian käsittelyn, julkisuuden tai muutoin palvelutapahtuman esteenä. Tästä näkökulmasta hallintorakenteen ja vastuukysymysten tulisi olla niin selkeästi järjestetty, että asianosaiset tietävät kenen viranomaisen päätettäväksi asiat kuuluvat ja pääsevät helposti suoraan oikean viranomaisen luokse asiaansa hoitamaan. Tähän liittyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4. artiklan 3. kohdan säännös, jonka mukaan *julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset*⁶¹².

Useiden hallintorakenteiden päällekkäisyys, esimerkiksi jos asioita hoitavat kunnat, kuntayhtymät tai muut yhteistyöorganisaatiot, luo sekavuutta ja joissakin tilanteissa saattaa vaarantaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen. Kunnan rajan vaikutus saattaa olla huomattava varsinkin silloin, kun kunnat hoitavat tehtäviään yhdessä.

610 KOM(2001) 428 s. 7 ja 11

611 HE (72/2002) s. 61–62. Ks. myös Kulla 2008 s. 111–112

612 Sops (66/1991)

Kuinka kuntalaiset silloin pääsevät vaikuttamaan asioihinsa, jos asia koskee myös toisia kuntia ja asioiden päätösvaltaa kuuluu muillekin kunnille. Tällöin avoimina kysymyksinä esille nousevat esimerkiksi itse päätöksentekoon liittyvät tekijät, kuten julkisuus ja tiedonsaanti.

Kunnallishallinnon osalta on yleisesti todettava, että hyvää hallintoa on noudatettava kaikissa kunnan toimielimissä. Näiden lisäksi hyvän hallinnon vaatimus velvoittaa sellaisia henkilöitä ja muita elimiä, joilla on oikeusnormiin perustuvia kunnallisia tehtäviä tai toimivaltaa. Myös kunnan virastot, laitokset ja liikelaitokset ovat hallinnon alaan kuuluvia viranomaisia. Sen sijaan tällaisia viranomaisia eivät ole osakeyhtiöt, jossa kunta on osakkaana tai yhdistys, jossa kunta on jäsenenä. Jos tällaiselle yhtiölle tai muulle yksityiselle yhteisölle on kuitenkin annettu hoidettavaksi kunnan tehtäviä, kuten sairaanhoitoa tai vanhustenhuoltoa, on hyvän hallinnon vaatimuksia noudatettava. Myös kuntayhtymän toimielimiä pidetään kunnallisina viranomaisina ja niiden toimintaan on sovellettava hyvän hallinnon vaatimuksia.⁶¹³

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyvään hallintotapaan tukeutumisessa on myös periaatteellisia ongelmia. *Ryynäsen* mukaan tärkein niistä on se, että kunnallisen itsehallinnon nojalla kunnilla ja niiden viranomaisilla on tietty vapaus toimia tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, kunhan laillisuuden rajoja ei ylitetä. Kunnallisen itsehallinnon omassa toiminnassa tätä hyvän hallinnon käsitteen määrittelyongelmaa voidaan lievittää mahdollisimman laajalla kansalaiskeskustelulla, mutta sen onnistumisen edellytys on riittävä julkisuus ja kunnan asukkaiden aktiivisuus.⁶¹⁴

4.1.5.7 Neuvonta ja kielenkäyttö

Hallintolain 8 §:ssä säädetään viranomaiselle kuuluvasta neuvonnasta. *Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.*

Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Säännös laajentaa viranomaisen velvollisuutta antaa asiakkailleen neuvontaa, kuitenkin koskien hallintoasiain hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Neuvonta voi koskea oikeudellisten seikkojen ohella myös tosiasiallista neuvontaa. Opastamisvelvollisuus ulottuu asiakkaan ohjaamiseen

613 Mäenpää 2002 s. 7–8

614 Ryynänen 1999 s. 287–289. Kunnallisen itsehallinnon liikkumatilaan vaikuttaa se, että periaatteeseen kuuluu hallinnollisten ainesosien lisäksi myös oikeudellisia. Pääpaino on kuitenkin hallinnollisissa ainesosissa. Kulla 2008 s. 111

toimivaltaisen viranomaisen ohella myös toiselle hallinnonalalle tai kokonaan hallinnon ulkopuolellekin.⁶¹⁵

Myös kuntien viranomaiset ovat velvollisia neuvomaan muitakin kuin oman kuntansa asukkaita hallintoasioiden hoidossa. Kuntien viranomaiset ovat velvollisia opastamaan kansalaisia toimivaltaisen viranomaisen luo, oli kyseessä sitten toisen kunnan tai valtion viranomainen. Kunnan rajalla ei tässä hallinnollisen neuvonnan kannalta ole merkitystä. Muutoin toimivaltaisuuden määrittämisen näkökulmasta kunnan raja usein osoittaa oikean viranomaisen asiaa hoitamaan.

Hallintolain 9.1 §:ssä säädetään viranomaisen *hyvästä kielenkäytöstä. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.* Kielenkäytön laadulla ja virkamiehen tavalla ilmaista asioita on katsottu olevan merkitystä PeL 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Varsinkin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä on kiinnitetty huomiota selkeän ja asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksiin osana hyvää hallintoa. Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemasta. Näissä tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen eivät anna aihetta erilaisiin tulkintoihin.⁶¹⁶

4.1.5.8 Kuuleminen ja päätösten perusteleva

Hyvään hallintoon kuuluu myös puolustuksen oikeuksia, joilla tarkoitetaan kaikkia niitä keinoja, joita asianomaisella on käytettävissään puolustaessaan oikeuksiaan ja intressejään julkista valtaa vastaan. Puolustautumisoikeuksiin kuuluvat *asianosaisen kuulemisvelvoite, päätöksen perusteluvelvollisuus ja oikeus tehokkaaseen oikeusturvaan.* Jos julkisen viranomaisen päätös selvästi vaikuttaa henkilön etuihin, on hänelle annettava mahdollisuus esittää omat näkemyksensä. Kuulemisperiaate pätee kaikissa yksilöä koskevissa toimissa, jotka päättyvät yksilön kannalta kielteiseen lopputulokseen. Kuulemisperiaate hallinnollisessa menettelyssä on vakiintunut myös yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kuulemisvelvoite ei ole yhteisöoikeudessa, kuten ei kansallisellakaan tasolla poikkeukseton. Velvoitetta analysoitaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, vaatiiko päätöksen tarkoitus asianosaisen kuulemista. Kuulemisvelvoitetta ei ole silloin, kun kuulemisella ei ilmeisesti ole vaikutusta päätöksen lopputuloksen kannalta.⁶¹⁷

Kun päätökset koskevat erityisesti henkilön etua, oikeutta tai velvollisuutta, on hänelle yleensä varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Tämä on tärkeää oikeusturvanäkö-

615 HE (72/2002) s. 62–64. Ks. Heuru 2003 s. 296

616 HE (72/2002) s. 64–65

617 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 213–216

kohtien kannalta eikä tätä oikeutta voida hallinnollisilla jaotuksilla tai rajoilla rajoittaa. Kuulemisvelvollisuudesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan tarkempia säännöksiä ao. erityisalojen lainsäädännössä.

Päätösten perusteluvollisuus on merkittävä tekijä hyvän hallinnon toteutumisessa. Tästä on nimenomaisesti otettu säännös esimerkiksi Euroopan unionin perustamissopimukseen. Perusteluveike koskee sekä normipäätöksiä että tapauskohtaisia päätöksiä. Perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava unionin toimielimen tekemän toimenpiteen perustelut siten, että toimenpiteen kohteena oleville henkilöille selviävät sen syyt, jotta nämä henkilöt voivat puolustaa oikeuksiaan ja tutkia, onko päätös asianmukainen. Missä laajuudessa perusteluja on kulloinkin esitettävä, riippuu esillä olevan asian luonteesta. Perusteluvollisuuden laajuus vaihtelee olosuhteiden mukaan riippuen siitä, mikä merkitys kyseisellä päätöksellä on yhtäältä unionin kannalta ja toisaalta asianosaisen tiedontarpeen näkökulmasta. Päätösten perusteleminen toteutuu näin keskeisellä tavalla yksilön tai muun oikeussubjektin oikeusturvatehtävää.⁶¹⁸

4.1.5.9 Viranomaisten yhteistyö

Koska hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu koko julkishallintoon, *viranomaisten yhteistyön* toimivuus on yksi hyvän hallinnon edellytyksistä. Hallintolain 10.1 §:n mukaan *viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä*. Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on keskeistä merkitystä niin hallintoasian selvittämisessä kuin yleisemmin hallintotoiminnassa. Tarkoituksena on tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä viranomaisten hallinnonalakohtaista ja organisatorista eriytymistä⁶¹⁹. Yhteistyöveike myös yksinkertaistaa ja nopeuttaa asiointia viranomaisessa, kun asiakkaan ei välttämättä tarvitse kääntyä eri viranomaisten puoleen saadakseen asiansa hoidetuksi. Säännös määrittää viranomaisen palveluperiaatteen merkitystä yhtäältä suhteessa muihin viranomaisiin ja toisaalta hallinnon asiakkaisiin.⁶²⁰

Viranomaisten välisen yhteistoiminnan edellytykset paranevat lisäksi, kun hierarkisesta hallinto-organisaatiosta siirrytään enemmän verkostomaisempaan hallintoon. Tällöin voidaan hyödyntää esimerkiksi joustavasti tietotekniikan mahdollisuuksia viranomaisten välisessä viestinnässä. Ajanmukaisena hallintona voidaan pitää myös viranomaistehtävien kuulumista yhä useamman viranomaisen toimivaltaan. Hallinnossa tulisi voida hoitaa useampaa viranomaista koskevaa asiaa yhdessä viranomaisessa. Ko-

618 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999 s. 222–224

619 Esimerkiksi kunnallinen itsehallinto rajoittaa kunnan viranomaisen avustamisvelvollisuutta itsehallinnollisissa asioissa. Kulla 2008 s. 119

620 HE (72/2002) s. 65–66

konaisuuden kannalta asian käsittely tulisi silloin hoitaa asiaan liittyvien viranomaisten yhteistoiminnassa.⁶²¹

Kunnan eri viranomaiset ovat tehneet jo pitkään yhteistyötä ja yhteistyö on edelleen lisääntynyt viime vuosina. Kunnan tehtäviä koskevat erityislait ovat mahdollistaneet yhteistyön, eivätkä kunnan rajat ole olleet tälle kovinkaan suurena esteenä. Toimivan viranomaisten yhteistyön tulisi näkyä kansalaisille parempina palveluina ja siten edistää esimerkiksi perusoikeuksien toteutumista maan ja kuntien eri osissa. Jos toimintaan osallistuu useita kuntia, muita hallinnon tasoja tai toimijoita, voi vastuunjako jäädä epäselväksi. Hallintorakenne, toimivalta ja vastuu on oltava aina selkeästi määriteltävissä. Hallintoa ja viranomaisia olisi oltava vain niin paljon kuin tarvitaan. Hallintolain mukainen yhteistyö viittaa erityisesti koko julkisen hallinnon väliseen yhteistyöhön. Sellaiset hallintoasiat, jotka eivät ole itsehallintoasioita, on perusteltua hoitaa yli kunnallisten rajojen.⁶²²

4.1.5.10 Julkisuus

Julkisuus on hyvän hallintotoiminnan yleinen periaate. Julkisuusperiaatteeseen kuuluu asiakirjajulkisuus eli oikeus saada tietoja asiakirjoista ja muista tallenteista, käsittelyn julkisuus eli oikeus seurata käsittelyä, viranomaisten tiedottaminen ja hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen.⁶²³ Hallinnon julkisuutta edellyttää myös PeL 12.2 §, jonka mukaan *viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.* Perustuslain säännöstä täydentää laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jossa on myös määritelty julkisuusperiaatetta. Lain 1 §:n mukaan *viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen.*

Julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu virkavelvollisuuksiin ja julkisuus on perusoikeutena voitava tarpeen vaatiessa toteuttaa myös tuomioistuinteitse. Perusoikeuksilla on etusija suhteessa lakiin ja alemmantasoisiiin normeihin. Tuomioistuimen onkin annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisesti ristiriidassa perustuslain kanssa, kuten PeL 106 §:n säädetään. Hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on tulkittava sovellettavaa lakia perusoikeusmyönteisesti. Käytännössä tämä tulkinta merkitsee, että viranomaisen on useista

621 Mäenpää 2003 s. 184

622 Hallintonselonteosta (VNS 2/2005) antamassaan vastauksessa eduskunta on muun ohessa katsonut, että julkisen sektorin toimijoiden yhteisellä palvelujen järjestämisellä on vastaisuudessa merkittävä rooli palvelujen saatavuuden turvaamisessa. HaVM (2/2006) s. 15

623 Mäenpää 2002 s. 135–136. Julkisuuden eri muodoista tarkemmin ks. Heuru 2003 s. 243–266

mahdollisista tulkinnoista valittava julkisuusperiaatetta parhaiten ja tehokkaimmin toteuttava vaihtoehto.⁶²⁴

Julkisuuteen kuuluu oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Periaate edellyttää menettelyn avoimuutta ja viranomaisen tiedottamista toiminnastaan. Julkisuusperiaatteen vastakohtana on salassapitoperiaate, jonka mukaan viranomaisten toiminta ja asiakirjat ovat julkisia vain erityisellä oikeudellisella perusteella. Julkisuusperiaatteen tehtävänä on ollut etenkin oikeusvarmuuden turvaaminen, viranomaisen toiminta voi olla ennakoitavaa vain, jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksistä on saatavissa tietoa. Julkisuusperiaate on keskeisesti nimenomaan avoimen hallinnon osatekijä. Avoimuus ja julkisuus vahvistavat viranomais-toiminnan uskottavuutta ja legitimitettiin.⁶²⁵

Hallinnon julkisuusperiaatteella on kunnallisen itsehallinnonkin näkökulmasta keskeinen merkitys. Julkisuuden toteutumisella tavoitellaan keskeisesti kunnan asukkaiden mielenkiinnon ylläpitämistä paikallisiin asioihin ja edellytysten luomista itsehallinnon kautta tapahtuvaan asioiden hoitamiseen. Julkisuusperiaate luo myös kunnan asukkaille mahdollisuuden seurata ja valvoa yleensä hallintoa, valitsemiaan luottamushenkilöitä sekä virkahenkilöstöä. Julkisuusperiaate vahvistaa hallinnon kansanvaltaisuutta ja on osa oikeusturvajärjestystä.⁶²⁶

Yleisesti kunnan rajat eivät estä julkisuuden toteutumista. Kuntien toiminta ja toimielinten kokoukset pöytäkirjoineen ovat yhtä lailla julkisia ja avoimia myös muiden kuntien asukkaille. Julkisuuden toteutuminen on haasteellista kunnissa etenkin silloin, kun kunnat päättävät asioista yhteistyössä tai tehtävää hoitaa muu kuin kunnallinen toimija. Näissä tapauksissa toiminta voi muodollisesti olla julkista tai sitä on jollain tavoin rajoitettu. Käytännössä jo itse toimintaa koskevan tiedon saaminen voi olla mm. hallinnollisista ja byrokraattisista syistä hyvinkin vaikeaa. Päätöksentekotoimieliin tai viranomainen voi joskus sijaita kaukana toisessa kunnassakin.

4.1.5.11 Kestävä kehitys ja eettisyys

Ryynänen on ottanut periaatteiden joukkoon myös *kestävän kehityksen*. Kestävän kehityksen periaatteessa on kysymys luonnonvarojen ympäristöllisesti ja muutoin taloudellis-juridisesti tasapuolisen oikeusperiaatteen muovaamisesta. Kestävän kehityksen periaate lähtee siitä, että ympäristön hyödyntämisen kielteiset vaikutukset sidotaan kehityksen asettamiin tavoitteisiin ja ympäristön sietokykyyn⁶²⁷. Ympäristöoikeudessa

624 Mäenpää 1999 s. 13

625 Mäenpää 2002 s. 132–133

626 Ryynänen 1999 s. 283

627 Tähän liittyy myös kestävän kehityksen merkitys kuntien rajojen muuttamisen yhtenä perusteena. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla yhdyskuntarakenteen eräänä keskeisenä tavoitteena on turvata kestävä kehitys. Kuntajakoselvittäjän mukaan hyvin suunniteltu, tiivis kaupunkirakenne tekee mahdolliseksi joukkoliikenteen järjestämisen ja siten kestävän kehityksen. Kaupunkirakenteen

kestävä kehitys on vakiintunut kaikissa Pohjoismaissa oikeusperiaatteeksi, joka tulee ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa, myös säädösten tulkinnessa. Oikeusnormiksi kehittyäkseen kestävän kehityksen käsite edellyttää minimi- ja maksimiarvojen määrittelyä, joiden perusteella voidaan säätää mikä on laillista ja mikä laitonta kestävän kehityksen kannalta.⁶²⁸

Kestävän kehityksen periaatteelle löytyy myös normipohjaa PeL 20 §:stä, jossa säädetään *vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille*. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kunnallishallinnolla on myös roolinsa kestävän kehityksen kannalta. Kuntal 1.3 §:ssä määrätään, että *kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan*.

Mäkisen mukaan silloin, kun kestävän kehityksen periaate nähdään osana kunnan itsehallinnon määrittelyä, kunnan toiminta-ajatuksena, niin periaate liittyy kunnan toimialakysymyksiin. Vaihtoehtoisesti tulkiten kestävän kehityksen vastainen toiminta on toimivallan ylittämistä. Periaatteen väljyydestä johtuen yksittäisen päätöksen arviointi kestävän kehityksen periaatteen vastaiseksi voi tapahtua vain erityisen painavilla perusteilla. Kunnalla on tässä suhteessa paljon harkintavaltaa. Koska kunnallinen itsehallinto on kunnan asukkaiden itsehallintoa, vastuu luonnosta sen monimuotoisuudesta kohdistuu myös kuntalaiseen itsehallinnon toteuttajina ja yksityisinä oikeussubjekteina. Tällä tavalla vastuu luonnosta saa kunnallisoikeudellisen merkityksen siten, että se asettaa kunnalle ja kunnan asukkaille itsehallinnon harjoittajina velvollisuuksia.⁶²⁹

Oman elinympäristön käsite voi olla laaja. Se voi tarkoittaa omaa asuinkuntaa, kesämökin ympäristöllisiä olosuhteita tai myös työympäristöä. Liikkuvilla nykyihmisillä työympäristön lähellä tapahtuvat olosuhteiden muutokset voivat olla tärkeitä, joskus jopa kotikuntaa koskevia muutoksia tärkeimpiä. Kunnallisoikeudessa osallistumis-oikeudet liitetään ensisijassa asukkaiden oikeudeksi. Ympäristöoikeudessa ei tehdä tällaista rajausta, vaan ympäristöoikeus edellyttää laaja-alaisempaa oikeutta osallistua ja vaikuttaa.⁶³⁰

Periaatteiden joukkoon voidaan lukea myös *eettiset arvot*, jotka sisältävät hyvää hallintoa ja kestävää kehitystä sivuavia asioita. Eettisten arvojen mukainen toiminta pyrkii sosiaalisen, teknisen, taloudellisen ja poliittisen toiminnan sekä yksilön ja ihmiskunnan parhaaksi. Etiikka kohdistuu arvoihin, vastuihin ja niiden painotukseen, valtaan ja valtasuhteisiin sekä käyttäytymiseen ja käyttäytymisen arvostukseen. Etiikan arvoperustaan sisältyvät kunniallisuus, oikeudenmukaisuus, lainkuuliaisuus, rohkeus,

hajautumista pidetään kestävän kehityksen kannalta erittäin haitallisena, koska tämä kehittää liikennettä yksityisautoiluun perustuvaksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 53/2006 s. 48

628 Ryynänen 1999 s. 281–282. Ks. myös Heuru 2003 s.317–318

629 Mäkinen 2004 s. 26 ja 35. Kunnallisoikeudellisen periaatteena kestävä kehitys voidaan ymmärtää ns. sateenvarjoperiaatteena. Se ei ulota vaikutustaan vain ympäristöasioihin, vaan kaikkeen kunnan toimintaan. Sallinen 2007 s. 183

630 Mäkinen 2004 s. 36

rehellisyys, luottamuksellisuus, vastuuntunto, aloitteellisuus, avoimuus ja kohtuullisuus. Eettisten arvojen mukainen toiminta ei merkitse pelkästään säännösten ja periaatteiden seuraamista, vaan myös sellaisten käyttäytymisperiaatteiden aktiivista kehittämistä, joilla päästään parhaisiin ratkaisuihin myös ihmisarvon ja ympäristön kannalta.⁶³¹

Niin kestävä kehitys kuin eettiset arvot hallintoa ohjaavina periaatteina ovat merkitykseltään paljon syvempiä ja aatteellisempia kuin muut edellä käsitellyt periaatteet. Näiden periaatteiden mukaisesti toimiessa olisi huomioitava hallintotoiminnan vaikutukset paikallisesti ja kansainvälisesti yli kaikkien rajojen. Jokainen kunta on luonnollisesti velvollinen huolehtimaan varsinkin kestäväen kehityksen toteutumisesta ja elinympäristön säilymisestä alueellaan. Tämän lisäksi kunnan on huolehdittava ympäristöstä laajemmin yli kuntarajojen. Ongelmaksi muodostuu kestäväen kehityksen ja eettisten arvojen mukaisen tai vastaisen toiminnan konkreettinen määrittely ja sen näkyminen hallinnollisissa toimissa.

4.1.5.12 Hallinnollisten periaatteiden soveltaminen kunnissa

Hallinnollisiin periaatteisiin kuuluu, että kunnat ja niiden viranomaiset voivat kehittää niiden sisältöä ja merkitystä itse toiminnassaan vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Tavoitteena tulee olla päätyminen kussakin tapauksessa parhaaseen vaihtoehtoon. Periaatteiden rajojen sisällä tulisi aina pyrkiä etsimään täydellisimmin periaatteita toteuttava vaihtoehto. Yhdenvertaisuuden periaatteen huomioiden tulisi löytää tasapuolisin vaihtoehto, objektiviteettiperiaatteen kannalta asiallisesti perusteltavin vaihtoehto, suhteellisuusperiaatteen huomioiden taas kohtuullisin vaihtoehto ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen huomioon ottaen puolestaan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.⁶³²

Periaatteiden soveltamiseen kunnissa liittyy kuitenkin ongelmia esimerkiksi kuntiin kohdistuvan valtiovalvonnan kohdalla. Sen keventämisen on kriittisissä arvioissa katsottu tarkoittaneen legaliteettiperiaatteen syrjäyttämistä opportunitaettiperiaatteella, jolla tarkoitetaan soveliaisuusharkintaa eli valvontaviranomaisen oikeutta harkita toimenpiteitä valvottavaa kohtaan. *Ryynäsen* mukaan tällainen kritiikki jättää kuitenkin huomioitta sen seikan, ettei oikeudellisten kontrolloikeinojen karsiminen suinkaan vapauta kuntia oikeus- ja lakisidonnaisuudesta. Kuntien sääntelyvalta ja päätöksenteko myös yksittäistapauksissa ja erityisesti kansalaista koskevasti on edelleen samassa määrin lakisidonnaista. Perinteisesti viranomaisten harkintavalta on jaettavissa sidottuun eli oikeussäännösten sitomaan ja vapaaseen eli tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Perusajattelutapa on ollut se, että oikeuskysymysten ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten väliin voidaan vetää joillakin järkevillä perusteilla raja.⁶³³

631 Ryynänen 1999 s. 287–288

632 Ryynänen 1991 s. 192

633 Ryynänen 1999 s. 283–285. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta voi olla ongelmallista se, että kyseiset vapaata harkintaa rajoittavat oikeudelliset periaatteet ja joustavat normit tulkitaan

Kuntiin kohdistuvissa hallintoratkaisuissa on harkintavallan rajoitusperiaatteilla keskenään erilainen paino ja merkitys. Korostetusti esille nousee luonnollisesti yhdenvertaisuuden periaate. Kuntien yhdenvertaisuus ei ole toteutunut kovin hyvin niin lainsäädännössä kuin hallintotoiminnassa. Vaikka yhdenvertaisuuden periaate koskee kaikkea julkista toimintaa ja ulottaa vaikutuksensa myös kuntiin kohdistuviin toimiin, on tarkastelu ensisijaisesti kohdistettu toimien vaikutuksesta kuntalaisiin. Esimerkiksi lainsäädäntöhankkeissa on vertailu kuntien kesken jäänyt vähemmälle huomiolle.⁶³⁴ Tätäkään kuntien toiminnan tasoa ei *Ryynäsen* mielestä kuitenkaan saa jättää huomiotta. Näin siitäkin huolimatta, että kunta sinällään ei ole mikään itseisarvo, vaan lainsäädännönkin arvioinnissa ensisijainen huomio luonnollisesti on kiinnitettävä siihen, miten se vaikuttaa kansalaisiin.⁶³⁵

Hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkitykseen vaikuttaa myös palvelujen järjestämisessä tapahtuvat muutokset. Palvelutuotannon siirtymisen vaaroina kunnan ulkopuolisille toimijoille voidaan nähdä julkisuusperiaatteen, yhdenvertaisuuden ym. hallinnon periaatteiden merkityksen väheneminen. Kunnallisten toimintojen yhtiöittämisellä laajemmassa määrin saattaa hyvinkin olla kielteisiä vaikutuksia. Kunnan ohjauksessa toimiva sopimusperusteisesti painottunut asioiden hoitotapa olisi puolestaan kansalaisläheisemmin kontrolloitu kuin valtionohjauksessa tapahtuva palveluiden tuotanto. Uudentyyppiset asioiden hoitotavat edellyttävät, että ratkaisut on perusteltava, niiden on oltava johdonmukaisia, tarkoituksenmukaisia ja myös julkisesti kontrolloituja muutoinkin kuin vain jälkikäteisen valvonnan suppeissa muodoissa.⁶³⁶

4.1.6 Hallinnolliset oikeusturvakeinot aiheen näkökulmasta

Hallinnon oikeusturvajärjestelmän keskeinen peruste on yleinen oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen. Tämä on turvattu perusoikeutena. PeL 21.1 §:n mukaan *jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*. Hallinnon lainalaisuuden toteutumisen katsotaan myös edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen.⁶³⁷

Varsinaisen muutoksenhaun perusmuoto on *valitus*. Valitusta koskevat säännökset perustuvat valitusoikeuden yleisyyteen ja sitä koskevien rajoitusten poikkeuksellisuus-

oikeusharkintaisiksi, jolloin tarkoituksenmukaisuus suurelta osin kääntynyt oikeudelliseksi.

634 Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota verontilityslain muutosesitykseen. Sen heikentävä vaikutus yhdessä muiden toimien kanssa muodostuisi joillekin kunnille varsin tuntuvaaksi. Valiokunta vaati hallitukselta selvitystä yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laeissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa. PeVL (41/2002).

635 Ryynänen 1991 s. 216–217

636 Ryynänen 1991 s. 229–230

637 Mäenpää 2003 s. 453

teen. Valituksista yleisimmät ovat kunnallisvalitus ja hallintovalitus. Erityissäännöksissä voidaan lisäksi määrätä poikkeavista valitusmenettelyistä. Pääsäännön mukaan valtion viranomaisen päätöksistä valitetaan hallintovalituksella ja kunnan päätöksistä yleensä kunnallisvalituksella. Erityissäännöksen sitä edellyttäessä kunnan toimielimen päätöksistä valitetaan kuitenkin hallintovalituksella. Hallintovalitusta sääntelee *hallintolainkäyttölaki* (586/1996), kunnallisvalituksen erityispiirteistä säädetään *kuntalaissa* (365/1995). Molemmissa tapauksissa valituksen käsittely tapahtuu kuitenkin hallintolainkäyttölain mukaan. Kunnallishallinnossa etenkin sosiaali- ja terveystoimessa, sivistystoimessa sekä maankäyttö- ja rakennusalan erityislainsäädäntöä toteuttavien toimielinten päätöksistä tehtävä valitus on usein hallintovalitus. Tämä perustuu yleensä nimenomaiseen säännökseen. Jos kunnan erityislainsäädäntöön perustuvissa tehtävissä kuitenkin käytetään kunnallisvalitusta, laissa todetaan muutosta päätökseen haettavan siten kuin kuntalaissa säädetään.⁶³⁸

Kunnallisten toimielinten ja viranomaisten päätösten muutoksenhausta säädetään KuntaL 88 – 97 §:ssä. Kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe on *oikaisuvaatimusmenettely*. Kunnan muun toimielimen kuin valtuuston sekä kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksestä on aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella.

KuntaL 90 §:n mukaan *valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta*. Valitusoikeuden määräytymisestä säädetään KuntaL 92 §:ssä. Sen mukaan *oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen*.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus on kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe ja kunnan sisäistä hallintomenettelyä silloin, kun valitetaan muiden kuin valtuuston tai kuntayhtymän ylimmän toimielimen päätöksestä. Oikaisuvaatimusmenettely ei ole lainkäyttöä, vaan siihen sovelletaan hallintolakia (434/2003). KuntaL 93 §:n mukaan *oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista*.⁶³⁹

Valitusoikeus on sillä, jolle on asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto taikka jota päätös muutoin nimenomaisesti koskee. Toiseksi valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Useimmin valitusoikeus perustuu kunnan jäsenyyteen, mutta muiden kuntien asukkailla tämä oikeus on vain asianosaisuuden perusteella. Päätöksen tulee välittömästi vaikuttaa

638 Mäenpää 2003 s. 458–459

639 Harjula – Prättälä 2007 s. 669 ja 699

sen henkilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun, jota voidaan pitää asianosaisena. Valitusoikeuden arvioinnissa on huomioitava laajemmin myös PeL 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan merkitykset. Kuntalakiä sovellettaessa asianosaisen muutoksenhaun perustaksi riittää, että päätös välittömästi vaikuttaa hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa.⁶⁴⁰

Kunnan jäsenen valitusoikeuden oikeudellisena perusteena on se, että kunta on pakkoyhteisö, jonka toiminta ja talous vaikuttavat sen jäsenten asemaan ja että jäsenillä tulee olla mahdollisuus tällä tavoin oma-aloitteisesti valvoa, ettei kunnan hallinnon ja talouden hoidossa syöllistyä virheelliseen menettelyyn tai väärinkäyttöksiin.⁶⁴¹ Kunnan yhteisöllisyys vaikuttaa myös siihen, ettei muiden kuin oman kunnan jäsenillä ole mahdollisuutta vaikuttaa kuntansa päätöksentekoon jälkikäteisesti. Vaikuttaminen muutoksenhaun kautta edellyttää asianosaisuutta. Useissa tapauksissa samoilla toisen kunnan asukkailla, joilla on asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus, on ollut jo ennen päätöksentekoa mahdollisuus saada tietoa ja tiedotettu muutoin päätöksen taustoista sekä muista seikoista. Tätä kautta asianosaisten joukko koostuu hyvin paljon samoista toisten kuntien henkilöistä, joille kunta on velvollinen tiedottamaan asioista ja luomaan vaikutusmahdollisuuksia.

Kunnallisvalitus ja hallintovalitus eroavat toisistaan eräissä periaatteellisesti tärkeissä ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta merkityksellisissä kohdissa. Kunnallisvalituksen erityispiirteet korostavat kunnallista demokratiaa ja päätöksenteon vapautta. Tästä johtuen hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen välillä on eroja etenkin kohdissa, jotka koskevat valitusoikeutta ja -menettelyä, päätöksen valituskelpoisuutta, käytettävissä olevia valitusperusteita, valituksen oikeusvaikutuksia ja valitusviranomaisen toimivaltaa. Kunta on jäsentensä yhteisö, jonka päätösten valvonta on jokaisen kuntalaisen etu. Kunnallisvalitukseen voi asianosaisen lisäksi turvautua kuka tahansa kunnan jäsen riippumatta siitä, koskeeko päätös häntä. Hallintovalituksen voi sen sijaan tehdä vain päätöksessä asianosainen. Kunnallisvalitus ei pelkäästään takaa oikeusturvaa, vaan sillä on myös yleisempi valvontatehtävä. Koska kunnallisvalitus on mahdollinen ainoastaan laillisuusperusteella, kunta tavallaan saakin tehdä itsehallintonsa puitteissa myös epätarkoituksenmukaisia tai muuten huonoja päätöksiä valitusviranomaisen voimatta niihin puuttua.⁶⁴²

Valituskelpoisuus on yhteydessä valitusoikeuteen, sillä ainoastaan valituskelpoiseen päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Lisäksi vain valituskelpoinen päätös voi saada aikaan oikeusvaikutuksia, joiden perusteella valitusoikeus määräytyy. Valitus ei ole mahdollinen tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, esimerkiksi opetuksesta tai hoitotoimenpiteistä. Valituksen kohteena on yleensä lain soveltamista koskeva hallintopäätös. Mikäli viranomainen suorittaa yksityisoikeudellisia toimia, kyseessä ei

640 Hannus – Hallberg 2000 s. 602–603

641 Hannus – Hallberg 2000 s. 607

642 Mäenpää 2003 s. 458–460

ole varsinainen hallintoasian käsittely. Tuollaisesta kunnan elimen päätöksestä voidaan kuitenkin tehdä kunnallisvalitus.⁶⁴³

Voidakseen huolehtia oikeuksistaan ja vaikuttaa kohdaltaan päätöskien oikeellisuuteen, kuntalaisten on saatava niistä tietoa. Päätöksistä tiedottamisesta on säännös KuntaL 95 §:ssä. Sen mukaan *asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi.*

Kuntalaisten omalla aktiivisuudella seurata kunnallisten toimielinten päätöksenteoa on näin merkitystä. Toisaalta samoin sillä, kuinka kunta virallisen tiedottamisen lisäksi jakaa tietoa toiminnastaan ja pitää asioissa asianosaiset ja kuntalaiset tietoisina. Tähän liittyy myös KuntaL 96 §, jossa säädetään päätöksistä tiedottamisesta. *Pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen on lähetettävä sille, joka on sitä pyytänyt.* Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Kunnallisvalitus on kunnan asukkaan⁶⁴⁴ keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja antaa oikeussuojaa asianosaiselle häntä koskevassa päätöksenteossa sekä toisaalta valtion valvontakeino. Valtion valvontakeinona kunnallisvalitus takaa oikeusjärjestyksen ylläpitämisen. Valitusviranomaisen ratkaisuvallta kunnallisvalituksessa on kuitenkin rajoitettua, sillä päätös voidaan kumota ja palauttaa asia kunnan viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi. Hallintovalituksessa valitusviranomainen voi puolestaan korvata virheellisen päätöksen uudella päätöksellä ja näin nopeuttaa asian loppuunsaattamista. Näistä syistä hallintovalitus on korostetusti yksilölle oikeussuojaa antava muutoksenhakekeino. Kunnallisen itsehallinnon periaatteet eivät hallintovalituksessa rajoita valitusviranomaisen tutkimisvaltaa.⁶⁴⁵

Kunnallisvalitus on ensisijainen keino hakea muutosta kunnanvaltuuston ja kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätökseen. Kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä voidaan myös tehdä kunnallisvalitus. Valitusoikeus on lähtökohtaisesti riippuvainen oikaisuvaatimuksen tekemisestä. KuntaL 91.1 §:n valitusperusteena voi olla, että *päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai päätös on muuten lainvastainen.* KuntaL 91.2 §:n mukaan *päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.* Oikaisuvaatimus- tai valituskelpoinen on yleensä päätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.⁶⁴⁶

643 Mäenpää 2003 s. 453–459

644 Ryynänen onkin todennut voitavan jopa katsoa, että asukkaan vaikuttamisen tosiasiallinen merkitys testataan hallinto-oikeudellisessa oikeudenkäynnissä. Ryynänen 1999 s. 79

645 Harjula – Prättälä 2007 s. 674–675

646 Harjula – Prättälä 2007 s. 675–677

Hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä on myös mahdollista tehdä jatkovalitus. KuntaL 97 §:n mukaan *hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista.*

Kunnan rajan muuttamista koskevista päätöksistä valitetaan KuntajakoL 34 – 36 §:n säännösten mukaisesti. Valituskelpoisia päätöksiä ovat asiaa koskevat kuntien tekemät omat päätökset ja toisaalta kunnan rajan muuttamista koskevat valtion viranomaisen lopulliset vahvistuspäätökset. Kunnanvaltuuston tekemästä kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksestä valitetaan kuntalain mukaan, kuten aiemmin on selvitetty. Valtioneuvoston tai ministeriön tekemästä muutoksen vahvistavasta päätöksestä voi valituksen tehdä asianomainen kunta tai sen jäsen ja kuntajaon muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittaneen esityksen tekijä.⁶⁴⁷ Tällöin valitus tehdään KHO:lle ja valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Kunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen jälkeen, mutta ennen muutoksen voimaantuloa, voidaan valittaa kuntalain säännöksillä myös sillä perusteella, että määräys on ristiriidassa kuntajaon muuttamisperusteiden tai on KuntajakoL 33 §:n vastainen.

4.1.7 Kunnat kansalaisten oikeuksien takaajina

Perusoikeussäännösten, hallinnollisten oikeusperiaatteiden ja oikeusturvakeinojen tarkoituksena on suojella kansalaisia julkista valtaa vastaan, luoda oikeudelliset puitteet kansalaisten ja julkisen vallan välisille suhteille, edistää kansalaisten samanarvoista ja oikeudenmukaista kohtelua. Kuntien vastuun määräytyminen ei kuitenkaan ole aivan selvä. Kuntien useimmat tehtävät ovat lakeihin perustuvia ja siinä mielessä määriteltävissä. Lähtökohtana on, että kunnat ovat vastuussa kansalaisten oikeuksien toteutumisesta siinä määrin kuin laeissa erikseen säädetään. Tätä korostaa myös PeL 121.2 §. Periaatteellisella tasolla kuntien vastuu on tätä laajempi koko kuntainstituutioon ulottuva. Kuntien tehtäviä koskevat lait eivät tee eroja erilaisten kuntien välillä.

Kunnat käyttävät itsehallinto-oikeutensa rajoissa itsenäistä päätösvaltaa, mutta ovat riippuvaisia valtion tai muiden kuntien päätöksenteosta. Kuntien on myös noudatettava voimassa olevia säännöksiä ja hallinnollisia periaatteita. Kuntien tosiasialliset edellytykset huolehtia kansalaisten oikeuksien toteutumisesta vaihtelevat kunnittain. Myös kunnan oman poliittisen päätöksenteko-organisaation ja virkamiesten omaksumalla hallintokulttuurilla on vaikutuksensa. Näin kunnan itsehallinto- ja julkisen hallinnon roolin välille saattaa syntyä joissakin tilanteissa jännitteitä. Hallintolaki edelleen

⁶⁴⁷ Kuntajakolain säätämisen yhteydessä esiintyi erilaisia näkemyksiä päätöksen oikeudellisesta luonteesta. Hallintovaliokunta päätyi kuitenkin siihen, että kuntajakopäätöksessä on kyse hallintopäätöksestä. HaVM (24/1997). Ks. myös Pihlajaniemi 1998 s. 20–22.

terävöittää hallinnon ja kansalaisen välistä suhdetta. Lain perusteella kansalaisilla on syytä odottaa saavansa parempaa palvelua ja julkisen hallinnon kiinnittävän entistä enemmän huomiota toimintansa järjestämiseen ja vastuullisuuteen.

Tärkeä kysymys on taloudellisen vastuun jakaminen valtion ja kuntien välillä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään (41/2002) kuntien eri rahoitusmuotojen kokonaisarviointia ja tarvetta kuntakohtaiseen arviointiin. Eduskunnan tuli vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa velvoitteitaan. Selvityksessä olisi pitänyt arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuudistuksessa tarkoitettut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä. Kuntien rahoitusjärjestelmää kehitettäessä on varmistettava se, että myös taloudellisesti heikossa asemassa kunnat kykenisivät huolehtimaan tehtävistään ja säilyttämään myös tosiasiallisesti itsehallintonsa. Kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti koko maassa on turvattava kuntarajoista riippumatta.⁶⁴⁸

Kuntien toimintavapaus on kuitenkin yleisesti lisääntynyt, mikä on tuonut esille myös huolen kansalaisten yhdenvertaisuuden vaarantumisesta. Yksi tekijä tähän on ollut puitelainsäädäntö. *Ryynäsen* mukaan puitelainsäädäntö on sellaista kunnallis-hallinnon sääntelyä, jossa kiistakysymykset siirretään hallinnossa alhaalla oleville toimielimille. Puitelainsäädäntö on johtanut myös varsin laajamittaiseen hallinnolliseen norminantoon. Koska hallinnollisten normien anto on kuntien kannalta huomattavasti vähentynyt, on puitelainsäädäntötyyppisellä sääntelyllä syntynyt kunnille yhä enemmän liikkuma-alaa. Siirryttäessä yksityiskohtaisista säännöksistä puitelainsäädäntöön myös viranomaisen harkinta lisääntyy. Erityislainsäädäntö tai joustamaton valvonta eivät ole enää toimivia, koska yhteiskunta on käynyt liian monimutkaiseksi.⁶⁴⁹ Hallintotoiminnan oikeellisuus on nyt enemmän kuntien vastuulla.

Kuntien lisääntyneen toimintavapauden johdosta hallinnolliset organisaatiot vaihtelevat kunnittain, eikä palvelujen tarjoaja enää välttämättä ole oma kunta. Päättöksenteko-organisaatiot saattavat olla monimutkaisia ja usein myös kasvottomia. Kuntien koko, maantieteellinen alue, väestörakenne ja taloudellinen tilanne vaikuttavat kuntien kykyyn huolehtia tehtävistään. Kansalaisten oikeuksien ja palvelujen näkökulmasta asuinkunnalla on suurta merkitystä. Kuntien erilaisuudesta aiheutuvia ongelmia on pitkälti ratkaistu kuntien yhteistyöllä, mikä on edelleen lisännyt hallintoa ja etäännyttänyt kuntalaisia päätöksenteosta.

Näihin hallinnon rakenteellisiin ongelmiin kiinnitti huomiota *Ryynänen* jo 1990-luvun alussa. Hänen mukaansa ihanteellinen hallinto-organisaatio on sellainen, että asian ratkaisija tai hoitaja on paitsi selkeästi todettavissa, myös joko poliittisesti tai ammatillisesti vastuussa. Toimivalta- ja vastuusuhteet ovat sekavat ainakin kansalaisen näkökulmasta, päätöksentekoketjut ovat pitkät ja moniportaiset, eikä vastuu tehdyistä

648 Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7 s. 81–82. Ks. HE (102/2003)

649 Ryynänen 1991 s. 197–199

ratkaisuista juuri toteudu. Poliittisen vastuun toteutumisen sekä kansalaisten hallintoon kohdistaman kontrollin ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämisellä on etenkin harkintavallan väärinkäyttöpauksia ennaltaehkäisevä vaikutus.⁶⁵⁰

4.2 Kunnan erilaiset tehtävät

4.2.1 Poliittinen tehtävä

4.2.1.1 Kuntien hallinto ja päätösvalta

Perustuslain kunnan poliittista tehtävää koskeva säännös on 121 §:ssä. Sen mukaan *Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.*

Poliittiseen tehtävään liittyy lisäksi PeL 122 §, jossa säädetään hallinnon järjestämisestä ja kuntajaon perusteista. *Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajaon perusteista säädetään lailla.*

Säännösten sisältöä ja merkitystä on käsitelty laajasti jo tutkimuksen alussa kunnallisen itsehallinnon yhteydessä. Kunnallishallinnon poliittisen tehtävän keskeinen luonteenpiirre on itsehallinto. Kunnallinen itsehallinto on ennen kaikkea asukkaiden itsehallintoa, ei niinkään kuntien. Tämä tarkoittaa nimenomaan sitä, että kuntien toimintaa johtavat ja siellä toimivat omavastuisesti niiden asukkaat. Kunta muodostaa yhteisön, jossa sen jäsenet asuvat, toimivat ja vaikuttavat elinympäristönsä asioihin. Kunnan poliittiseen tehtävään kuuluu myös oikeus päättää tehtäviensä hoitotavoista.

Kuntien hallintoa koskevat keskeisimmät säännökset ovat kuntalaissa (365/1995). Kuntal 1 §:n mukaan kunnallishallinnon lähtökohtana on edustuksellinen demokratia. Säännöksessä todetaan valtuuston päätösvalan yleisyys: kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Vahvan perinteisen edustuksellisen demokratian täydentäjänä tarvitaan kansalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Esimerkiksi selkeisiin vaihtoehtoihin perustuva kansanäänestys voi hyvin täydentää demokratian toteutumista. Samoin kunnan asukkaiden mahdollisuudet palvelujen käyttäjinä ja asiakkaina vaikuttaa palvelujen laatuun ja sisältöön toteuttavat kunnallista itsehallintoa.⁶⁵¹

Säännöksen mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Tämä vallankäyttö muodostaa tietyn kokonaisuuden ja toinen kokonaisuus muodostuu

650 Ryynänen 1991 s. 153–155

651 KM 1993:33 s. 328

hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta ja laillisuuden valvonnasta. Päätösvallan ja hallinnon erottelu toisistaan ja niihin sisältyvän toimivallan uskominen eri toimielimille, yleinen päätösvalta kuuluu valtuustolle ja yleinen hallintovalta kunnanhallitukselle, ilmaisevat kunnallishallinnon dualistisen periaatteen.⁶⁵²

Kunnan päätösvaltaa ei voida määritellä vain eri toimielinten toimivallasta eikä laissa valtuustolle nimenomaan säädettyistä tehtävistä käsin, sillä valtuustolla on yleinen kelpoisuus tämän vallan käyttämiseen. Lähtökohdaksi on otettava kunnan perustavinta laatua oleva ominaisuus eli kunnan oikeushenkilöllisyys. Oikeushenkilön tulee kyetä muodostamaan oma tahtonsa sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Kunnan päätösvalta on juuri tätä eli kunnan tahdon muodostamista ja sen ilmaisemista kunnan toimialaan kuuluvissa asioissa. Tämä tapahtuu hallintotoimin (kunnan julkisoikeudellisella toimialalla) ja oikeustoimin (kunnan yksityisautonomiassa). Kunnan päätösvallan yleisyydestä seuraava toimivalta kuuluu valtuustolle, ellei sitä ole jonkin asian tai asiaryhmän osalta joko lailla taikka lain nojalla annetulla säännöksellä tai määräyksellä uskottu kunnan muulle viranomaiselle.⁶⁵³

Kuntal 1 §:ssä on haluttu hyvinvoinnin käsitettä käytettäessä korostaa lainsäätäjän tahtoa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Myös kestävä kehitys on oikeudellisenä käsitteenä vakiintumaton. Maininta korostaa ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista myös taloudellisissa ja toiminnallisissa ratkaisuisissa. Ympäristöstä huolehtiminen ei rajoitu kunnan omaan alueeseen, vaan se edellyttää muun ohella kuntarajat ylittävää tarkastelua ja yhteistyötä⁶⁵⁴. Kokonaisuudessaan 1.3 § on julistus, sille ei voida antaa normatiivista vaikutusta. Säännös ei luo kenellekään minkäänlaista oikeutta, eikä säännökseen vedoten ole mahdollista esittää kunnalle vaatimuksia. Säännökseen ei voi myöskään valitusteitse vedota.⁶⁵⁵

Kuten jo aiemmin todettiin, säännös voi kuitenkin vaikuttaa muiden normien tulkintaan kunnan harkintavaltaa kaventavasti. Säännöksen tavoitteellisesta luonteesta johtuen sen perusteella ei ole mahdollista esittää kunnalle subjektiivisia palveluja koskevia vaatimuksia. Aukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen kuuluu osaltaan myös valtiolle ja muille julkisyhteisöille. Kestävä kehitys on ymmärrettävä laaja-alaisesti. Sillä tarkoitetaan paitsi ekologisesti ja taloudellisesti kestävästä kehitystä, myös yhteiskunnallisesti oikeudenmukaista ja ihmisen henkisesti uudistavaa kehitystä.⁶⁵⁶

652 Heuru 1995 s. 62, ks. Heuru 2001 s. 50–51

653 Heuru 1995 s. 62–63

654 HaVM (18/1994) s. 7

655 Heuru 1995 s. 64–65, ks. Heuru 2001 s. 52–53

656 Harjula – Prättälä 2007 s. 103–104

4.2.1.2 Tehtävien hoitaminen

KuntaL 2 §:ssä säädetään kunnan tehtävien hoitamisesta. *Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.*

Julkisen hallinnon tehtävänä on vastata kansalaisten peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta sekä laadusta. Julkishallinnon kehittämisessä pyritään siihen, että kansalaisille voidaan tarjota entistä käyttäjäläheisempiä palveluja. Toisaalta julkishallinnon tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen tulisi organisoida järkevästi ja taloudellisesti. Tämä saattaa edellyttää eri julkishallinnon yksiköiden välisten toimintarajojen uudelleenarviointia. Lain sanamuoto kuitenkin myös korostaa lainsäätäjän tahtoa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Vaikka kunnilla ei ole subjektiivisia, hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia, yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa kunta on edelleen päävastuussa useimmista hyvinvointipalveluista.⁶⁵⁷ Tämä ilmenee jo kuntia koskevasta laajasta erityislainsäädännöstä.

Nämä kaikki erityistoimialaan kuuluvat ja säädetyt tehtävät on kunnan hoidettava. Yleisen toimialan määräytymisperiaatteita ovat *Harjulan* ja *Prättälän* mukaan esimerkiksi tehtävän yleishyödyllisyys tai yhteisyys ja tehtävän paikallisuus. *Kunta on alueyhteisö, joka toimii lähinnä omalla alueellaan ja jonka toiminta kohdistuu lähinnä oman kunnan asukkaisiin.* Periaatetta ei voi ymmärtää suppeasti niin, että kunta voisi toimia vain omalla alueellaan tai niin että sen toimet saavat hyödyttää vain oman kunnan asukkaita. Kunnat ovat mukana monen laajuisessa toiminnassa, mutta siitä on oltava hyötyä kunnalle ja sen asukkaille. Kunnan jäseniä ei saa kuitenkaan perusteettomasti asettaa keskenään erilaiseen asemaan. Yleisesti kunnassa asuvia tai muualla asuvia kunnan jäseniä on kohdeltava samalla tavoin, samoin fyysisiä ja juridisia henkilöitä. Hallinnon toissijaisuusperiaatteen ja työnjaon näkökulmasta muiden viranomaisten kanssa kunnan ei pidä ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai niiden muodostamat yhteisöt voivat hoitaa kuntaa tehokkaammin.⁶⁵⁸

Kunnat voivat hoitaa tehtäviään myös yhdessä sopimallaan tavalla. KuntaL 76 §:n mukaisesti kunnat voivat myös sopia tehtävän antamisesta toisen hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta tai tehtävän hoitaa kuntayhtymä. 1 momentin säännös on yleissäännös kunnan tehtävien hoitamisesta. Tämä koskee kunnan tehtäväpiiriä kokonaisuudessaan. Tehtäviään kunta voi aina harkintansa mukaan siirtää yhteistoiminnassa hoidettavaksi. Kuntien julkisoikeudellinen yhteistoiminta perustuu säännöksen mukaan sopimukseen. Peruskysymys on, hoidetaanko yhteistoiminta

657 KM 1993:33 s. 330–331

658 Harjula – Prättälä 2007 s. 105–113

pelkästään sopimuksenvaraisesti vai rajoitetaanko sopimus koskemaan kuntayhtymän perustamista. Kolmas vaihtoehto on antaa tietty tehtävä sopimuksella toisen kunnan tai toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Jos tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi, merkitsee se tämän tehtävän siirtämistä vastaanottavan kunnan tehtäväpiiriin, jolloin sovellettavaksi tulevat tämän kunnan hallinnon ja toimivallan järjestämistä koskevat johtosäntöjen määräykset.⁶⁵⁹

Säännöksen mukaan kunnat voivat lähtökohtaisesti tehdä yhteistyötä keskenään rajoista riippumatta. *Yhteistyö ei edellytä esimerkiksi yhteistä kuntien välistä rajaa*, vaan toiminta perustuu kuntien tahtoon ja tarpeeseen yhteistyön muodosta, sisällöstä ja laajuudesta. Vaikka kunnat voivatkin hoitaa tehtäviään yhdessä, vastuu itse tehtävästä säilyy yleensä kunnalla itsellään. KuntaL 76 § on yleissäännös kuntien yhteistyön perusteista. Kuntien tehtäviä koskevassa varsinaisessa erityislainsäädännössä säädetään tarkemmin niistä tehtävistä, jotka kunnat voivat hoitaa yhdessä ja jotka kunnan tulee aina vastaavasti itse hoitaa. Kuntalaissa säädettäviä, erityisesti poliittisia tehtäviä, kunnat eivät voi yleensä hoitaa yhdessä tai antaa toisen kunnan huolehdittavaksi. Kunta ei voi esimerkiksi antaa hallintoansa toisen kunnan hoidettavaksi, vaan jokaisessa kunnassa tulee olla vaadittavat toimielimet, tarvittava määrä virkamiehiä ja muu hallinto-organisaatio.

Kun kunta hoitaa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta, voivat kunnat sopia, että tehtäviä hoitavan kunnan toimielimeen valitaan osa jäsenistä asianomaisista muista kunnista. Tällainen KuntaL 77 §:n yhteinen toimielin on tehtävää hoitavan kunnan toimielin. Se on tämän kunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen ja sitä koskevat tehtävää hoitavan kunnan johtosäännöt. Vieraan kunnan valitsevat jäsenet osallistuisivat täysivaltaisesti kaikkiin toimielimelle kuuluvien asioiden käsittelyyn, ei vain yhteistoiminnalla hoidettavien asioiden. Heidät on luettava tehtävää hoitavan kunnan luottamushenkilöiksi.⁶⁶⁰ Yhteisen toimielimen kaltaisessa poikkeustapauksessa toisen kunnan luottamushenkilöt pääsevät osallistumaan kunnan hallintoon ja toisaalta kunta on luovuttanut toimialaa koskevan päätöksentekovelimen toiselle kunnalle. Tässä tapauksessa poliittisen tehtävän hoitaminen ei ole sidottu kunnan rajoihin.

Poliittisten päättäjien ja luottamushenkilöiden lisäksi kuntien tehtävien hoitaminen edellyttää palkattua henkilöstöä. Kunnan rajalla ei ole suoranaisia vaikutuksia kuntien henkilöstöön (kelpoisuus, valinta, lukumäärä jne.). Kuntien henkilölliset tarpeet ovat erilaisia ja kunnat joutuvat myös kilpailemaan alojensa asiantuntijoista, vaikka palkkaustekijät määräytyvät yleisten sopimusehtojen mukaan. Kunnan työntekijät voivat valita asuinpaikkansa kuntarajoista välittämättä. Henkilöstön asuinpaikka luonnollisesti vaikuttaa kunnan järjestämiin palveluihin ja saataviin verotuloihin. Johtavien viranhaltijoiden asuinkunnalla on kuitenkin erityistä merkitystä. Kirjallisuudessa on katsottu, että tällaisten henkilöiden asuinkunnan oltava sama kuin he ovat virkasuh-

659 Heuru 1995 s. 375, ks. Heuru 2001 s. 436–440

660 Heuru 1995 s. 377

teessa.⁶⁶¹ Tämä näkemys on kuitenkin ristiriidassa perustuslain perusoikeussäännösten kanssa. PeL 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus valita asuinpaikkansa eikä edes kunta työnantajana voi tätä oikeutta pätevästi rajoittaa.

Ennen kuntien poliittisen vallan käyttöön kuului hyväksyä kunnallisia järjestyssääntöjä. Järjestyssääntö kohdisti oikeusvaikutuksensa suoraan kunnan hallinnon ulkopuoliseen tahoon, kunnan asukkaisiin ja kunnassa oleskeleviin henkilöihin. Järjestyssäännön noudattamisen valvonta kuului poliisille. Kunnan viranomaiset eivät siten voineet ryhtyä toimenpiteisiin järjestyssäännön rikkomisen johdosta.⁶⁶² Vuonna 2003 kuntien järjestyssäännöt korvattiin järjestyslain (612/2002) säännöksillä. Kuntien erilaiset järjestyssäännöt ja samanlaistenkin säännösten erilaiset viranomais- ja tuomioistuintulkinnat maan eri osissa ovat aiheuttaneet ongelmia, muun muassa paikkakunnittain vaihdelleet alkoholin nauttimiskiellot yleisellä paikalla. Nyt lain tavoitteena on ollut edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Tähän liittyvät kiellot ja käskyt ovat koko maassa samat, eikä alueellista vaihtelua pitäisi ilmetä. Tässä yhteydessä viitattiin erityisesti PeL 7, 9 ja 22 §:iin kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta ja julkisen vallan vastuusta.⁶⁶³ Säädösvaltaan kuuluvia tehtäviä kunnilla on kuitenkin edelleen rajallisesti, kuten oikeus hyväksyä rakennusjärjestys ja jätehuoltomääräyksiä.

4.2.1.3 Osallistuminen ja vaikuttaminen

Olellainen keino kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen on *osallistua* kunnalliseen päätöksentekoon. Käytännössä tämä tapahtuu käyttämällä äänioikeutta kuntavaaleissa ja myös asettumalla ehdokkaaksi kunnanvaltuustoon. Tästä on säännöksiä KuntaL 9 ja 26 - 36 §:ssä. Kansanvaltaiseen paikallishallintojärjestelmään kuuluu oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteisönsä päätöksentekoon. Vaali- ja osallistumisoikeuksilla on yksilön perusoikeuden luonne. Äänioikeus on kansalaisoikeus niin valtiollisissa kuin kunnallisvaaleissa. Periaatteellisesti ja yleisen mielipiteen mukaan äänioikeus ei ole vain oikeus, vaan sitä myös tulisi käyttää.⁶⁶⁴ Ääni- ja äänestysoikeus sekä oikeus osallistua kunnallisten luottamustointen hoitamiseen määräytyy pääsääntöisesti kunnan rajojen mukaan. Poikkeuksen muodostavat johto- ja toimikunnat, joihin voi kuulua myös toisen kunnan jäseniä. Äänioikeus edellyttää kunnan jäsenyyttä. Vaikka henkilö oleskelee tai hänellä on asuinpaikka useammassakin kunnassa, äänioikeutta voi käyttää vain kotikunnassa.

661 Näkemystä on perusteltu itsehallintonäkökulmasta. Kunnan viranhaltijoille on siirretty yhä enemmän päätösvaltaa ja siksi olisi outoa, jos tuota valtaa käyttäisi muu kuin kunnan jäsen. Rynnänen 1999 s. 168–169

662 Harjula – Prättälä 2007 s. 157–159

663 HE (20/2002) s. 5 – 16. *Rynnänen* mukaan kunnallinen säädösvalta on yksi kunnalliseen itsehallintoon kuuluvista perustuslaillista oikeuksista ja siksi kenties järjestyssääntöjen antamisoikeus tulisi edelleen kuulua kunnille. Ks. Rynnänen 2004 s. 285–287

664 Hannus – Hallberg 2000 s. 219

Muista keinoista, joilla kunta huolehtii asukkaidensa näkemysten välittymisestä päätöksentekoon, säädetään KuntaL 27 §:ssä. *Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.*

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
- tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
- avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Säännös edellyttää valtuustolta aktiivisuutta ja päätöksiä suoran demokratian toteuttamisesta. Kunnan keinot käyttäjä-, asiakas- ja muun suoran osallistumisen toteuttamiseksi ovat pitkälti vapaamuotoisia. Asioita olisi voitu toteuttaa ilman ao. säännöstäkin, mutta laissa haluttiin kiinnittää huomiota suoran demokratian tärkeyteen ja antaa viitteitä siitä, millä tavoin valtuusto voi luoda edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Lain luettelo ei ole tyhjentävä, vaan antaa kuvan keinoista, joita on käytettävissä.⁶⁶⁵ Kunnan toimintaan muutoin kuin äänestämällä voivat vaikuttaa myös muut kuin kunnan jäsenet. Kunnanvaltuusto on velvollinen tästä huolehtimaan. Kunnan asukkaiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet ovat laajemmat. Muiden kuntien jäsenillä on ainakin lakiin perustuva oikeus saada tietoa toisten kuntien asioista, silloin kun he ovat kunnan palvelujen käyttäjinä tai muuten asioissa osallisina. Tältä osin erityislainsäädännössä on usein tarkentavia säännöksiä.

Vaikuttamiseen liittyy myös *aloitteiden* tekeminen, joista säädetään KuntaL 28 §:ssä. *Kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa.* Aloitteen tekijälle on myös ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä ja valtuustolle on tiedotettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyistä aloitteista ja niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Lisäksi säädetään, että jos valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Aloiteoikeus voi koskea kunnan hallintoa, kunnan palveluja, yhteistoimintaa jne. Aloiteoikeus ei riipu siitä miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Aloite voi koskea esimerkiksi asiaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidetta-

⁶⁶⁵ KM 1933:33 s. 368. *Heuru* toteaa, että vaikka kuntalaki korostaa edustuksellista demokratiaa, laki kuitenkin kiinnittää merkittävää huomiota suoraan demokratiaan eduksellisen demokratian täydentäjänä. Ajatuksen toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole pystytty esittämään toimivaa mallia ja kuntien itsensä tulisi löytää käyttökelpoiset keinot. *Heuru* 2001 s. 199

vaksi.⁶⁶⁶ Vaikka laissa viitataan kunnan asukkaaseen, aloiteoikeus on selvästi sidoksissa kunnan jäsenyyteen⁶⁶⁷: vain kunnan jäsen voi tehdä kotikuntaansa koskevia aloitteita. Muiden kuntien asukkaiden aloiteoikeudesta ei ole kuntalaissa säädetty.

Kunnan tehtävänä on *tiedottaa* toiminnastaan. KuntaL 29 §: *Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsitteystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista.* Tarvittaessa kunnan on laadittava katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Jos kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätien hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen myös näiden toiminnasta.

Kunnan tiedotustoiminta kohdistuu ensisijaisesti sen asukkaisiin, mutta se palvelee samalla muitakin.⁶⁶⁸ Kunnan tiedotusvelvollisuutta koskevat myös monet erityislainsäädännön säännökset. Tänä päivänä kuntien toimintaympäristö on paljon peruskuntaa laajempi, yhteistyö muiden kuntien kanssa on tiivistä ja monilla asioilla on vaikutuksensa kuntarajojen yli. Näin ei myöskään tiedottamista pidä kohdistaa aina vain kuntalaisiin ja kunnan alueeseen. Tiedottaminen voi toisinaan olla hyvinkin perusteltua ulottaa naapurikuntien puolelle ja rajan tuntumassa asuville henkilöille.

KuntaL 30 ja 31 §:ssä säädetään *kunnallisesta kansanäänestyksestä*. Päätösvaltaa asiassa käyttää kunnanvaltuusto, neuvoa-antava kansanäänestys voidaan järjestää joko koko tai jotakin kunnan osaa koskien. Osallistuminen ja aloitteen tekeminen kansanäänestyksessä kuuluu vain kunnan asukkaille. Säännöksen mukaan kansanäänestyksen kohteena voi olla kunnalle kuuluva asia. Tällaisella asialla voi olla vaikutuksia myös muihin kuntiin, kuten kunnallisen jaotuksen muuttamisasiassa. Näissä tapauksissa kansanäänestyksellä kuntalaiset pääsevät epäsuorasti vaikuttamaan myös toisen kunnan päätöksiin. Koska kansanäänestys voidaan myös toimittaa vain kunnan jollakin osaluueella, voi kansanäänestyksellä olla aivan erityinen merkitys kansalaisten paikallisena vaikutuskeinona.

4.2.1.4 Vaalien järjestäminen

Vaalilaissa (714/1998) säädetään eduskunta-, tasavallan presidentin, kunnallis- ja europarlamenttivaalien järjestämisestä. Eduskunta-, presidentin- ja europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu jokainen Suomen kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta. Presidentinvaalissa äänioikeusikä tulee saavuttaa viimeistään ensimmäisen

⁶⁶⁶ KM 1993:33 s. 370

⁶⁶⁷ Koska kunnan hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, ilman säännöstäkin olisi selvää, että kunnan asukkailla on aloiteoikeus kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloiteoikeus ei myöskään ole sidottu äänioikeuteen, eikä sille ole asetettu muita ehtoja (esimerkiksi täysi-ikäisyys) kuin kunnan jäsenyys. Heuru 2001 s. 202–203

⁶⁶⁸ Hannus – Hallberg 2000 s. 229

vaalin vaalipäivänä. Europarlamenttivaaleissa on äänioikeus myös Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jolla on kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa, jollei hän ole menettänyt äänioikeuttaan europarlamenttivaaleissa kotivaltiossaan. Äänioikeudesta kunnallisvaaleissa säädetään perustuslaissa ja kuntalaisia (2 §).

Eduskuntavaaleja varten maa on jaettu maakuntajaon pohjalta vaalipiireihin (5.1 §). Valtion alueviranomaisen aluejaot sovitetaan maakuntajakoon, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Valtion alueviranomaisen toimialueet muodostuvat näin ollen yhden tai useamman maakunnan liiton kokonaisesta toimialueesta. Vaalipiirien yhdistymisessä otetaan huomioon yhdistettävien maakuntien kulttuurin ja elinkeinorakenteen samankaltaisuus sekä historiallis-hallinnolliset jaotukset. Myös kuntien omaa, vakaata näkemystä vaalipiiriin kuulumisesta tulisi pyrkiä kunnioittaa. Säännöksen lähtökohta on kuitenkin se, että maakuntajako ja vaalipiirijako ovat yhteneväisiä. Vaalipiireihin kuuluvien kuntien luetteloinnilla on lakiteknisesti se merkitys, että päätösvalta vaalipiirien rajoista (kunnan tai kuntien siirtämistä toiseen vaalipiiriin) säilyy eduskunnalla. Pykälä katsottiin aiheelliseksi sijoittaa yhteisiin säännöksiin, koska vaalipiirijaolla on äänestyksen teknisessä toimituksessa merkitystä myös muissa vaaleissa kuin eduskuntavaaleissa.⁶⁶⁹

Vaalipiirit perustuvat ensisijaisesti maakuntajakoon, niin kuin maakuntajakolaissa valtion aluehallinnon määräytymisestä säädetään. Kuntajaotus on puolestaan perusta koko maan hallinnolliselle jaotukselle. Koska vaalipiirijaon ja maakuntajaon tulee olla yhteneviä, voi näiden raja-alueiden kunnissa toisinaan esiintyä halukkuutta vaihtaa joko maakuntaa tai vaalipiiriä. Synä tähän lähinnä voivat olla kunnan halu kuulua toiseen maakuntaan tai suuntautua toiseen kaupunkialueeseen.

Tällaisen hallinnollisen muutoksen onnistuminen riippuu eduskunnan tahdosta. Asian käsittely saa hyvinkin yleispoliittista luonnetta ja heijastelee eduskunnan poliittisia valtasuhteita. Kuntien vaalipiirien vaihdoksilla on vaikutuksia poliittisten puolueiden saamiin äänimääriin ja alueelta valittavien kansanedustajien lukumääriin. Vaalipiirit ovat kuitenkin alueeltaan melko pysyviä, eikä uudistuksia ole tarvetta tehdä kovinkaan usein. Kuitenkin yhteiskunnalliset muutokset, kuten väestön lukumäärän väheneminen tai lisääntyminen tietyllä alueella, edellyttävät jossain vaiheessa vaalipiirijakoon tehtäviä tarkistuksia.

4.2.1.5 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta

Kunnan poliittinen tehtävä kiteytyy KuntaL:n 1 §:n säännökseen, jonka mukaan kunnan tulisi muodostaa asukkaidensa itsehallinnollinen yhteisö, jonka valtaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Tämä on kunnallisen itsehallinnon perustavanlaatuisen ominaisuus. Kunta on omalla alueellaan velvollinen huolehtimaan ensisijaisesti

669 HE (48/1998)

asukkaidensa hyvinvoinnista eli kunta on alueyhteisö. Kunnan alueella päätösvaltaa käyttää valtuusto. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet kohdistuvat pääsääntöisesti vain kotikunnan alueeseen.

KuntaL 1 §:n sinänsä väljä säännös määrää melko selvät puitteet kunnalliselle itsehallinnolle: kunnanvaltuusto käyttää valtaa kunnan alueellaan. Tämä tarkoittaa ahtaasti tulkiten sitä, että *kunnan päätösvalan käytön tulisi rajautua kunnan rajojen muodostamalle alueelle*. Kunnan tulisi perinteisen käsityksen mukaan olla omavastuinen alueyhteisö, jolla on niin henkilöllinen kuin alueellinen ainesosa. Tänä päivänä kuntien todellinen toiminta ei tosiasiaa enää rajoitu näihin määritelmiin tai kunnan rajoihin. Kunnan toimintaympäristön voi eri tilanteiden mukaan katsoa ulottuvan yli seudun, maakunnan tai jopa valtakunnan rajan. Kuntien päätöksillä on yhä enemmän ylikunnallisia vaikutuksia tai monet päätökset syntyvät kuntien yhteistyöelimissä, jolloin päätöksissä on huomioitava myös kuntaa laajemmat intressit. Kunnan henkilöllisen ainesosan merkitys on myös nyt toisenlainen. Kuntalaisten sitoutuminen kotikuntaansa on tänä päivänä heikentynyt, etenkin kaupunkiseuduilla ja niiden ympäristökunnissa.

Toimintaympäristön laajentumisella on vaikutuksensa myös kuntalaisten arkeen. Kuntalain säännösten mukaiset poliittiset ja muut vaikutuskeinot koskevat vain asuinkuntaa eikä niinkään aluetta, johon kuntalaisten elämä tosiasiallisesti kohdistuu. Kuntalain säännökset toisin sanoen ainakin epäsuorasti edellyttäisivät sellaisia kuntarajoja, jotka huomioisivat ja toteuttaisivat kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Epätarkoituksenmukaista tilannetta tulisi korjata kuntien rajoja muuttamalla tai toisaalta arvioimalla uudelleen kunnan yhteiskunnallista roolia, kuten alueyhteisöllisyyttä myös laintasolla. Lainsäädännön olisi tässä kohdin paremmin sopeuduttava vallitsevaan tilanteeseen ja harkittava kuntaa laajempia hallinnollisia ratkaisuja sekä järjestelyjä peruskunnan rinnalla.

Seudulliseen toimintaan ja ennen kaikkea sen poliittisen johtamisen puuttumiseen liittyviin ongelmiin on kiinnitetty huomiota esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Siellä ratkaisuksi on esitetty pääkaupunkiseudun yhteistyöhallitusta, joka koostuisi seudun johtavista poliitikoista. Valmistelun järjestämisestä vastaisivat kuntajohtajat ja toiminta tapahtuisi pääosin projektipohjalta. Kysymys olisi yhteistyöelimestä eikä hallintotasosta. Perusteltua olisi, että seudun poliitikot itse arvioisivat yhteisen elimen tarkemmat tehtävät ja päätösvalan. Yhteistyöhallitus toimisi YTV:n poliittisena hallituksena. Tällainen selvään sopimukseen pohjautuva menettely, jonka valtuustot hyväksyvät, saattaa parantaa yhteistyön vakautta. Sopimuksenvaraisuuteen perustuva yhteistyön jatkuvuus joutuu kuitenkin kriisitilanteessa koetukselle. Päätäjien tulisi ensisijaisesti tarkastella asioita kokonaisedun eikä vain paikallisintressien kannalta. Yhteisen hyvän jakamisen ohella myös vastuu tulisi voida jakaa. Ehdotettu lakisääteinen pääkaupunkiseudun yhteistyöhallitus antaisi pääkaupunkiseudulle ja sen poliitikoille selvästi vankemman ja mahdollisuuksiltaan monipuolisemman yhteistyövaihtoehdon

kuin sopimuspohjainen neuvottelukunta. Yhteistyöhallituksen asemaa voisi verrata siihen, mitä kuntalaissa säädetään kunnanhallituksesta.⁶⁷⁰

Pääkaupunkiseudun hallinnollisista ratkaisuista ei sellaisenaan ole malliksi muille seuduille, mutta yhteistyön poliittiseen johtamiseen liittyvät ongelmat ovat yleisesti samankaltaisia eri alueilla. Kunnan ja seudun poliittisen tehtävän sekä kuntalaisnäkökulman yhteensovittaminen vaikuttavat suoraan myös kunnan rajan merkitykseen. Kunnan raja menettää merkitystään sitä enemmän mitä tiiviimmin ja laaja-alaisemmin kuntien poliittiset päätöksentekijät yhteistyöhön sitoutuvat. Kuinka kuntalaisten näkemykset välittyisivät kuntarajojen yli laajempaan päätöksentekoon, on vielä ratkaisematta.

Kunta ei voi kuitenkaan olla eristäytynyt, ympäröivästä maailmasta erillinen saareke. Kunta on itsehallinnosta huolimatta yhä enemmän monitahoisen arvioinnin ja valvonnan kohteena. Yksityisen ihmisen voi olla hankala toimia yksilönä ja tällöin erilaiset kansalaisjärjestöt tarjoavat *Mäkisen* mukaan vahvempia osallistumiskeinoja. Tätä kehitystä ei voitane nyky-yhteiskunnassa rajoittaa kuntarajoihin.⁶⁷¹ Kuntalaisten vaikutuskeinot ja -kanavat eivät välttämättä näin enää kanavoitu perinteiseen tapaan vain kuntien kautta. Tämä toisaalta parantaa kansalaisnäkökulman välittymistä, mutta myös haastaa kunnallishallinnon sopeutumaan muuttuneeseen tilanteeseen.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on valtiosäännönkin näkökulmasta merkittävä kysymys. Kansanvallan toteutumisen kannalta on keskeistä kuinka kunnallinen itsehallinto maassa toteutuu. Edustuksellisen demokratian ohella erilaiset suorat kansalaisvaikuttamisen muodot ovat tärkeitä. Perustuslain toimeenpanolle asettavat erityisiä haasteita rakenteellinen työttömyys ja alueelliset, sosiaaliset sekä taloudelliset erot ja syrjäytyminen. Osa haasteista kohdistuu kuntien oikeuteen päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Kuntien taloudelle ja sitä kautta kunnalliselle itsehallinnolle asettavat paineita kuntien lakisääteisten tehtävien lisääntymisen ja kuntien yleisen taloudellisen tilanteen heikentymisen ohella yhteisöverotus.⁶⁷²

Vuoden 1993 yhteisöverouudistus toteutettiin tavallisella lailla eikä uudistusta arvioitu kunnallisen itsehallinnon tai kuntien verotusoikeuden kannalta. Osa kuntien tuloverokertymän ja rahoituspohjan kannalta merkityksellisestä kuntien verotusoikeudesta eli yhteisötulon kunnallinen verottaminen rajattiin kunnallisverotuksen ulkopuolelle ja kuntien oikeus määrätä kuntakohtaisesti veroäyri yhteisöjen tuloille poistettiin. *Myllymäen* ja *Kalliokosken* mukaan tämä vaikutti suuresti kunnalliseen itsehallintoon. Kuntien tyytymättömyys alkoi vasta vuonna 2001, kun veron tuotto ensimmäisen kerran pieneni ja kuntien väliset erimielisyydet niin jaon oikeudenmukaisuudesta kuntien kesken kuin yhteisöveron vaikutuksesta valtiosuosiin perustuvaan verotulojen tasaukseen kärjistyivät.⁶⁷³

670 Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2004 s. 52–53

671 Mäkinen 2004 s. 124. Ks. esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 191.2 §, joka mahdollistaa valitusoikeuden myös alueelliselle yhteisölle.

672 Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7 s. 18

673 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 183–186

Kunnan taloudellisesta tilanteesta tai yhteistyöjärjestelyistä riippumatta kunnan on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja hyödytettävä erityisesti kunnan omia niin fyysisiä kuin juridisia henkilöitä. Kunnan tehtävien hoitoa koskevien päätösten tulisi tapahtua kunnassa, kunnan rajojen sisäpuolella. Kunnallisen yhteistyön lisääntymisen ja yhteiskunnallisten muutosten seurauksena yhä enemmän kunnan tehtävien hoitamista koskevia ja sivuavia päätöksiä tehdään kuntien yhteistyöelimissä tai muuten kunnan ulkopuolella. Tällaisten päätösten lisääntymistä ei voida pitää kuntalain säännösten tai yleisesti kunnan poliittisen tehtävän kannalta myönteisenä. Kunnan alueyhteisöllisyyteen kuuluu, että kuntalaisia koskevat päätökset tehdään omassa kunnassa lähellä kansalaisia. Kuntien yhteistoiminnasta aiheutuviin ongelmiin on kiinnitetty huomiota myös lainsäätäjän taholta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan viitannut kehitykseen, joka on seurannut erillisin toimin vähittäin toteutettavista, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Valiokunnan mukaan tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatiossa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille. Seutuyhteistyökokeilua koskevan hallituksen esityksen yhteydessä perustuslakivaliokunta lausunnossaan (11/2002) edellyttikin, että kokeilussa noudatetaan niitä kuntalain säännöksiä, jotka takaavat kuntayhtymissä kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista.⁶⁷⁴

Koska kunta ei ole vain itsehallintoyhteisö, kunnan poliittisella tehtävällä on myös rinnakkainen yleishallinnollinen näkökulma. Tämä ilmenee jo siinä, että kuntien rajat vaikuttavat kaikkiin muihin hallinnollisiin jaotuksiin. Kunnan on lisäksi huolehdittava valtiovallan asettamien velvoitteiden, erityisesti perusoikeuksien toteutumisesta ja noudatettava toiminnassaan lakien lisäksi hyvän hallinnon periaatteita. Kunta on paikallisen hallinnon perusyksikkö, kansalaista lähinnä oleva hallintoviranomainen ja useimpien julkisten palvelujen tuottaja. Koko maan hyvinvoinnin turvaamisen ja kansalaisten yhteiskunnallisen valvutuneisuuden kannalta kunta-organisaatiolla on aivan keskeinen merkitys.

Kunnan poliittinen tehtävä on sidoksissa kunnan muissa tehtävissä ja yhteiskunnallisessa roolissa tapahtuviin muutoksiin. Kun kunnalliset palvelut siirtyvät yhä enemmän kuntien yhteistyönä hoidettaviksi ja kuntien riippuvuus yhteistyöstä lisääntyy, niin myös rajojen yhteisöllinen ym. merkitys heikentyy. Kunnan toimivalta ja varsinkin oikeus käyttää julkista valtaa rajoittuu edelleen kunnan alueeseen. Siksi kunnalle kuuluvan toimivallan määräytymisen perusteet olisi edelleen oltava selvät. Tältä kannalta kunnan rajoilla on edelleen tärkeä merkityksensä: kunnan rajat luovat ja erottavat kunnan muista hallinnollisista yksiköistä, osoittavat kunnan päätösten ja

674 Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7 s. 82

toiminnan muodollisen vaikutuspiiriin ja vastuu-alueen. Samalla rajat määrittävät sen asukasjoukon, jotka kuuluvat kunnan itsehallinto-oikeuden piiriin.

4.2.2 Palvelutehtävä

4.2.2.1 Kunta kansalaisten hyvinvoinnin turvaajana

Yleisesti julkista valtaa koskeva sosiaali- ja terveydenhuollon säännös on PeL 19 §:ssä. *Jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.*

Säännös on sisällöltään vastaava kuin oli HM 15 a §:ssä. HE:ssä (309/1993) sosiaalisia oikeuksia koskevaksi HM:n säännöksessä todettiin, että hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Säännöksellä ei turvata tavallisella lailla määriteltyjä yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Perusoikeudet ovat korostetun pysyviä, jonka vuoksi perusoikeussäännöksiä on mahdollistettava olosuhteiden muutokset. Perustuslaki ei määrittele sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Palvelun riittävyys lähtökohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.⁶⁷⁵

Kansainvälisessä ihmisoikeussääntelyssä taloudellisilla ja sosiaalisilla perusoikeuksilla on merkittävä asema. Keskeiset tällaiset oikeudet sisältyvät esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, SopS (43–44/1991). Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle ja päinvastoin. Säännöksiä muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota oikeuksien tosiasiallisiin toteutumismahdollisuuksiin ja soveltuvuuteen myös taloudellisten olosuhteiden muutoksiin. Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kirjoitettiin julkiseen valtaan tai lainsäätäjään kohdistuviksi turvaamis- tai edistämiselvoitteiksi.⁶⁷⁶

675 HE (309/1993) s. 18

676 HE (309/1993) s. 72

PeL 19.3 §:n julkisen vallan velvollisuutta koskeva säännös ei edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Toisaalta lainsäädännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Julkisen vallan olisi siten turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus. Erityislaeissa säädetään asiasta tarkemmin. Säännös ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tavalliseen lainsäädäntöön voidaan sisällyttää siten säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelystä. Palvelujen riittävyuden lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.⁶⁷⁷

Ongelmallista jossain määrin on se, millä tavoin ja missä määrin perustuslain taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeviin säännöksiin sisältyvät julkisen vallan turvaamis- ja edistämismuodot kohdistuvat suoraan kuntiin, miten näiden perusoikeuksien toteuttamisvastuu jakautuu valtion ja kuntien välillä⁶⁷⁸. Julkisen vallan turvaamis- tai edistämismuotoon kirjoitetut taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset ulottuvat vaikutuksensa kuntiin sikäli kuin kunnille on lailla annettu oikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisiä tehtäviä. Toisaalta, jos oikeuden toteuttamistehtävä on lailla uskottu kunnan tehtäväksi, vastaa tämä osaltaan perusoikeuden asianmukaisesta toteutumisesta myös suoraan perustuslain säännöksen nojalla.⁶⁷⁹

Koska yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä ja koska kunnat ovat asukkaitansa lähinnä oleva perusoikeuksien toteuttamisesta vastaava hallintotaso, voitaisiin kunnan asukkaiden perusoikeuksien näkökulmasta tulkittaessa kunnallista itsehallintoa katsoa, että kunnat olisivat veloitettuja turvaamaan myös asukkaidensa sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen riippumatta siitä, minkälaista sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä lainsäätäjä säätää. Yksilön kannalta tämä merkitsisi sitä, että riippumatta perustuslakia alemmanasteisesta lainsäädännöstä, kunnallisessa viranomaisessa voidaan vedota suoraan muihinkin sosiaaliin perusoikeuksiinsa kuin PeL 19.1 §:ään ja kunnallinen viranomainen olisi veloitettu soveltamaan kaikkia perusoikeussäännöksiä osana oikeusjärjestystä. Tällainen kunnallista itsehallintoa rajoittava tulkinta perusoikeuskysymyksissä *Ilveskiven* mukaan edustaa kansalaisnäkökulmaa.⁶⁸⁰

677 HE (309/1993) s. 71–72

678 Tehtävänjakoa sosiaali- ja terveydenhuollossa valtion ja kuntien välillä on kuitenkin valtiovallan taholla pidetty jo pitkään selkeänä. HE (155/2006) s. 18

679 Viljanen 1999 s. 150

680 Ilveskivi 2000 s. 63–64

Käytännössä kuitenkin lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu ja toimeenpano kuuluu kunnille ja kuntayhtymille. Kunnalliset viranomaiset tekevät sosiaali- ja terveydenhuollossa kahdentyyppisiä päätöksiä. Ensinnäkin ne päättävät sosiaali- ja terveydenhuoltoon suunnattavista voimavaroista ja palvelujen kehittämisestä, päiväkotien tai sairaaloiden rakentamisesta jne. Toiseksi kunnallisten viranomaisten asiana on tehdä yksilöllisiä hallintopäätöksiä sosiaalisista etuuksista, koskien toimeentulotukea, sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen myöntämistä. Valtio sääntelee lainsäädännöllä kuntien tehtäviä sekä etuuksien tarvitsijoiden asemaa ja osallistuu toiminnan rahoitukseen valtionosuuksin.⁶⁸¹

Kunta päättää lähinnä talousarviossaan, mihin tehtäviin se saamansa valtionosuuden käyttää. Kunnalla ei ole edes velvollisuutta käyttää ennakollisesti saamaansa valtionosuutta esimerkiksi juuri sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Kuitenkin kuntia sitovat resurssipäätöksissä tehtävälainsäädännön säännökset kuntien yleisestä järjestämisvelvollisuudesta. Nämä säännökset edellyttävät, että kunnat järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon eri lohkojen palveluja siinä laajuudessa ja niissä muodoissa kuin kuntien tarve vaatii.⁶⁸²

Taloudellisten voimavarojen riittävyyteen liittyen *Myllymäki* ja *Kalliokoski* nostivat esille erään kunnan velvollisuutta koskevan näkökohdan. Kunnan tehtävänähän on, kuten myöhemmin tutkimuksessa tarkemmin todetaan, järjestää kunnan asukkaiden sekä kiireellinen että ei-kiireellinen sairaanhoito. Tästä seuraa, että kunnan olisi varattava talousarvioonsa määrärahat paitsi kiireellistä myös muuta tarpeellista sairaanhoitoa varten. Kohtuuttoman pitkä odotusaika on seurausta siitä, ettei kunta ole täyttänyt velvollisuuttaan terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi, eivätkä kunnan asukkaan oikeudet riittäviin terveyspalveluihin toteudu. Talousarvio on heidän mukaansa laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta ei ole rajattu kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin.⁶⁸³

Kuten edellä olevastakin havaitaan, kunnan palvelutehtävän järjestäminen on sidoksissa myös poliittiseen tehtävään. Varojen osoittaminen esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin tapahtuu kunnan poliittisen päätöksentekoprosessin ja päättäjien arvovalintojen kautta. Tähän liittyy myös ensiksi kunnan resurssien ja velvollisuuksien kohtaamattomuuden tunnistaminen ja tämän jälkeen päätöksen tekeminen muista vaihtoehdoista järjestää ao. palvelut, jos kunnan omat resurssit eivät riitä kunnassa ilmeneviin kasvaviin tarpeisiin.

Kunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa osaltaan se, kenelle ao. palvelut on tarkoitettu tai millä perusteella kansalaiset ovat niihin oikeutettuja. Tämä kysymys on läheisesti sidoksissa kunnan toimivaltapiiriin,

681 Tuori I 2000 s. 132–133

682 Tuori I 2000 s. 135

683 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 205

tehtävien määräytymisperusteisiin ja sitä kautta kunnan rajoihin. Esimerkiksi sosiaalisten etuuksien saamisedellytyksiä voidaan jaotella erilaisten perusteiden mukaan.

Tuori jakaa sosiaalisten etuuksien saamisedellytykset yleisiin ja erityisiin. Erityiset edellytykset ovat tietyllä etuudelle säädettyjä yksilöllisiä ominaisuuksia tai olosuhteita koskevia ehtoja. Henkilön on ensin täytettävä yleiset edellytykset, jotta hän ylipäänsä voisi kuulua kysymyksessä olevaan etuusjärjestelmään. Yleiset subjektiiviset edellytykset voivat määräytyä useiden eri periaatteiden mukaan, kuten esimerkiksi:

- 1) Valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuulumisen periaate, jolloin soveltamisala kattaa kaikki valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvat henkilöt näiden kansalaisuudesta riippumatta.
- 2) Kansalaisuusperiaate, jolloin oikeuden subjektiiviseen soveltamisalaan kuuluvat vain valtion kansalaiset.
- 3) Työskentelyperiaate, jolloin oikeus kuuluu kaikille valtion alueella työskenteleville henkilöille.
- 4) Asumisperiaate eli oikeus kuuluu kaikille valtion tai kunnan alueella asuville henkilöille.
- 5) Oleskeluperiaate eli oikeus kuuluu kaikille valtion tai kunnan alueella oleskeleville henkilöille.⁶⁸⁴

Tämän alueen palveluista terveyspalvelut vievät kunnan resursseista noin viidenneksen. Sektorin merkitys tulee korostumaan tulevaisuudessa mm. vanhusväestön osuuden kasvaessa. Myös sosiaalipalvelujen merkitys kasvaa vanhusten määrän mukana ja myös erilaisten toimeentulo- ym. ongelmien lisääntyessä. Vanhainkotien ja vanhusten avopalveluiden ohella ovat lasten ja nuorten palvelut määrällisesti merkittäviä. Niistä suurin on lasten päivähoito, mutta kasvatusneuvolat ja muu lasten huolto on koko yhteiskuntaa ajatellen merkittävää palvelutoimintaa. Sosiaalitoimeen sisältyvät näiden rinnalla vammaishuolto ja päihdeongelmaisten huolto sekä yleiset sosiaalipalvelut. Sosiaalipalveluissa on etusijalla tavallisimmin asiakkaan ja palvelutehtävän hoitajan vuorovaikutteinen ja osin myös kiinteä hoiva- tai hoitosuhde.⁶⁸⁵ Sosiaali- ja terveydenhoitoa koskevat yleiset säännökset ovat sosiaalipalvelujen osalta sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja sosiaalihuoltoasetuksessa (607/1983), terveydenhoitoa koskien kansanterveyslaissa (66/1972) ja kansanterveysasetuksessa (802/1992) sekä erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989).

4.2.2.2 Sosiaalihuollon tehtävät

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 1 §:n mukaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaalivastuksia ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosi-

684 Tuori I 2000 s. 277–278

685 Anttiroiko – Sulkava 1998 s. 5–6

aalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Lakia sovelletaan sosiaalihuoltoon, ellei toisin säädetä. Tämän lain mukaiseen kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992) annettua lakia. Sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle, läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaavat lääninhallitukset.

Lain 5 §:n mukaan *kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan kuin tässä laissa tai muutoin säädetään*. Sosiaalihuollon järjestämisestä kunta voi huolehtia muutoin kuten sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:ssä säädetään. Tämän lain kuntaa ja kunnan asukasta koskevia säännöksiä sovelletaan vastaavasti kuntayhtymään.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992) 4 §:ssä säädetään, että *kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:*

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan kanssa taikka muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntainliitossa; tai
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta (myös kuntayhtymältä).

Hankittaessa palveluja 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan ja kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Lain perusteluissa todetaan, että kuntien järjestäessä toimintansa eri tavoin on palveluja käyttävien henkilöiden kannalta tärkeitä, että palvelut ovat riittävän hyviä niiden järjestämistavasta riippumatta. Säännöksen mukaan kunnalle kuuluu yleinen vastuu sosiaalipalvelujen suunnittelusta ja toteutuksesta. Tässä ei kuitenkaan määritellä tarkemmin kunnan veloitteen sisältöä ja laajuutta, vaan se jätetään tehtäväksi kunkin palvelun kohdalla erikseen.⁶⁸⁶

Lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Toimielin huolehtii tässä laissa säädettyjen tehtävien lisäksi niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi. Toimielin myös edustaa kuntaa, valvoo sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tekee sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Kunnassa tulee lain 10 §:n mukaan olla sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä ja jokaisen

686 HE 216/1991

kunnan käytettävissä sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

Lain 13 §:ssä säädetään tarkasti kunnan velvollisuuksista. Sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään:

- sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen;
- toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle;
- sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkailleen;
- ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä;
- sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä; sekä
- sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä;
- sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen;

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa on säädetty, kunta on alueellaan velvollinen toimimaan muutoinkin sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

Säännöksessä on lueteltuna kunnalle kuuluvat käytännön sosiaalihuollon tehtävät ja niiden vaikutuspiiri. Pääsääntöisesti kunnan tarjoamat palvelut on sidottu kunnan asukaskäsitteeseen. Tästä on vielä selventävä säännös 14 §:ssä, jonka mukaan tietyin edellytyksin myös kunnassa oleskelu katsotaan asukkuuteen rinnastettavaksi. Sosiaalipalvelut, sosiaaliavustukset on tarkoitettu kunnan asukkaille ja toimeentulon antaminen kunnassa oleskelevalle. Muissa tehtävissä, kuten ohjauksessa, neuvonnassa ja tiedotustoiminnassa kunnalla on velvollisuus huolehtia ao. tehtävistä, eikä näitä toimia voi rajoittaa vain kunnan asukkaisiin. Lisäksi 2 momentin mukaan kunnalla on aluettaan koskeva yleinen velvollisuus toimia sosiaalisten olojen parantamiseksi. Kunnan aluetta koskeva velvollisuus on sama siitä riippumatta tuottaako kunta sosiaalihuollon palveluita yksin, yhdessä muiden kuntien kanssa tai muun palvelujen tarjoajan toimesta.

Kuntien keskinäinen järjestämisvastuu sosiaalihuollossa, kuten myös terveydenhuollossa, ratkeaa pääsääntöisesti asumisperiaatteen mukaisesti. Kunta on yleensä vastuussa sosiaalihuollon ja terveyspalvelujen tarjoamisesta asukkailleen. Kunnan rajan johdosta tästä voi seurata esimerkiksi lasten päivähoidossa monenlaisia arkea hankaloittavia tilanteita.⁶⁸⁷ Asumisperiaatetta on perusteltu kunnallisella itsehallinnolla. Sosiaalihuollossa asumisperiaatteesta on kahdessa suhteessa poikettu oleskeluperiaat-

⁶⁸⁷ *Kittilässä* äiti joutuu ajamaan päivittäin 160 km saadakseen tyttärelleen välttämättömän päivähoidon. *Kittilän* ja *Kolarin* välinen kuntaraja halkaisee *Ylläsjärven* kylän ja perhe asuu rajan ”väärällä” eli *Kittilän* puolella. Matkaa päivähoitopaikkaan tulee yhteen suuntaan 40 km. Läänihallitus on kertonut hänelle kunnan olevan velvollinen järjestämään päivähoitopaikan, mutta sen ei tarvitse olla lähin sellainen. Aamulehti 20.9.2008 s. A7

teen hyväksi. Ensimmäinen poikkeus on kiireellinen tapaus ja toinen toimeentulotuen myöntämisvelvollisuus. Toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos henkilö tai perhe muutoin kuin satunnaisesti oleskelee useammassa kuin yhdessä kunnassa, tuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella oleskelusta henkilön tai perheen menot aiheutuvat. Jos tuen tarve on kiireellinen, tuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä.⁶⁸⁸

Tässä laissa kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kunnassa kotipaikka. Jollei henkilöllä ole edellä tarkoitettua kotipaikkaa, pidetään häntä sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee (14 §). Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Mikäli laitoshuollon tarpeen arvioidaan kestävän yli 14 vuorokautta, kunnan toimielimen on viipymättä ilmoitettava laitoshuollon järjestämisestä sen kunnan toimielimelle, jolle huollon järjestäminen olisi muutoin kuulunut (15 §).

Kiireellisistä tapauksista tai muista olosuhteista johtuen kunnan on järjestettävä sosiaalihuollon palveluja kunnassa oleskelevalle henkilölle. Laissa tai lain perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä edellä mainittuja tapauksia. Säännöksellä on kuitenkin haluttu turvata kansalaisille tietty sosiaalinen perusturva yllättävien tilanteiden varalle, eikä kunnan rajat silloin voi olla esteenä palvelujen saamiselle. Säädettyjä kiireellisiä olosuhteita ovat sosiaalasetuksen 4 §:n mukaan opiskelusta, työstä tai vastaavasta syystä johtuva oleskelu kunnassa eikä henkilön kotipaikka sen vuoksi muutu. Näissä tapauksissa kunnan rajalla ei ole palvelun saannin kannalta merkitystä.

Kunnan huolehdittavaksi on säädetty seuraavien sosiaalipalveluiden järjestäminen: sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki ja vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta. Kunnan on myös huolehdittava lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoiton, kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluiden, lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen, elatusavun turvaamiseen, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovitteluun sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoi-keutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) säädettyistä tehtävistä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään (17 §). Kunta voi 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen sosiaalipalveluiden lisäksi järjestää muitakin tarpeellisia sosiaalipalveluita.

Muutoksenhaku kunnan toimielimen alaisen viranhaltijan päätöksestä ei ole mahdollista, mutta tyytymättömällä on oikeus tarkemmin säädettävällä tavalla saada päätös toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatu-

688 Tuori I 2000 s. 46–49

aan sitä vaatii (45 §). Muutosta kunnan toimielimen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta (46 §).

Kunnan toimielimen päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos se on viivytyksettä pantava täytäntöön tai jos päätöksen voimaantulemista ei voida sosiaalihuollon järjestämisestä johtuvista syistä siirtää myöhemmäksi ja toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Kun valitus on tehty, valitusviranomaisen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi (47 §). Hallinto-oikeuden sosiaalipalveluja koskevasta päätöksestä tai siitä määrätyn maksun suuruudesta, ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan hallinto-oikeuden toimeentulotuen antamista, määrää, kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamista koskevasta päätöksestä saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (49 §).

Sosiaalihuollon tehtävät kunta voi järjestää usealla tavalla, johon tulevaisuudessa saattaa kuulua myös palvelusetelijärjestelmä⁶⁸⁹. Tehtävistä huolehtii kunnan määräämä toimielin, joka voi olla useamman kunnan yhteinen. Kunnan vastuu tehtävien järjestämisessä vaihtelee tehtävittäin: sosiaalipalveluja⁶⁹⁰ on järjestettävä kunnan asukkaille, toimeentulotukea kunnassa oleskeleville ja sosiaalivastusta asukkaille. Muista tehtävistä ei ole tarkempia määräyksiä. Sosiaalihuollon palvelujen toteuttamisen on tuettava yksilön ja perheen itsenäistä selviytymistä ja toimenpiteiden on oltava yhteen sovitettavissa.

Sosiaalihuoltoasetuksessa (607/1983) lisäksi säädetään, että kunnan sosiaalisten olojen kehittämiseksi sekä sosiaalisten epäkohtien ehkäisemiseksi että poistamiseksi, on sosiaalilautakunnan perehdyttävä kunnan elinolosuhteisiin ja seurattava niiden kehitystä. Sosiaaliset näkökohdat on otettava huomioon kunnan eri toiminnoissa, kuten terveydenhuollossa, koulutoimessa, maankäytössä ja rakentamisessa, asumisen järjestämisessä, työllistämässä, kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnoissa sekä liikennepalveluiden- ja muiden palvelujen järjestämisessä. Sosiaalilautakunnan on myös tuettava kunnan asukkaita omatoimisessa sosiaalisten epäkohtien ehkäisemisessä ja korjaamisessa sekä hyvinvointia tukevien ja edistävien olosuhteiden ylläpitämisessä ja kehittämässä (1 §). Tässä tehtävässä sosiaalilautakunnan on toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä tehtävä aloitteita ja annettava lausuntoja ja muuta asiantuntija-apua. Sosiaalihuollon eri toimintayksiköiden ja viranhaltijoiden yhteistyö on myös tärkeää (2 §).

Sosiaalihuollon asiakkaille on järjestettävä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuollon ja sen eri toimintayksiköissä annettavan huollon suunnitteluun ja toteuttamiseen (5 §). Myös asiakkaan yksilölliset olosuhteet

689 Hallitus on antanut esityksen eduskunnalle vapaaehtoisien kunnallisen palvelusetelijärjestelmän käyttöönotoksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Ks. HE 20/(2009)

690 Esimerkiksi sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki, lasten ja nuorten huolto, lasten päivähoito ja kehitysvammaisten erityishuolto (17 §).

ja erityistarpeet on otettava huomioon sosiaalihuoltoa toteutettaessa ja lisäksi on huomioitava asiakkaan läheiset ihmissuhteet (6 §).

Asetuksen säännökset korostavat kunnan sosiaalisten olojen seuraamista. Lautakunnan on toimittava niin, että kunnan eri toiminnoissa huomioidaan sosiaaliset näkökohdat. Säännös korostaa näin tavallaan sosiaalihuoltolain säännösten merkittävyyttä yksittäisen kunnan alueella, ei vain kuntainstituution kannalta. Kunnan on toisaalta oltava yhteistyössä muiden, myös kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Asetuksessa puhutaan palveluiden tarvitsijan eli asiakkaan, ei kuntalaisen tarpeiden huomioimisesta. Tämä ilmenee myös 5–6 §:ssä, jossa säädetään asiakkaalle oikeuden vaikuttaa sosiaalihuollon palvelujen kehittämiseen ja asiakkaan tarpeiden huomioimisesta.

4.2.2.3 Perusterveydenhoito

Kansanterveystyöllä tarkoitetaan kansanterveyslain (66/1972) 1 §:n mukaan yksilöön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa terveydenhoitoa ja yksilön sairaanhoitoa sekä niihin liittyvää toimintaa, jonka tarkoituksena on väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen. Kunnan velvollisuudesta ja tehtävän suorittamisesta säädetään 5 §:ssä. *Kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin tässä laissa tai muutoin säädetään tai määrätään. Kunnat voivat yhdessä huolehtia kansanterveystyöstä perustamalla tätä tehtävää varten kuntayhtymän. Kunta voi toisen kunnan kanssa sopia myös siitä, että tämä hoitaa osan kansanterveystyön toiminnoista. Jos tämän lain mukainen toiminta on annettu kuntayhtymän tehtäväksi, sen hoidettavaksi on annettava myös kansanterveystyötä koskevien muiden lakien mukaiset tehtävät. Tästä poiketen jäsenkunta voi päätöksensä mukaisesti hoitaa ympäristöterveydenhuollon tehtävät muullakin tavalla itse tai yhteistyössä muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa. Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, kunnanvaltuustosta ja kunnan asukkaasta, sovelletaan vastaavasti kuntayhtymään ja sen toimielimiin sekä jäsenkunnan asukkaaseen.*

Lain 5.1 § säättää selkeästi kunnan tehtävästä kansanterveystyössä. Kunnan velvollisuuden laajuus määritellään edelleen kansanterveyslaisissa tai muissa säädöksissä. Julkisen hallinnon osapuolista kunnalle on säädetty yleinen velvoite huolehtia 1 §:ssä säädetystä kansanterveystyön käytännön toteuttamisesta. Vastuu laajan tehtävän hoitamisesta on tältä osin juuri yksittäisellä kunnalla. Säännös on kaikkia itsenäisiä peruskuntia koskeva, eikä sen edellyttämistä velvoitteista voi kokonaan luopua tai siirtää muille hoidettavaksi. Lain 5 §:ssä ei ole erityistä mainintaa tehtävän alueellisesta velvoittavuudesta. Kunta on kuitenkin velvoitettu huolehtimaan kansanterveystyöstä kuntansa alueella, eikä sen tarvitse suoranaisesti huomioida muiden naapurikuntien ja niiden asukkaiden kansanterveystyöhön liittyviä palvelukysymyksiä. Kunnan velvollisuudet rajoittuvat omaan alueeseensa, joka määräytyy kuntien rajojen perusteella. Tehtävän hoitamisen kunta voi kuitenkin järjestää muutoinkin kuin vain hoitamalla

tehtävät itse. Perusvastuu tehtävän lainmukaisesta täyttämisestä säilyy kunnalla itsellään, eikä sitä voida muulle organisaatiolle siirtää⁶⁹¹.

Ennen lain muutoksia (71/1991) ja (248/1997) kunta tarvitsi lääkintöhallituksen suostumuksen yhteistoiminnan aloittamisesta muiden kuntien kanssa tai että toinen kunta hoiti osan kansanterveystyön toiminnoista. Lisäksi valtioneuvostolla oli valta määrätä kuntia kuultuaan ne 2 momentissa tarkoitettuun yhteistoimintaan ja määrätä sen ehdoista sekä myöhemmin vielä mahdollisuus kieltää yhteistoiminnan lopettaminen. Lain muutoksella (1131/1997) 3 momenttiin lisättiin säännös, jonka mukaan ympäristöterveydenhuollon tehtävät voitiin antaa kuntayhtymän sijasta jäsenkunnalle. Kunnat ovat voineet nyt itsenäisemmin ja vapaammin sopia kansanterveystyön tehtävien hoitamisesta muiden kuntien kanssa, valtion viranomaisten siihen tarkemmin puuttumatta. Toisaalta valvontaa on siirretty lähemmäksi kuntia läänien tehtäväksi.

Kansanterveystyön mukaisia tehtäviä ei kunta voi jättää valtion hoidettavaksi eikä siirtää pelkästään yksityisen sektorin hoidettavaksi. Tällaiset toimet vaatisivat toteutuakseen lain muutosta. Kunnan on näin tiedostettava ja otettava itse selvä vastuu kansanterveislain mukaisten palvelujen järjestämisestä. Siksi on aiheellista puhua huomattavasta kunnallisesta tehtävästä, jolla on myös laajaa yhteiskunnallista merkitystä. Tehtävänä kuntien perusterveydenhoito on muutoksessa ja vastuu kunta- ja palvelurakennemuutuksen myötä siirtymässä kuntaa laajemmalle alueelle.

Mikäli kunta itse huolehtii kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään terveyslautakunnan tai terveydenhoitolautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, vastaa tästä yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Ympäristöterveydenhuollosta voi kuitenkin huolehtia myös muu toimielin tai sen jaosto, ei kuitenkaan kunnanhallitus. Jos kansanterveystyöstä huolehtii kuntayhtymä, sen on asetettava tarkoitettu toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten (6 §).

Ennen kunnassa tuli olla terveyslautakunta, jonka tehtävänä oli huolehtia tämän lain ja myös muissa laeissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Maininta yksilön elinympäristöä koskevista terveydenhoidon tehtävistä otettiin lakiin muutoksella (730/1991). Lisäksi muutoksen (746/1992) jälkeen kunnassa ei tarvinnut enää olla erityistä lautakuntaa. Lain 6.2 §:ää muutettiin jälleen (248/1997) ja (1131/1997). Ympäristöterveydenhuoltoa ei enää voitu antaa kunnanhallituksen tehtäväksi. Kunnan vapaus tehtävien hoitamisessa näkyi myös sen organisaatiossa. Erityistä lautakuntaa terveydenhoidon tehtäviä varten ei tarvitse olla ja ao. tehtävät voidaan sisällyttää muun lautakunnan alaisuuteen. Toisaalta jonkinlainen toimielin kansanterveystyön hoita-

691 Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on korostanut ratkaisussaan (3908/4/06) terveyskeskuksen vastuuta palvelujen toimimisesta ja saatavuudesta silloinkin, kun osan toiminnasta ulkoistetaan. Vaikka kunnalla on harkintavaltaa kansanterveislain soveltamisessa ja toteuttamisessa, lainsäädännön hyväksymää erilaisuutta palveluiden järjestämistavoissa rajoittavat perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen velvoitteet.

mista varten on kunnassa edelleen oltava, ellei tehtävää ole määrätty kuntayhtymän hoidettavaksi.

Kunnan velvollisuuden sisällöstä säädetään 14 §:ssä. *Kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee:*

- 1) ylläpitää terveysneuvontaa (kansanterveydellinen valistustyö, raskauden ehkäisyneuvonta ja järjestää kunnan asukkaiden yleiset terveystarkastukset)
- 2) järjestää kunnan asukkaille mielenterveyspalveluita
- 3) järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito (lääkärin suorittama tutkimus ja hänen antama tai valvoma hoito ja lääkinnällinen kuntoutus)
- 4) huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä sekä järjestää ja ylläpitää lääkinnällinen pelastustoiminta sekä paikallisiin olosuhteisiin nähden tarvittava sairaankuljetusvalmius
- 5) ylläpitää kouluterveydenhuoltoa, johon sisältyy kunnassa sijaitsevien perusopetusta antavien koulujen ja oppilaitosten kouluyhteisön terveellisyys ja turvallisuuden valvonta ja edistäminen yhteistyössä henkilökunnan terveyshuollon kanssa, oppilaan terveyden seuraaminen ja edistäminen suun terveydenhuolto mukaan lukien
- 6) ylläpitää kunnan alueella sijaitsevien asetuksessa säädettävää muuta kuin 5 kohdassa tarkoitettua koulutusta järjestävien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta opiskeluterveydenhuoltoa
- 7) ylläpitää kunnan alueella sijaitsevien asetuksella säädettävää muuta kuin 5 kohdassa tarkoitettua koulutusta järjestävien oppilaitosten opiskelijoille näiden kotipaikasta riippumatta opiskelijaterveydenhuoltoa, tuottaa kunnan alueella sijaitsevilla työ- ja toimipaikoissa työskenteleville työntekijöille työnantajan järjestettäväksi työterveyshuoltolain 12 §:ssä tai muissa säädöksissä säädettyjä ja niiden nojalla määrättyjä työterveyshuoltopalveluja
- 8) järjestää kunnan alueella toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltoa
- 9) järjestää seulontaa ja muita joukkotarkastuksia siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään
- 10) järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhoito, potilaan asuinpaikasta riippumatta.
- 11) huolehtia siitä, että kunnan asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun sen tarve perustuu lakiin taikka asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opiskelun tai muun vastaavan syyn kannalta välttämättömään perusteeseen.

Kunta on lisäksi velvollinen määräämään terveyskeskuksen lääkärin antamaan poliisille virka-apua oikeuslääkeopillisen tutkimuksen suorittamiseksi, määräämään terveyskeskuksen lääkärin toimimaan lääkärinä asevelvollisten tarkastuksissa ja huolehtimaan sairaanhoitoon kuuluvan lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä. Kunnan asuk-

kaalla tarkoitetaan lain 14.5 §:n mukaan henkilöä, jonka *kotikuntalaissa* (201/94) tarkoitettu *kotikunta kyseinen kunta on. Henkilön asuin- ja kotikunnalla tarkoitetaan kuntaa, jonka asukas hän on.*

Kunnalle määrätuille tehtäville on ollut tyypillistä, että niitä on lisätty ajan kuluessa. Esimerkiksi muutoksella (674/1983) säädettiin 2 kohdassa mainitun lääkinnällisen kuntoutuksen palveluista, (903/1985) laajennettiin opiskelijoiden terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä, (744/1978) ja (71/1991) työterveydenhuoltoon liittyviä palveluja, (1117/1990) lisättiin säännökset mielenterveyspalveluista, (746/1992) määrättiin kunta järjestämään seulontaa ja muita joukkotarkastuksia siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään, (248/1997) kunta määrättiin järjestämään kiireellinen avosairaanhoido, mukaan lukien kiireellinen hammashoito, potilaan asuinpaikasta riippumatta. Näiden lisäksi säädöksiin on tehty lukuisia pienempiä muutoksia. Esimerkiksi muutoksella (626/2007) uusittiin erityisesti opiskelijoiden terveydenhoitoa koskevia säännöksiä. Yleisesti 14 §:ssä säädetyille tehtäville on tyypillistä eri tehtäväalueiden melko laaja ja yksityiskohtainen sääntely sekä toisaalta se, että useissa tapauksissa tehtävän käytännön toteuttamistapa on jätetty kunnalle itselleen päätettäväksi. Kunnan tehtäväksi määrätään monissa kohdissa ao. palvelun ”järjestäminen” tai ”ylläpitäminen”.

Lain 14 §:n mukaiset tehtävät asettavat kuntien toiminnalle tiettyjä ulkoisia edellytyksiä riippumatta siitä, kuinka palvelut kunta järjestää. Lähtökohtana on lainsäädännön mukaan pidettävä sitä, että kunta on asetettu vastuuseen tehtävän edellyttävien palvelujen järjestämisestä. Kunnalla on oltava tehtävistä suoriutuakseen riittävät taloudelliset ja tekniset voimavarat tehtävien ensin perustamiseksi ja sitten edelleen ylläpitämiseksi. Kunnalla on oltava myös riittävä ja osaava henkilöstö käytännön tehtävien toteuttamiseksi. Näiden toimintojen suorittamiseksi kunta tarvitsee valtion taloudellisen avustuksen lisäksi omaa pääosin verotuksella kerättävää rahoitusta. Tämä taas edellyttää riittävää väestöpohjaa ja kansalaisilta veronmaksukykyä. Veronmaksukyky ja varsinkin väestöpohja muutoin vaikuttavat vastaavasti siihen, millaisia vaatimuksia eri kansanterveystyön lohkoihin kohdistuu ja mitä niistä huolehtiminen maksaa. Tästä johtuen kuntien väliset erot voivat muodostua suuriksikin. Minkälainen merkitys yksittäisillä tehtävillä kunnalle on, riippuu paljon myös kunnan tavasta hoitaa määrätty tehtävä. Kansanterveislain 4 §:n mukaan kunta voi hoitaa kansanterveystyön tehtäviä itse, sopia osan niiden hoitamisesta toisen kunnan toimesta tai perustaa yhdessä muiden kuntien kanssa kuntayhtymän. Eri hallintomalleihin liittyy taloudellisuuteen, demokratiaan ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyen niin hyviä kuin huonoja puolia.

Kansanterveislain edellyttämien palvelujen käytännön järjestämiseksi kunnalla tai kuntayhtymällä on useita eri vaihtoehtoja. Laki määrää kunnan järjestämään, ylläpitämään ja huolehtimaan kansanterveystyön mukaisista toiminnoista. Säännökset jättävät tältä kannalta kunnalle mahdollisuuden järjestää palveluita haluamallaan tavalla. Palvelut voivat tuottaa kunta, kuntien yhteistyöelin, toinen kunta tai kuntayhtymä ostopalveluna, palveluja tuottava osakeyhtiö tai muu yksityisoikeudellinen yhteisö, valtio tai muu julkisyhteisö tai yksityinen palvelujen tuottaja. Kunta tai kuntayhtymä

tekee itse ratkaisun kansanterveystyön palvelun järjestämistavasta. Tätä käytäntöä kuitenkin rajoittaa se, että kuntalain säännöksen mukaan palveluilla tarkoitetaan muita kuin viranomaistehtäviä. Palveluihin kuuluvat viranomaistehtävät on kunnan itsensä hoidettava. Toisaalta puhtaat täytäntöönpanotehtävät kunta voi halutessaan vaikka yksityistää.⁶⁹²

Tarkasteltaessa lähemmin kansanterveyslain 14.1 §:ssä ja muissa säännöksissä kunnalle määrättyjen palvelujen järjestämistä, voidaan toimien katsoa olevan hyvin monimuotoisia, sillä samanlainen palvelun järjestämistapa ei välttämättä sovi kaikkiin tapauksiin. Osan tehtävistä kunta tai kuntayhtymä voi hoitaa itse, osan palveluista se voi hankkia ostopalveluina muilta palvelujen tuottajilta, mikä voi tarkoittaa useita osin päällekkäisiä hallintoratkaisuja ja sopimuksia. Kunnan rooli tehtävän hoitajana ja vastuun kantajana tulisi kuitenkin säilyä, kuten on lakiin kirjattu. Kuntaa koskevat tehtävät jatkuvat vielä 14 a §:ssä. Niiden tässä yhteydessä vähäisen merkityksen johdosta ei lähemmin selvitetä.

Laissa säädetään, että kunnalla tulee olla edellä 14 §:ssä tarkoitettuja toimintoja varten terveyskeskus. Toimintoja voidaan tarpeen mukaan sijoittaa sivuvastaanotoille tai järjestää liikkuvia toimintayksiköitä. Terveyskeskukseen voidaan sijoittaa kunnalle muissa laeissa säädettyjä kansanterveystyöhön kuuluvia tehtäviä, oppilaitosten ja työntekijöiden terveydenhuoltoa (15 §). Terveyskeskuksen ylläpitäminen voi kuulua kunnalle itselleen tai kuntien yhteistoiminnan kautta kuntayhtymälle. Säännöksen mukaan kunnassa tai kuntien muodostaman kuntayhtymän alueella on oltava terveyskeskus ja tarpeen mukaan sivuvastaanottoja kuntien eri alueilla. Myös liikkuvien toimintayksiköiden voidaan järjestää terveyskeskuksen toimintoja.⁶⁹³

Näistä toimista päättäminen on jätetty kunnille itselleen. Säännöksen mukaan kunnalla tai kuntayhtymällä on oltava terveyskeskus, riippumatta palvelujen järjestämistavasta. Kunnat eivät voi omin päätöksin myöskään luopua terveyskeskuksen ylläpidosta. Muutoin laissa ei ole tarkempia säännöksiä terveyskeskuksen toiminnasta. Olisiko esimerkiksi mahdollista, että kunta tai kuntayhtymä ylläpitäisi terveyskeskusta, mutta antaisi laissa määrättyjen palvelujen tarjoamisen yksityisille yrittäjille? Laista ei myöskään selviä suoraan, mikä on terveyskeskuksen toimialue ja kuinka laajaa väestöä sen tulisi kyetä palvelemaan. Onko terveyskeskuksen mahdollista tarjota palveluitaan kunnan tai kuntien ulkopuolisille yksityisille henkilöille ja yhteisöille?

Kansalaisten terveydenhuollon parantamiseksi useisiin alaa koskeviin lakeihin tehtiin vuonna 2005 muutoksia. Kansanterveyslakiin lisätyllä 15 b §:llä täsmennettiin kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvelvollisuutta ja pyrittiin turvaamaan hoitoon pääsyä. Säännös ei luonut potilaalle subjektiivista oikeutta päästä hoitoon. Muutoksen tarkoituksena oli edistää terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen saatavuutta ja siten turvata ja nopeuttaa potilaan hoitoon pääsyä. Pykälän 1 momentin mukaan terveyskeskuksen

692 Harjula – Prättälä 2007 s. 142–143

693 Perusterveydenhuollon hoitamiseksi terveyskeskuksessa on arvioitu tarvittavan noin kymmenen lääkäriä, jotta se pystyisi turvaamaan toimivat päivystys- ja sijaisjärjestelyt sekä henkilöstön koulutuksen. HE (155/2006) s. 37

tulisi järjestää toimintansa siten, että potilaalla olisi arkipäivisin virka-aikana välitön yhteydenaanti terveyskeskukseen. Terveyskeskus voi kuitenkin järjestää palvelut myös muulla tavoin kuin siten, että potilas fyysisesti käy terveyskeskuksessa. Kunnalla ja terveyskeskuksella on mahdollisuus järjestää yhteydenaanti muun muassa kehittämällä puhelinpäivystys- ja neuvontapalveluja osana julkista terveyspalvelujärjestelmää. Yhteyden saamisessa saattoi olla paljonkin eroja kuntien tai terveyskeskusten välillä. Yhteydenotossa tulisi potilaan saada tiedoksi ne toimet, joiden katsotaan olevan hoidon tarpeen arvioinnin takia tarpeellisia. Terveyskeskuksen tulisi järjestää terveydenhuollon ammattihenkilön tekemä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveyskeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Hoidon tarpeen arvioinnin voi tehdä muukin terveydenhuollon ammattihenkilö kuin lääkäri.⁶⁹⁴

Kunnan kansanterveyslain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia (19 §). Kunta on lisäksi velvollinen suunnittelemaan ja kehittämään kansanterveystyötä yhteistyössä asianomaisen sairaanhoitopiirin kanssa siten, että kansanterveystyö ja erikoissairaanhoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden (27 §). Muutoksenhakua koskevia säännöksiä on 47–48 §:ssä. Kansanterveyslain lisäksi asetuksessa (802/1992) annetaan kunnan velvollisuuksia koskevia tarkempia säännöksiä koskien esimerkiksi opilaiden erikoistutkimuksia, joidenkin sairauksien seulontaa ja joukkotarkastuksia.

Kansanterveystyötä koskeva PeL 19.3 §:n säännös tulkinnanvaraisena säätää julkisen vallan tehtäväksi riittävien terveyspalvelujen turvaamisen ja väestön terveyden edistämisen. Vaikka säännöksen tulkinnassa on huomioitava kunnallisen itsehallinnon reunaehdot, ei säännöksen kuntaa koskeva velvoite ole aivan selvä. Säännöksen tärkein merkitys on siinä, että julkinen valta turvaa kansalaisten terveyspalvelut. Terveyspalvelujen olisi oltava samansisältöisiä riippumatta asuinpaikasta ja asukkailla yhdenvertaiset mahdollisuudet niitä hyödyntää. Tämän onnistuminen edellyttää tarkoituksenmukaisia kunnan rajoja.

Perustuslain kannalta kunnan tai muut hallinnolliset rajat eivät saisi rajoittaa perusterveyspalveluja. Kansalaisten tulisi voida saada terveyspalveluja yli kuntarajojen, jos oman kunnan palvelut ovat riittämättömiä. Mikäli henkilön asuinpaikasta tai muusta syystä johtuen terveyspalvelujen saatavuuden ei ole katsottava olevan perustuslain edellyttämällä tavalla järjestetty, olisi tilannetta pyrittävä korjaamaan⁶⁹⁵. Kunnan rajan muuttaminen on yksi mahdollinen keino korjata tilannetta. KuntajakoL:n 3 §:ssä lueteltujen kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten mukaan kuntajakoa voidaan

694 HE (77/2004) s. 36–37

695 Kunnan rajan vaikutus terveyspalveluissa on näkynyt esimerkiksi Turun seudulla entisen *Karinaisten* ja *Pöytyän* kuntien välillä. *Karinaisten* terveysasemalla pöytyäläisille mahdollisia olivat terveydenhoitajan, lasten- ja äitiysneuvolan palvelut. Lääkärin ja hammaslääkärin vastaanotto oli tarkoitettu vain karinaislaisille. Kuntarajan läheisyydessä asuneet halusivat luonnollisesti palveluihin enemmän joustavuutta. Turun Sanomat 2.2.2004

muuttaa esimerkiksi, jos muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille tai parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita.

Tällöin on kuitenkin huomioitava muutkin kuntajakoon vaikuttavat säännökset ja vallitsevat muut olosuhteet. Jos kuitenkin kunnan jonkin alueen asukkailla olisi helpompaa ja maantieteellisestikin käytännöllisempää asioida naapurikunnassa, kunnan rajan muuttaminen parantaisi ainakin alueen asukkaiden terveyspalvelujen saantia. Toisaalta jos kunnan heikoista resursseista johtuen kansanterveyspalvelut eivät vastaa asukkaiden vaatimuksia, yksi keino palvelujen parantamiseksi on kunnan yhdistyminen toisen kunnan kanssa. Resursseja yhdistämällä ja toimintoja uudelleen järjestämällä voidaan mahdollisesti parantaa terveyspalvelujen tasoa ja saatavuutta kunnan osan, koko kunnan tai useamman kunnan alueella.

Joka tapauksessa perustuslaki asettaa *perusoikeuden toteuttamisen hallinnollista jaotusta tärkeämmäksi*. Julkisen vallan vastuu ei tunne kuntarajoja, mutta sen on huomioitava kunnallisen itsehallinnon merkitys. Kunnallinen päätöksenteko merkitsee sitä, että kunta pääosin itse päättää palvelujensa järjestämisestä ja toisaalta sitä, että kunnan tehtävien ja vastuun muutoksista on aina säädettävä erikseen lailla. Perustuslain terveydenhoitoa koskevat säännökset eivät yksinään riitä arvioimaan kuntien rajojen tarkoituksenmukaisuutta. Perusoikeussäännöksiä lisäksi täydentää KuntaL 1.3 §, joka edellyttää kunnan edistämään asukkaiden hyvinvointia ja alueensa kestävää kehitystä⁶⁹⁶.

KuntaL 1.3 §:n säännös kunnan hyvinvointitehtävästä kyllä moraalisesti velvoittaa kuntaa, mutta kunta voi edelleen priorisoida toimintojansa ja kohdentaa resurssejansa mielensä mukaisesti. Kunnan raja erottaa kuntia niin, että terveyspalvelut ovat tosiasiasa niissä eritasoisesti järjestetty. Kysymys on perimmältään kunnallisesta itsehallinnosta, joka ei kuitenkaan aina aseta kansalaisia tasa-arvoiseen asemaan.

4.2.2.4 Kunnan rajan vaikutuksia kansanterveystyön tehtävissä

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johdosta monien kuntien rajojen merkitys niin sosiaali- kuin perusterveydenhoidon tehtävissä on muuttumassa. Rajojen vaikutukset siirtyvät yksittäisten kuntien rajoilta yhteistoiminta-alueiden rajoina olevien kuntien rajoille. Seuraavassa 14.1 §:ssä mainittujen kunnan tehtävien sisältöön kohdistuvaa pohditaan kunnan rajan kannalta, mikä tietyissä olosuhteissa koskee näin myös yhteistoiminta-alueita ja niiden rajoja. Esimerkkien tehtävät on valittu niiden toisistaan poikkeavan sisällön perusteella.

Kohta 1) *kunnan tulee ylläpitää terveysneuvontaa*. . . Kunnan on säännöksen mukaan ylläpidettävä terveysneuvontaa ja järjestettävä kunnan asukkaille yleisiä terveystarkastuksia. Kunta vastaa mainituista tehtävistä, mutta kunnalla on mahdollisuus järjestää nämä tehtävät haluamallaan tavalla. Käytännössä tehtävien toteuttaminen on pitkälle

696 Ks. Harjula – Prättälä 2007 s. 103–104

sidoksissa siihen, miten muuten kunnan terveydenhoitoasiat on järjestetty. Neuvontatehtävän kohdejoukosta ei ole erikseen mainittu. Sen sijaan terveystarkastuksia on lain mukaan järjestettävä kunnan asukkaille.

Terveydellinen neuvonta on yleisluonteista valistustyötä, jonka tarkoituksena on ennalta vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja tiedottaa terveyteen liittyvistä asioista. Tehtävän ei tarvitse olla sidottu tietyn kunnan alueeseen, vaan kunnat voisivat laajasti tehdä asiassa yhteistyötä. Neuvonta tapahtuu yleensä yleisellä tiedottamisella, eikä palvelun tarjoajan ja kuntalaisen välille tarvitse muodostua asiakassuhdetta. Valistustyötä on myös hankalampaa ja epätarkoituksenmukaista rajata vain kunnan asukkaisiin. Valistustehtävän ei tarvitse myöskään olla sidottu tiettyyn toimipaikkaan.

Kunnan rajalla ei ole kansanterveystyöhön liittyvän valistustyön kannalta merkitystä. Asukkaiden terveystarkastusten järjestämisessä kunnan rajan merkitys on toisenlainen. Kunnalla on velvollisuus järjestää yleisiä terveystarkastuksia vain asukkailleen. Kuntien yhteistyönä terveydenhoitoa hoidettaessa ei kunnan rajalla näiden kuntien alueella tulisi olla merkitystä. Merkitystä ei myöskään ole sillä, kuinka itse palvelu on järjestetty.

Kohta 3) *järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito...* Tulevaisuudessa kunnan rajojen merkitys siihen, minkä kunnan terveysasemalta tai -keskuksesta, kunnalliselta tai yksityiseltä palvelujen tarjoajalta, vähenee huomattavasti. Terveydenhuollon kiireettömien palvelujen on ehdotettu tulevan hallinnollisista rajoista vapaammin kansalaisten valittaviksi, myös työssäkäyntialueellaan. Lisäksi hallitus on antanut esityksen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelijärjestelmästä. Järjestelmän tarkoitus on palvelujen saatavuuden parantamisen lisäksi mm. monipuolistaa palvelujen tuotantoa ja lisätä kilpailua palvelujen tuottajien kesken. Kunnat kuitenkin itse päättäisivät järjestelmän käyttöönotosta ja järjestelmään kuuluvista palveluista. Asiakkaan mielipide huomioitaisiin palveluseteliä käytettäessä.⁶⁹⁷

Kohta 6) *ylläpitää kunnan alueella sijaitsevien asetuksella säädettyä muuta kuin 5 kohdassa tarkoitettua...* Säännöksen mukaan kunnan on ylläpidettävä alueellaan sijaitsevien muuta kuin perusopetusta antavien oppilaitosten opiskelijoille opiskelu-terveydenhuoltoa heidän kotipaikastaan riippumatta.

Tässä tapauksessa mainittu tehtävä on sidottu kunnan alueeseen ja siellä olevien oppilaitosten oppilaisiin. Kunnan ylläpitäessä tehtävää sen suorittamisen voi hoitaa kunnat yhteistyössä, muut julkiset tai yksityiset tuottajat. Mikäli kunnat ylläpitävät opiskelijoiden terveydenhoitoa yhteistyössä esimerkiksi kuntayhtymän kautta, kunnan rajalla ei jäsenkuntien alueella ole vaikutusta. Opiskelijan terveydenhoitopalvelut eivät ole sidottu kotikuntaan. Oppilaitosten opiskelijat voivat saada lain mukaisia terveydenhuollon palveluja myös oppilaitoskunnasta. Tässä tapauksessa kunnan rajoista välittämättä kunnan on tarjottava terveydenhuollon palvelujaan myös muille kuin varsinaisille asukkailleen. Opiskelijaterveydenhuolto on näin poikkeus kunnan

697 Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28 ja HE (20/2009)

yleisestä velvollisuudesta, verrattuna esimerkiksi 14.1 §:n 1. kohtaan, jossa palvelu rajoittuu kunnan asukkaisiin.

Poikkeus on myös 10) kohta, jossa säädetään, *että kunnan tulee järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen hammashoito, potilaan asuinpaikasta riippumatta*. Kiireellisissä tapauksissa kunnan on järjestettävä sairaanhoitoa kaikille sitä tarvitseville. Kunnan tai kuntien yhteistyöelimen on järjestettävä kyseinen palvelu kunnan muun terveydenhoidon ohessa ylikunnallisena palveluna. Apua tarvitsevan on saatava kiireellisissä tapauksissa sairaanhoitoa koko maan alueella. Kunnan raja ei tässä tapauksessa voi olla merkitsevä.

4.2.2.5 Erikoissairaanhoito

Erikoissairaanhoidolla tarkoitetaan erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 1 §:n mukaan lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisia sairauden ehkäisyyn, tutkimiseen, hoitoon ja lääkinnälliseen pelastustoimintaan sekä kuntoutukseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja. Kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että kuntalainen saa edellä tarkoitettun tarpeellisen erikoissairaanhoidon tämän lain mukaisesti. Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään (3 §).

Tästä otettiin erikseen maininta lakiin muutoksella (1127/1998). Muutoksen perustelujen mukaan se oli välttämätöntä, koska suurten hoitokustannusten tasaus, potilasvahinkovakuutus, päivystysjärjestelyt ja poikkeusoloihin varautuminen on tarkoituksenmukaisinta ja taloudellisinta hoitaa sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän toimesta. Kunta voi näin ollen erota sairaanhoitopiiriin kuntayhtymästä vasta siitä ajankohdasta, kun se liittyy toisen sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän jäseneksi. Säännös ei määritä sitä, mihin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään kunnan pitää kuulua.⁶⁹⁸

Muutoin kuntien tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei lailla ole toisin säädetty (4 §). Kuntien väliseen yhteistyöhön kuntalaki suhtautuu lähtökohtaisesti siten, että kuntayhteistyö syntyy vapaaehtoisesti. Kuntalain 76 § säätää lähtökohtaan poikkeuksen, jonka mukaan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella säädetään erikseen. Nykyjärjestelmässä kunnat ovat erikoissairaanhoitolain mukaisesti sairaanhoitopiiriin pakkojäseniä, sillä kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään.

Tästä on seurannut se, että kuntien toimivalta hankkia niitä tarvitsemiaan erikoissairaanhoidon palveluja on ollut liian rajoittunutta. Tähän on vaikuttanut esimerkiksi sairaanhoitopiiriin kuulumisen pakkojäsenyys. Pakkojäsenyyden johdosta on otettu käyttöön erikoissairaanhoidon sopimusohjaukselle, joihin on liittynyt monia ongelmia. Kunnat ovat sairaanhoitopiiriin pakkojäseniä, mutta sen lisäksi ne on sidottu

698 HE (165/1998)

sairaanhoidopiirin toimintaan vielä neuvottelurenkaiden kautta tehtävillä sopimuksilla. Yksittäisen kunnan mahdollisuudet valita itse haluamansa erikoissairaanhoidon palvelut saattavat kaventua entisestään, koska kunnan sijasta neuvotteluosapuolena on monessa tapauksessa usean kunnan muodostama hankintarengas.⁶⁹⁹

Toisaalta pakkojäsenyyden voisi nähdä myös niin, että kunnan erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisessä kunnat eivät ole edes lähtökohdiltaan yksin. Erikoissairaanhoido on kunnalle kuuluva tehtävä, mutta sen toteuttaminen tapahtuu kuntien yhteistyönä kuntayhtymissä. Kuntayhtymä ei välttämättä järjestelmänä ole toimivin tai kunnallista itsehallintoa toteuttavin vaihtoehto. Käytännössä myös kunnan mahdollisuudet vaihtaa sairaanhoidopiiriänsä ovat rajalliset.

Erikoissairaanhoidon järjestämistä varten maa jaetaan sairaanhoidopiireihin (7 §). Tästä on säännös myös laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) 6 §:ssä. Säännöksen mukaan laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan kuntayhtymiin, joista kunnan on yhteen kuuluttava. Kuntayhtymä vastaa kunnan osoittamassa laajuudessa erikoissairaanhoidolain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa olevista palveluista, edistää alueellaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomioon ottamista sekä hoitaa muita sille laissa säädettyjä tehtäviä. Kunta voi myös antaa kuntayhtymälle muita tehtäviä. Kuntayhtymät voidaan perustaa puitelain 3 §:n mukaan mm. sairaanhoidopiiriasta poiketen.⁷⁰⁰

Sairaanhoidopiirin alue muodostuu sairaanhoidopiirin kuntayhtymään kuuluvista kunnista. Kunta voi vaihtaa sairaanhoidopiiriä sopimalla asiasta sen sairaanhoidopiirin kuntayhtymän kanssa, johon se haluaa siirtyä. Kunnalla ei kuitenkaan ole oikeutta itse päättää siitä, että se liittyy johonkin sairaanhoidopiirin kuntayhtymään, vaan liittymisen tulee tapahtua kuntalain ja kuntayhtymän perussäännön edellyttämällä tavalla. Mahdollisuutta siirtyä toiseen sairaanhoidopiiriin voidaan perustella myös sillä, että yksittäisten kuntien mahdollisuus vaikuttaa sairaanhoidopiirin toimintaan on usein ollut melko vähäistä.

Kuntien mielipiteiden merkitys sairaanhoidopiirin kuntayhtymässä tulisi lisääntymään, koska kuntien näkemysten riittämätön huomioon ottaminen voi johtaa yhden tai useamman kunnan siirtymiseen sairaanhoidopiiristä toiseen. Kunnalla on mahdollisuus hakeutua sellaisen sairaanhoidopiirin jäseneksi, jonka palvelut vastaavat parhaiten sen tarpeita. Koska kunnan asukkaiden kannalta yksi keskeisimmistä tekijöistä on etäisyys palveluista, rajaa tämä kuitenkin kuntien käytännön mahdollisuuksia vaihtaa sairaanhoidopiiriä. Mahdollisuudet taloudellisiin säästöihin ovat myös vähäiset, eikä muutos

699 Hoikka ym.1999 s. 22–23

700 Myös kuntayhtymätasolla toimintaa pyritään tehostamaan ja parantamaan vaikuttavuutta esimerkiksi nopeuttamalla hyvien käytäntöjen käyttöönottoa, rationalisoimalla hankintakäytäntöjä ja lisäämällä tietoverkon toimivuutta. Tällä uudistuksella ei kuitenkaan muuteta kunnan ja muodostettavan kuntayhtymän erikoissairaanhoidoa koskevia järjestämisvelvoitteita. HE (155/2006) s. 102. Hallintovaliokunta painotti mietinnössään sitä, että laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen hallinnollisella organisoinnilla ei ratkaista palvelujen tuottamistapaa. Nykyisetkin hyvät palvelujen tuottajat kelpaavat. HaVM (31/2006) s. 16

aiheuta muutoksia kunnan saamaan valtionosuuteen. Sairaanhoidopiirin jakautuminen sairaanhoitoalueisiin parantaa kuntien näkemysten välittymistä kuntayhtymässä.

Säännöksen 3 momentti lisättiin muutoksen (241/1998) yhteydessä. Säännökseen vaikutti lähinnä tilanne *Uudenmaan* sairaanhoidopiirissä. Se jakautui aikaisemmin kuuteen sairaanhoitoalueeseen. Aluejako perustuu sairaanhoidopiirin kuntayhtymän perussopimukseen. Valmisteltaessa pääkaupunkiseudun ja *Uudenmaan* erikoissairaanhoidon uudistusta, ovat erityisesti sairaanhoidopiirin pohjois-, itä- ja länsialueiden kunnat nähneet tärkeäksi sen, että alueelliset tarpeet voidaan ottaa huomioon erikoissairaanhoidon järjestämisessä. Sen vuoksi perustason erikoissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitoalueiden toiminnan turvaaminen on nähty välttämättömäksi.⁷⁰¹

Tämän vuoksi lakiin otettiin kyseinen 3 momentti, jossa nimenomaan todetaan mahdollisuus muodostaa sairaanhoitoalueita. Säännös ei sellaisenaan velvoita sairaanhoitoalueiden perustamiseen, koska kaikissa sairaanhoidopiireissä ei ole tarvetta tällaisiin alueisiin. Perustamispäätös jää sairaanhoidopiirin kuntayhtymän kunnille.

Lisäksi erityistason sairaanhoidon järjestämistä varten maa jaetaan sairaanhoidopiirin lisäksi erityisvastuualueisiin. Erityisvastuualueeseen kuuluu sellainen sairaanhoidopiiri, jonka alueella on lääkärrikoulutusta antava yliopisto. Valtioneuvosto asetuksella antaa säännöksiä siitä, mitkä ovat erityisvastuualueet ja mitkä sairaanhoidopiirit kuuluvat mihinkin erityisvastuualueeseen (9 §).

Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän tehtävänä on järjestää tämän lain mukainen erikoissairaanhoido alueellaan, huolehtia erikoissairaanhoidopalvelujen yhteensovittamisesta ja yhteistyössä terveyskeskusten kanssa suunnitella ja kehittää erikoissairaanhoidoa siten, että kansanterveystyö ja erikoissairaanhoido muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Lisäksi sairaanhoidopiirin kuntayhtymän tulee tehdä yhteistyötä alueensa kuntien sosiaalilautakuntien kanssa tehtävien asianmukaiseksi suorittamiseksi. Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän on annettava alueensa terveyskeskuksille niiden tarvitsemia sellaisia erikoissairaanhoidon palveluja, joita terveyskeskusten ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa sekä vastata terveyskeskusten tuottamien toimintojen ja muiden vastaavien erityispalvelujen kehittämisen ohjauksesta ja laadun valvonnasta. Lisäksi sairaanhoidopiirin kuntayhtymän tulee alueellaan huolehtia tehtävälänsä kohdistuvasta tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoiminnasta (10 §).

Säännöksen muutoksella (856/2004) selkeytettiin sairaanhoidopiirin vastuuta erikoissairaanhoidossa. Kun sairaanhoidopiirillä on vastuu erikoissairaanhoidon järjestämisestä, merkitsee tämä samalla sitä, että kaikille sairaanhoidopiirin jäsenkuntien asukkaille tulee järjestää palvelut samojen periaatteiden mukaisesti. Perusoikeuksien toteuttamisessa pidetään erityisesti tärkeänä alueellista tasa-arvoa. Erilaisuutta kuntien palveluvalikoimissa ja niiden järjestämistavoissa rajoittaa PeL 6 §:n yhdenvertaisuussäännös. Terveyspalveluja on annettava siten, ettei ihmisiä ilman lääketieteellisesti perusteltua syytä aseteta eri asemaan muun muassa heidän ikänsä, terveydentilansa tai vammaisuutensa perusteella. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että toiminnasta

701 HE (164/1999)

vastaava taho järjestäisi toiminnan siten, että kaikilla henkilöillä, jotka kuuluvat toimijan vastuupiiriin, tulee olla mahdollisuus saada palveluja yhtäläisin perustein. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti pitäisi toimia myös ajallisesti, riippumatta siitä, syntyykö hoidon tarve alku- tai loppuvuonna. Tavoitteena on myös estää ns. kuntakohtaisten jonojen muodostuminen ja siten lisätä potilaiden yhdenvertaisuutta palvelun saamisessa ja estää potilaiden siirtely erilaisissa jonoissa tai potilaiden väliinputoaminen. Sairaanhoidopiiri järjestää sinne erikoissairaanhoidon lähetetyn potilaan hoidon. Kuntien ja sairaanhoidopiirin tulee suunnitella ja järjestää toimintansa tämän mukaisesti.⁷⁰² Uudistuksen johdosta kunnan terveydenhuollon tehtävien alueellistuminen jatkuu. Säännös muutti oleellisesti kunnan vastuuta erikoissairaanhoidossa ja tämä kehityslinja jatkuu myös myöhemmin käsiteltävässä kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa.

Sairaanhoidopiirin kuntayhtymällä tulee olla erikoissairaanhoidon järjestämiseksi sairaaloita ja tarpeen mukaan niistä erillään olevia sairaanhoidon sekä muita toimintayksiköitä. Sairaaloitten ja muiden toimintayksiköiden perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää sairaanhoidopiirin kuntayhtymä (12 §). Sairaanhoidopiirin kuntayhtymät voivat sopia sairaalan, sen osan tai erillisen toimintayksikön perustamisesta ja sen ylläpitämisestä yhteisesti. Tällainen toimintayksikkö on sen kuntayhtymän hallinnassa, jonka alueella se sijaitsee (13 §). Kunta voi myös sopia palvelujen ostamisesta sellaiselta sairaanhoidopiiriltä, johon se ei kuulu (14 §). Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän sairaaloita ja muita toimintayksiköitä käytetään ensisijaisesti kuntayhtymän jäsenkuntien asukkaiden sairaanhoitoon. Kiireelliset tapaukset ovat erikseen (30 §).⁷⁰³

Lakiin lisättiin 31 § (lain muutos 856/2004) kiireellisestä hoitoon pääsystä. Säännöksellä selkiytettiin erikoissairaanhoidossa sairaanhoidopiirin vastuuta potilaan hoidosta. Kun potilas on lähetetty saamaan erikoissairaanhoidoa, vastuu potilaasta siirtyy sairaanhoidopiirin kuntayhtymälle. Säännöksellä täsmennetään hoidon saatavuutta myös maan eri osissa potilaan maksukyvyistä riippumatta. Sairaanhoidopiirissä erikoissairaanhoidon asiantuntija arvioi potilaan hoidon tarpeen viimeistään kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta sairaalaan. Hoidon tarpeen arvioinnin tekee aina julkisen terveydenhuollon palveluksessa oleva lääkäri, riippumatta siitä, mikä taho (yksityinen tai julkinen) on lähetteen erikoissairaanhoidon antanut. Hoito olisi järjestettävä ja aloitettava kohtuullisessa ajassa, viimeistään kuudessa kuukaudessa tarpeen arvioinnista. Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän olisi myös hankittava hoito muilta palveluntuottajilta asiakasmaksun muuttumatta, jos hoitoa ei voida antaa säädetyissä enimmäisajoissa. Myös sairaanhoidopiirin kuntayhtymä voi järjestää tehtävänsä hoitamalla itse, sopimuksin muiden sairaanhoidopiirien tai kuntien kanssa tai

702 HE (77/2004) s. 40–41

703 Vuoden 2008 alusta sairaanhoidopiirin, johon kuuluvaan kuntaan (sijoituskunta) lapsi tai nuori on sijoitettuna lastensuojelulain mukaisesti avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon taikka jossa hän on jälkihuollossa, on järjestettävä lapselle tai nuorelle hänen tarvitsemansa erikoissairaanhoidon palvelut on järjestettävä yhteistyössä sen sairaanhoidopiirin kanssa, johon lastensuojelulain 16.1 tai 17 §:n mukaan vastuussa oleva kunta (sijoittajakunta) kuuluu. (30a §)

hankkimalla palveluja valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.⁷⁰⁴

Erikoissairaanhoidon järjestelyillä oli tarkoitus varmistaa koko maan väestölle vaativan erikoissairaanhoidon toimivuus ja tasavertainen palvelujen saatavuus. Tavoitteena oli luoda palvelujärjestelmä, joka tuottaa korkeatasoisia erikoissairaanhoidon palveluja kustannustehokkaasti. Tätä varten on tarvetta pidemmälle menevälle työnjaolle, päällekkäisten toimintojen vähentämiselle, erityisosaamista vaativien palvelujen ja tutkimusten keskittämiselle ja investointien tehokkaalle kohdentamiselle ja käytölle. Tarvittavat kehittämistoimet toteutetaan joko yhdistämällä sairaanhoitopiirejä tai lisäämällä sairaanhoitopiirien toiminnallista yhteistyötä ja työnjakoa. Tavoitteena on, että sairaanhoitopiirien yhteistyön ja työnjaon avulla luodaan uudenlainen yhteistoimintatapa sairaanhoitopiirien välille. Kysymys olisi pysyvästä rakenteesta, jossa palvelut ja toiminta kehittyvät osaamiskeskustyyppisesti.⁷⁰⁵

Sairaanhoidon annettava sellaisessa sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sairaalassa tai muussa toimintayksikössä, jossa se voi tarkoituksenmukaisesti tapahtua huomioiden potilaan sairaus, tutkimus, hoito ja lääkinnällisen kuntoutuksen tarve. Lisäksi on huomioitava sairaalan ja potilaan kodin välinen etäisyys sekä mahdollisuuksien mukaan potilaan tai hänen omaistensa hoitopaikkaa koskevat toivomukset. Erityistä huomiota on myös kiinnitettävä potilaan hoidon järjestämiseen hänen omalla äidinkielellään. Jos potilas ei saa asuinpaikkansa perusteella määräytyvästä sairaalasta tai muusta toimintayksiköstä palvelua omalla äidinkielellään, on hänellä oikeus päästä hoitoon sellaiseen sairaanhoitopiirin sairaalaan tai toimintayksikköön, joka voi antaa hoitoa hänen äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi (35 §).

4.2.2.6 Kunnan rajan vaikutus erikoissairaanhoidossa

Erikoissairaanhoidon kuuluvissa tehtävissä *kunnan rajan merkitys* on hieman erilainen kuin kansanterveystyössä. Lain mukaan kunta on edelleen vastuullinen asukkaansa erikoissairaanhoidosta. Kunnan raja määrää näin vastuualueen ja kohdejoukon. Tehtävän toteuttaminen ei kuitenkaan voi jäädä kunnalle itselleen: erikoissairaanhoidon lähtökohtana on kuntien yhteistyö ja laajempien väestökokonaisuuksien kokoaminen yhteen. Kunnat on jo velvoitettu yhteistyöhön ja muodostamaan sairaanhoitopiirejä. Sairanhoitopiiri on laissa erikseen säädetty hallintoalue, joka voi poiketa kunnan muusta yhteistyöalueesta. Sairanhoitopiiri itsenäisenä toimijana käyttää valtaa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Valtaa ei ole kunnalta otettu, mutta kunta on velvoitettu osallistumaan piirin hallintoon ja hoitamaan laissa säädetty erikoissairaanhoidon tehtävät sen kautta.

704 HE (77/2004) s. 41–42

705 HE (77/2004) s. 42

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja jäsenkuntien suhteet ja vastuut voivat olla ongelmallisia perustuslain takaamien yhdenvertaisten terveyspalvelujen kannalta. Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut kunnalla olevaa velvollisuutta järjestää asukkaidensa sekä kiireellinen että ei-kiireellinen erikoissairaanhoito kunkin asukkaan tarpeen mukaan. Kuntien tulisi talousarvioissaan realistisesti huomioida palvelujen tarve riittävän yksityiskohtaisesti ja asianmukaisin perustein. Jos talousarvio tietoisesti mitoitetaan vähäisemmäksi kuin tiedossa oleva tarve on, luottamushenkilöt ja virkamiehet rikkovat perustuslain julkiselle vallalle asetettuja säännöksiä.⁷⁰⁶ Tältä kannalta sairaanhoitopiirin kuntien jäsenet ovat riippuvaisia kuntansa poliittisista valinnoista ja vastuu palvelujen saannista on todellakin peruskunnilla. Kunnan raja voi näin merkittäväällä tavalla vaikuttaa esimerkiksi hoitoon pääsyyn kohtuullisessa ajassa.

Erikoissairaanhoidossa kunnan rajan merkitys yhdistyy sairaanhoitopiirin alueeseen. Tässä tapauksessa kuntaraja erottaa toisistaan myös sairaanhoitopiirejä. Joidenkin kuntien alueilla asukkaille erikoissairaanhoidon palvelut voisi olla esimerkiksi helpommin saatavilla viereisestä kunnasta ja sen sairaanhoitopiirin kautta. Kunnat muodostavat sairaanhoitopiirejä hallinnollisina kokonaisuuksina, eikä kunnalla ole ollut mahdollisuutta hyödyntää kahden tai useamman erikoissairaanhoidon kuntayhtymän palveluja. Sairaanhoitopiiriä koskevat ratkaisut tehdään kuntayhtymässä ja kuten edellä tuli jo viitattua, tätä koskevat ratkaisut saattavat etäännyttää liikaa kunnan omasta päätösvallasta. Koska kuntayhtymässä käsitellään laajasti erikoissairaanhoitoon liittyviä tehtäviä, kehitetään myös kuntien kansanterveystyötä ja terveyskeskusten toimintaa, koskevat siellä tehtävät päätökset epäsuorasti kunnallista jaotustakin. Yleensä pyritään hallinnollisesti yhtenäisiin alueisiin, jolloin epäyhtenäiset tai päällekkäiset organisaatiot ja aluejaot häiritsevät kunnan toimintojen kehittämistä.

4.2.2.7 Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen

Lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992) sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitteluun ja valtionosuuteen, ellei muussa erityislaissa säädetä toisin. Valtionosuuteen sovelletaan tämän lain ohella kuntien valtionosuuslakia (1147/1996) ja valtionavustuslakia (688/2001) siltä osin kuin tässä laissa niin säädetään (1–2 §). Lain 3 § velvoittaa kuntaa osoittamaan voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Valtionosuus määräytyy laskennallisesti lähinnä palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella. Kuntien saama valtionosuus ei kuitenkaan ole sidottu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Koska valtionosuuden suorittamisen perusteella on kuitenkin kunnan tehtäväksi säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen,

⁷⁰⁶ Asia on noussut esille erityisesti *Helsingin* ja *Uudenmaan* sairaanhoitopiirissä (HUS), jonka toiminnasta tehtiin useita kanteluita eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen ratkaisu (488/4/00).

lakiin otettiin 3 §:n säännös. Voimavaroja ei laissa tarkemmin määritellä, mutta lähtökohtana kunta osoittaa voimavaroja erityislaeissa kunnan tehtäväksi säädettyjen palvelujen järjestämiseksi. Näiden erityislaeissa säädettyjen velvoitteiden tulisi taata kaikille palvelujen käyttäjille tasavertaiset peruspalvelut asuinpaikasta, sosiaalisesta asemasta ja kielestä riippumatta. Edellä olevan mukaisesti säännöksen tarkoituksena ei ole laajentaa kuntien velvollisuutta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Säännös ainoastaan korostaa sitä, että kuntien odotetaan omalta osaltaan varaavan voimavaroja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan.⁷⁰⁷

Lain 4 §:ssä säädetään siitä, kuinka kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntainliitossa; tai
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Säännöksen 4. kohdan kuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös tarkoitettua toimintaa hoitavaan kuntayhtymään. Hankittaessa palveluja 4 kohdassa tarkoitettulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta, kunnan ja kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kuntien ja kuntayhtymien järjestäessä toimintansa eri tavoin on palveluja käyttävien henkilöiden kannalta tärkeätä, että palvelut ovat riittävän hyviä niiden järjestämistavasta riippumatta. Yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilta ei lainsäädännössä ole kaikilta osin edellytetty samaa laadullista tasoa kuin kunnalliselta toiminnalta.

Valtioneuvosto hyväksyy nelivuotiskaudeksi kerrallaan sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman, joka sisältää toiminnan järjestämiseksi asetettavat tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, suositukset ja ohjeet. Tavoite- ja toimintaohjelmaan voi sisältyä myös osittain muuhun kuin kunnalliseen sosiaali- terveydenhuoltoon kohdistuvia tavoitteita, jos ne ovat perusteltuja kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tarkoituksenmukaista toteuttamista varten (5 §).

Lain lähtökohtana on kunnan vastuu. Kunnalla on oltava valtionosuudesta riippumatta riittävät omat varat terveyspalvelujen järjestämiseksi. Säännöksen mukaan palveluiden tulisi olla samansisältöisiä kaikille kansalaisille maan eri osissa. Tämän lain tulisi osaltaan siihen vaikuttaa. Kuntaraja ei näin saisi olla merkitsevä. Kunnan vastuuta terveydenhoitotehtävässä edelleen korostaa se, että laissa on erikseen lueteltu kunnan mahdollisuudet järjestää tehtävänsä. Minkä tavan kunta valitseekin, on se itse terveyspalveluista vastuussa. Järjestämistapa ei saa vaikuttaa palvelujen tasoon.

707 HE (216/1991)

Merkittävänä tekijänä on huomioitava myös valtakunnallisen tavoite- ja toiminta-ohjelma. Valtioneuvoston hyväksymän ohjelmalla on selkeänä tavoitteena terveyspalvelujen tehostaminen, laadun parantaminen ja niiden saatavuuden takaaminen. Kuntien olisi pyrittävä tiettyihin palvelutavoitteisiin ja yhtenäistämään terveyspalvelujen tasoa. Tavoitteiden toteutuessa kansalaisille asuinpaikkakunnalla ei olisi suurta merkitystä. Tavoiteohjelma pyrkii tältä osin häivyttämään kunnan rajan vaikutusta.

4.2.2.8 Kunta sivistyksellisten palvelujen turvaajana

Perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskeva säännös on 16 §:ssä. *Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.*

PeL 16.1 §:ssä turvataan subjektiivisena oikeutena jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuton opetus kytkeytyy oppivelvollisuuteen, josta säädetään edelleen lailla. Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, ettei opiskelijalle aiheudu kustannuksia ja että myös välttämättömät opetusvälineet, kuten oppikirjat ovat ilmaisia. Säännös ei kuitenkaan estä muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilyy. Vaikka oppivelvollisuudesta säädetään lailla, se ei estä laajentamista tai supistamista oppivelvollisuutta nykyisestä. Perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Oppivelvollisuuden laajennus laajentaa myös velvollisuutta antaa maksutonta opetusta.⁷⁰⁸

Opetuksen saatavuudesta ja mahdollisuudesta kehittää itseään säädetään lain toisessa momentissa. Säännös kattaa muun yleissivistävän, ammatillisen opetuksen ja ylimmän opetuksen saatavuuden. Itsensä kehittämisen mahdollisuus puolestaan viittaa opetuksen ohella myös riittäviin kulttuuripalveluihin, kuten kirjastolaitokseen. Tämä merkitsee oikeutta elinikäiseen koulutukseen. Tätä ei turvata subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lainsäätäjällä on yleinen velvollisuus huolehtia esimerkiksi siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan vähävaraisten tosiasiallisesta mahdollisuudesta kouluttaa itseään. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen saada opetusta ja kehittää itseään merkitsee sitä, että jokaiselle tulisi turvata säännöksen tarkoittamat mahdollisuudet esimerkiksi asuinpaikasta riippumatta. Säännös tältä osin liittyy myös perustuslaista ilmenevään suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen huolehdittaessa sivistyksellisistä tarpeista.⁷⁰⁹

708 HE (309/1993)

709 HE (309/1993)

Julkinen valta luo edellytyksiä yksilölle kehittää itseään esimerkiksi ylläpitämällä ja tukemalla kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustamalla tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Näistä julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain säännös ei velvoita pitämään voimassa tiettyä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellyttää toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastoja, on riittävästi olemassa. Tieteen vapauten puolestaan kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Myös taiteessa tulee vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka osaltaan edistää ja monipuolistaa yhteiskunnallista keskustelua. Opetuksen vapauten kuuluu oikeus opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista ja oikeus opettaa haluamallaan tavalla niin sisällöllisesti kuin menetelmällisesti. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös lakiin perustuva yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto.⁷¹⁰

Sivistystoimen palvelujen järjestämiseen kuuluu noin vajaa viidennes kunnan menoista. Tähän toimialaan kuuluvat sekä koulu- että kulttuuritoimen alan palvelut. Peruskoulun kunnat järjestävät vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta oman toimintanaan. Yli puolet peruskoululaisista jatkaa opiskeluaan lukiossa, joista 90 % on kuntien ylläpitämiä. Ammatillisesta koulutuksesta kuntayhtymät hoitavat valtaosan. Niiden tavoin myös ammattikorkeakoulut ovat kuntayhtymien hallinnoimia. Yksityisen sektorin palvelut eivät ole koulutoimessa yleisiä, mutta niiden osuus saattaa lähivuosina kasvaa.⁷¹¹

4.2.2.9 Perusopetus

Perusopetuslaissa (628/1998) säädetään *perusopetuksesta* ja oppivelvollisuudesta, esiopetuksesta, lisäopetuksesta sekä maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta (1 §). Laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen, eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen, antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä yhteistyössä kotien kanssa (2–3 §).

Lain 4 §:ssä säädetään perusopetusta koskevasta kunnan velvollisuudesta. *Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä*

710 HE (309/1993)

711 Anttiroiko – Sulkava 1998 s. 6

oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kunnalla on lisäksi velvollisuus järjestää oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta lain 25.2 §:ssä tarkoitettujen pidennettyjen oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. *Kunta voi järjestää tässä laissa tarkoitettuja palveluita itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lainmukaisesti.*

Kunta voi hankkia opetuspalvelut myös muulta kunnalta, kuntayhtymältä, valtiolta tai 7 §:ssä tarkoitettulta yksityiseltä koulutuksen järjestäjältä. Kuntayhtymä voi olla sellainen, johon asianomainen kunta kuuluu tai muikin kuntayhtymä. Lakiin ei ole otettu tarkempia säännöksiä opetuksen hankkimisesta, vaan asia jää kunnan ja muun opetuksen järjestäjän sopimuksen varaan. Yhteistyöstä on voimassa, mitä kunnat keskenään sopivat.⁷¹²

Kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta ja esiopetusta määräytyy kunnan asukkuuden mukaan. Perusopetuksen järjestämisvelvollisuus on näin kunnan jäsenyyttä laajempi. Perus- ja esiopetus on määrätty kunnan järjestettäväksi. Jos kunta järjestää opetuspalvelut muulla tavoin, lakiin on otettu vielä selventävä säännös siitä, että kunnan vastuu opetuksen lain mukaisesta järjestämisestä säilyy kaikissa tapauksissa kunnalla. Kahdessa tapauksessa kunnan järjestämisvastuu on lisäksi tätä laajempi. Sairaalaissa potilaana olevalle oppilaalle velvollinen järjestämään opetusta on kunta, jossa sairaala sijaitsee. Lisäksi kunnan suomen- ja ruotsinkielisiä asukkaita varten kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta kummallakin kielellä erikseen.

Lain 6 §:n mukaan *opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita. Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa tämän lain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään.* Esiopetuksen järjestämipaikaksi voidaan osoittaa myös vastaavat edellytykset täyttävä 4.1 §:n päivähoitopaikka tai muu soveltuva järjestämipaikka. Kunta voi myös perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämipaikkaa.

Säännöksen merkittävin sisältö on se, ettei oppivelvollisuus määräydy asuinpaikan tai muun piiriin perusteella.⁷¹³ Tätä voi katsoa täydentävän myös 1 momentin säännös esiopetusjärjestelyistä kunnassa: esiopetuspaikkojen sijainti ja opetuksen ajoittaminen tulee yhteen sovittua päivähoitojärjestelyjen kanssa siten, että esiopetukseen osallistuvat lapset voivat joustavasti käyttää päivähoitopalveluja. Säännös on tarkoitettu

712 HE (86/1997)

713 HE (86/1997)

toimintojen suunnittelua ohjaavaksi, eikä siten kuitenkaan esimerkiksi velvoita kuntaa kuljetusten järjestämiseen.⁷¹⁴ Opetuksen järjestämisessä on lain mukaan keskeisenä kriteerinä se, että oppilaiden koulumatkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetuksen osalta lisäksi säädetään, että siihen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluja. Kunnan tehtävänä on osoittaa oppilaalle lähikoulu tai muu soveltuva paikka.

Valtioneuvosto päättää luvan myöntämisestä rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle tässä laissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta ovat sopineet asiasta. Luvan saanut opetuksen järjestäjä voi hankkia esiopetuspalvelut julkiselta tai yksityiseltä palveluiden tuottajalta. Opetuksen järjestäjä vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään lain mukaisesti. Myös valtio voi järjestää tässä laissa tarkoitettua opetusta, tällöin opetuksen järjestämisestä ja toiminnan lopettamisesta päättää asianomainen ministeriö (7–8 §).

Lain 26 a §:n mukaan lapsella on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna oikeus saada esiopetusta. Esiopetukseen osallistumisesta päättää pääsääntöisesti oppilaan huoltaja. Lain 28 §:ssä säädetään perusopetuksessa olevalle oppilaalle oikeus käydä 6.2 §:n tarkoitettua koulua. Oppivelvollinen voi kuitenkin pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin edellä tarkoitettuun kouluun. Oppilaita otettaessa hakijoihin sovelletaan yhdenvertaisia valintaperusteita. Jos opetuksessa noudatetaan opetussuunnitelmaa jotakin oppiainetta painottaen, voidaan oppilaita otettaessa käyttää myös opetukseen osoittavaa koetta. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia.

Piirijakoa koskevat säännökset olivat jo ennen lain voimaantuloa menettäneet merkitystään. Kunnat olivat laajentaneet koulupiirejä ja sijoittaneet samaan piiriin useita kouluja, jolloin piirijakoa koskevat säännökset eivät enää turvanneet oikeutta päästä tiettyyn kouluun. Kunnat olivat lisäksi ottaneet oppilasvalinnassa käyttöön pääsy- ja soveltuvuuskokeita tiettyjen oppiaineiden opetukseen erikoistuneissa kouluissa tai luokissa. Toisaalta eräät kunnat olivat antaneet lasten huoltajille mahdollisuuden vapaasti hakea lapsensa valitsemaansa kouluun piirirajoista riippumatta. Piirijaolla ja oppilaan ottamisella muun kuin oman piirinsä kouluun ei enää ollut merkitystä myöskään rahoituksen määrään.⁷¹⁵

Huoltajat voivat päättää, että lapsi hakeutuu muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun. Koulu voi olla toinen saman kunnan, toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion, yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämä koulu. Kun kouluun otetaan myös muita kuin kunnan sinne 6.2 §:n nojalla osoittamia oppilaita, tulee hakijoihin soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita. Jos kysymys on kunnan järjestämästä opetuksesta, asianomainen kunta voi kuitenkin asettaa etusijalle omasta kunnasta tulevat hakijat.⁷¹⁶

714 HE (91/1999)

715 HE (86/1997)

716 HE (86/1997)

Koulun valinnassa kunnan rajalla ei ole merkitystä, vaikka kunnan on ensisijaisesti osoitettava koulu, johon oppilaan tulisi hakeutua⁷¹⁷. Oppilaalle on ensin turvattu oikeus käydä koulua, jossa kunnan näkökulmasta täyttyvät parhaiten 6.1 §:ssä säädettyt opetuspaikkaa koskevat kriteerit. Oppilaan huoltajat voivat hakea opiskelupaikkaa myös muusta koulusta kunnan alueelta tai muista kunnista. Merkitystä ei myöskään ole sillä, kuka koulua ylläpitää. Tällaiseen kouluun siirtyminen ei välttämättä ole ongelmatonta. Koulut voivat asettaa muualta tuleville oppilaille valintaperusteita tai kunta voi ilmoittaa ottavansa ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia. Käytännössä toiseen kuin lähikouluun hakeutumista rajoittavat pidemmät koulumatkat ja huonommat liikenneyhteydet. Jos vastaavasti koulu sijaitsisi lähempänä ja parempien kulkuyhteyksien päässä, mutta toisen kunnan alueella, ei kunnan raja voi estää tällaiseen kouluun pääsemistä.

Pitkät koulumatkat ovat muodostuneet erityiseksi ongelmaksi Pohjois-Suomessa koulujen lopettamisen johdosta. Vaikka kunta- ja läänirajatkin ylittävää peruskoulu-yhteistyötä tehdään, mutta ei läheskään aina kun se olisi mahdollista tai säästäisi oppilaita liian pitkiltä koulupäiviltä. Esimerkiksi *Oulun läänin maaherran* mukaan kuntaraja on palvelutuotannossa liian vaikea ylittää siksi, koska siinä joutuu vaaraan toisen kunnan puolella sijaitsevan yksikön tulevaisuus. Kun laki ei estä kuntarajan ylittämistä, niin päätös on yksin kuntien.⁷¹⁸

Oppilaalla on oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön. Opetuksen järjestäjä laatii opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelman oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimeenpääsee suunnitelman ja valvoo sen noudattamista ja toteutumista. Opetushallitus antaa määräyksiä tämän suunnitelman laatimisesta. Opetuksen järjestäjä hyväksyy myös järjestyssäännöt tai antaa muita koulussa sovellettavia järjestysmääräyksiä, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä koulu-yhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä (29 §). Oppilaalla on oikeus maksuttomaan opetukseen ja tarvittavaan oppilashuoltoon (31 a §).

Muutoksenhaku perusopetuslain mukaan tapahtuu seuraavasti. Opetuksen järjestäjän päätöksestä, joka koskee esimerkiksi oppilaalle annettavaa varoitusta, oppilaan määräaikaista erottamista, tiettyjä etuja tai oikeutta, valitetaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain säännöksiin. Muutoin päätöksiin ei saa hakea pääsääntöisesti muutosta valittamalla. Lääninhallitukselta hallintolainkäyttölain mukaan haetaan muutosta silloin, jos päätös koskee esimerkiksi oppilaaksi ottamista (42 §).

Oikaisun hakemisesta oppilaan suoritusten arvioinnista säädetään asetuksella. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Hallinto-oikeuden ja lääninhallituksen valitukseen antamasta päätöksestä ei pääsääntöisesti

717 Käytännössä asia ei kuitenkaan aina ole näin. Toisen kunnan jäseniä ei välttämättä hyväksyttyä opiskelijoiaksi, vaikka koulussa olisi tilaa ja heille olisi koulun läheisyyden vuoksi luontevaa hakeutua sinne oppilaaksi. Syy on rahassa. Esimerkiksi *Tampereella* jokaisesta vieraspaikkakuntalaisesta opiskelijasta jää valtionosuuksien jälkeen vuodessa 2 000 euroa maksettavaa tamperelaisille veronmaksajille, yhteensä 500 000 euroa. Kunnat kuitenkin neuvottelivat maksujen jaosta. Aamulehti. 8.4.2008 s. A8.

718 Kaleva 15.6.2006

ole jatkovalitusoikeutta. Tämä on perusteltua asioiden kiireellisyyden ja koulutyön jatkuvuuden vuoksi. Lääninhallituksen päätöksestä on kuitenkin jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee oppilaaksi ottamista tai oppilaan siirtämistä erityisopetukseen vastoin huoltajan tahtoa. Mainittujen päätösten katsottiin koskevan sellaisia perustuslaissa tarkoitettuja yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.⁷¹⁹ Koska muutoksenhaku lain mukaan tehdyistä päätöksistä tapahtuu hallintolainkäytölain mukaan, valitusoikeus on silloin asianosaisilla. Perus- tai esiopetusta koskevat päätökset kunnassa eivät näin kuulu kuntalaisten yleisen muutoksenhakuoikeuden piiriin.

4.2.2.10 Lukio-opetus

Lukiokoulutuksen tavoitteena on lukiolain (629/1998) 2 §:n mukaan tukea opiskelijoiden kasvamista hyviksi, tasapainoiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harrastuksen sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Koulutuksen tulee tukea myös opiskelijoiden edellytyksiä elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen yhteistyössä kotien kanssa. Koulutuksen järjestämiseksi voi asianomainen ministeriö myöntää luvan kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Lukiokoulutusta voidaan järjestää myös valtion oppilaitoksessa (3 §). Koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Koulutuksen järjestäjä voi hankkia osan lain tarkoittamista palveluista 3 §:ssä tarkoitettulta koulutuksen järjestäjältä, muulta yhteisöltä tai säätiöltä. Koulutuksen järjestäjä vastaa tällöinkin palvelujen lainmukaisuudesta (5 §).

Yhteistyötä koskevan alueen laajuus jää paikallisten olosuhteiden, kuten oppilaitosten sijainnin ja kulkuyhteyksien, mukaan ratkaistavaksi. Jos lukio sijaitsee etäällä muista oppilaitoksista tai yhteistyölle ei ole muista vastaavista syistä luontevia edellytyksiä, yhteistyö muiden koulutuksen järjestäjien kanssa voi jäädä luonnollisesti vähäiseksi. Säännöksen tavoitteena on erityisesti parantaa koulutuksen laatua ja monipuolistaa sekä lisätä opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksia ja yksilöllisten opetusohjelmien muodostamista. Yhteistyö voi käsittää esimerkiksi yhteisen opetustarjonnan eri koulutuksen järjestäjien oppilaitoksissa oleville opiskelijoille taikka yhteisten opettajien tai tilojen ja välineiden käytön.⁷²⁰

Lukiolain 19 §:n mukaan *opiskelijaksi pyrkivällä on oikeus vapaasti hakeutua haluamaansa lukioon*. Hakumenettelystä säädetään erikseen. Kunnan jäsenyydellä tai asuinpaikalla eikä siten myöskään kunnan rajalla ole lähtökohtaisesti merkitystä luki-

719 HE (86/1997)

720 HE (86/1997)

on valinnassa. Oppilasvalinnassa koulutuksen järjestäjä voi kuitenkin asettaa joitakin vaatimuksia, kuten 20 §:ssä säädetään. Yleisinä vaatimuksina 20 §:ssä säädetään, että *opiskelijaksi voidaan ottaa henkilö, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan aikaisemman oppimäärän. Opiskelijaksi voidaan ottaa myös henkilö, joka ei ole suorittanut perusopetuksen oppimäärää mutta jolla katsotaan muutoin olevan riittävät edellytykset lukio-opinnoista suoriutumiseen.* Muista perusteista päättää koulutuksen järjestäjä ja mahdollisesti järjestettävistä pääsy- tai soveltuvuuskokeista. Asianomainen ministeriö voi päättää myös tarkemmin opiskelijaksi ottamisen perusteista. Hakijoihin on kuitenkin sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita.

Oppilaaksi hyväksymistä rajoittavat laissa säädetyt edellytykset ja myös ao. ministeriön ja koulutuksen järjestäjän asettamat vaatimukset. Valintaperusteet on oltava hakijoille yhdenvertaisia, eikä esimerkiksi kunnan ylläpitämä lukio voi asettaa kotikunnan hakijoita etusijalle vieraskuntalaisiin nähden. Koulutuksen järjestäjän varattava opiskelijoille tilaisuus vaikuttaa koulutuksen kehittämiseen ja mahdollisuutta kuulluksi ennen päätöksentekoa (27 §). Vaikutusmahdollisuuksista huolehtiminen on säädetty koulutuksen järjestäjän eikä esimerkiksi oppilaitoksen itsensä hoidettavaksi. Säännöksessä ei ole tarkempia ohjeita opiskelijoiden kuulemistilanteista tai kuinka usein niitä on järjestettävä.

Lukio-opetusta koskeva muutoksenhaku tapahtuu kuten perusopetuslaissa. Valitustie vaihtelee päätöksittäin, mutta tapahtuu kuitenkin aina hallintolainkäyttölain mukaan, joten valitusoikeus on vain asiassa asianosaisella kunnan rajojen sitä estämättä.

4.2.2.11 Kirjastot

Kirjastolain (904/1998) 2 §:n mukaan *kirjastojen* tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjastotoiminnan tavoitteena on edistää myös virtuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittymistä.

Yleiset kirjastot toteuttavat omalta osaltaan perustuslain 16 §:ää. Kirjastot ovat kirjallisuuden ja audiovisuaalisen aineiston keskuksia. Kirjastoja tulisi kehittää siten, että niistä muodostuisi myös digitaalisten kulttuuri- ja tietopalvelujen keskuksia, joissa digitaaliset aineistot ovat käytettävissä ja lainattavissa. Muutoin kirjasto- ja tietohuollon julkisen palvelun periaatteen toteutuminen on vaikeaa. Kirjastopalvelut ovat kunnallisia peruspalveluja, joiden järjestämiskustannusten valtionosuus määräytyy laskennallisesti kunnan asukasluvun perusteella. Näin ollen vastuu kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisestä on jokaisella kunnalla.⁷²¹

Kunta voi järjestää palvelut usealla tavalla, mutta on aina vastuussa siitä, että palvelut ovat lain mukaisia. Suomen kaltaisessa pienkuntavaltaisessa maassa kirjastopal-

721 HE (210/1997)

velujen suunnittelu ja tarjonta on haasteellista. Kunnallisena peruspalveluna kirjasto- ja tietopalvelut on suunniteltu ensisijaisesti palveluja järjestävän kunnan omille asukkaille. Lainauksen maksuttomuus merkitsee sitä, ettei yksittäiseltä kirjaston käyttäjältä voida periä maksuja kirjaston käytöstä. Koska valtionosuus maksetaan kunnille laskennallisena ja asukasluvun mukaan määräytyvänä, ei voi kuitenkaan olla kohtuullista, että jokin kunta huomattavassa määrin joutuu korvauksetta tuottamaan kirjastopalveluja myös lähikuntien asukkaille. Jos ylikunnallinen kirjastonkäyttö muodostuu ongelmallisen suureksi, kuntien tulisi löytää ratkaisu sopimalla yhdessä kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämistä ja niiden rahoituksesta.⁷²²

Verkostona toimiminen on ollut aina kirjastoille ominainen toimintatapa. Tällä tavoin saadaan kaikki kirjastojen kokoelmissa olevat aineistot jopa maailmanlaajuisesti käyttöön. Kirjastot muodostavat keskenään vuorovaikutteisen organisoidun verkoston, joka käyttää hyväkseen laajasti tietoverkkoja. Kirjastojen alueellisten yhteistyöverkostojen nopea syntyminen maan eri osiin on laajentanut kirjastojen yhteistyötä.⁷²³

Kunnan tehtävänä on laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut itse, osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kunta vastaa siitä, että palvelut ovat tämän lain mukaisia. Kirjastoissa tulee olla asiakkaiden käytettävissä kirjasto- ja tietopalvelualan henkilöstöä, uusiutuvaa kirjastoaineistoa ja -välineistöä. Myös kuntien mahdollisten molempien kieliryhmien tarpeet on huomioita yhtäläisin perustein (3 §).

Yleinen kirjasto toimii yhteistyössä muiden yleisten kirjastojen, tieteellisten kirjastojen ja oppilaitoskirjastojen kanssa osana kansallista ja kansainvälistä kirjasto- ja tietopalveluverkkoa. Yleisten kirjastojen keskuskirjastona ja maakuntakirjastoina toimivat kirjastot täydentävät muiden yleisten kirjastojen palveluja. Yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimii asianomaisen ministeriön määräämän kunnan yleinen kirjasto kunnan suostumuksella. Toiminta-alueena on koko maa (4 §).

Kunta arvioi itse järjestämäänsä kirjasto- ja tietopalvelua. Valtakunnallisesti arvioinnista sekä valtakunnallisesta osallistumisesta kansainväliseen arviointiin päättää asianomainen ministeriö, joka vastaa arvioinnin toteutuksesta yhdessä lääninhallitusten kanssa. Kunta on velvollinen osallistumaan tällaiseen arviointiin (6 §). Arvioinnissa käytettävät menettelytavat on tarkoitus jättää opetusministeriön sekä kuntien päätösvaltaan. Valtakunnallinen arviointi keskittyy kirjastoverkon kattavuuden ja toimivuuden sekä kirjastopalvelujen saatavuuden, laadun, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden yleiseen arviointiin.⁷²⁴

722 HE (210/1997)

723 HE (210/1997)

724 HE (210/1997)

4.2.2.12 Kunta elinympäristön turvaajana

Perustuslain ympäristöä koskeva säännös on 20 §:ssä. *Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.*

Vastuu luonnosta kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin. Säännöksellä korostetaan luontoon ja muuhun ympäristön suojeluun liittyviä sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan lähtevät joko luonnon itseisarvosta tai kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskukupolvia. Säännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen eikä se voi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan toteutuu muun lainsäädännön välityksellä. Vastuun kuuluminen kaikille korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon, elottomaan luonnonympäristöön että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön. Viittaus kulttuuriperintöön sisältää myös aineksia sivistyksellistä perusoikeuksista. Säännös ilmaisee ihmisten vastuun sellaisesta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta toiminnasta, joka turvaa monimuotoisuuden säilymistä.⁷²⁵

Ihmisten elinympäristön tulee olla siten elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille esimerkiksi sairastumisriskiä. Terveellisyyteen sisältyy ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyys. Säännös vaikuttaa ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan, siksi myös useat lait sääntelevät ympäristöä ja luonnon suojelua eri osa-alueilla. Luonnonsuojelulaki (1096/1996) sääntelee luonnon säilyttämistä sekä eläinten ja kasvien suojelua. Terveellistä ympäristöä pyritään suojaamaan terveydensuojelulaila (763/1994). Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) säännellään rakentamista ja maankäyttöä. Vesilaissa (119/2001) on erilaisia pilaamis-, muuttamis- ja sulkemiskieltoja sekä vesiensuojelua edistäviä käyttökieltoja. PeL 20.2 §:n säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.⁷²⁶

PeL 20.1 §:n säännös ei *Ekroosin* mukaan myönnä kenellekään oikeutta tietynlaiseen ympäristöön, vaan asettaa yleisen velvollisuuden. Tällaisella velvollisuudella ei sinänsä ole kovin suurta merkitystä, mutta yleisellä tasolla se kuvastaa ympäristönäkökohtien tärkeyttä ja jokaisen vastuuta ympäristöstään. Toisaalta jokaisella on oikeus julkisen vallan turvaaman terveelliseen ympäristöön. Käytännössäkin julkisella vallalla on jo monien säännösten vuoksi ollut ennen tätä perustuslain säännöstä velvollisuus

725 HE (309/1993)

726 HE (309/1993)

turvata terveellinen ympäristö. Terveellisen ympäristön tarkka määrittelemine on kuitenkin hänenkin mielestään vaikeaa.⁷²⁷

Perustuslain säännöksiin liittyy myös kestäväen kehityksen periaate. Kestäväen kehityksen mukaan ihmiskunnan nykyiset perustarpeet tyydytetään viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omia tarpeitaan. Kysymys on inhimillisestä elämästä ylittämättä maapallon kestävykyä. Kestäväen kehityksen määritelmän termit ovat joustavia ja arvostuksenvaraisia. Kestävää kehitystä voisi joistakin lähtökohdistä pitää myös sisäisesti ristiriitaisena ja tämän vuoksi lähes mahdottomana. Kysymyksessä on kehitys, joka tavallisesti ymmärretään myös kasvuksi. Kehityksen tai kasvun täytyy kuitenkin kestäväen kehityksen ajatuksen mukaisesti jotenkin poiketa aikaisemmin toteutuneesta. Ympäristönäkökohtien tulee liittyä kehitykseen uudella tavalla, kestävä kehitys ilmaisee käyttäytymisen suunnan ja siksi kestävää kehitystä on *Ekroosin* mukaan pidettävä enemmän tavoitteena kuin periaatteena. Kestäväen kehityksen tulee olla sekä koko ihmiskunnan että kaikkien yksilöiden yhteinen tavoite.⁷²⁸

Kunnissa kestäväen kehityksen tavoitteet olisi otettava osaksi esimerkiksi kaikkien hallintokuntien toimintaa ja kaikille muille päätöksenteon tasoille. Ympäristöasioista olisi tehtävä päätöksenteossa samanarvoisia taloudellisten ja toiminnallisten näkökohtien kanssa. Yksittäinen kunta on avainasemassa esimerkiksi toteuttamiensa ja valvomiensa ympäristösuunnitelmien ja rakennushankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa. Erityisen tärkeä rooli kunnilla on maankäytöllisissä ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvissä ratkaisuisa, joissa ne voivat ottaa huomioon luonnonolosuhteet, ohjata luonnonvarojen käyttöä, huolehtia toimintojen järkevästä sijoittumisesta ja vähentää liikenteen haittavaikutuksia.⁷²⁹ Kestäväen kehityksen periaatteen merkitystä on käsitelty tässä tutkimuksessa tarkemmin jo aiemmissa yhteyksissä.

4.2.2.13 Kaavoitus ja rakennustoiminta

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteena on järjestää *alueiden käyttö ja rakentaminen* niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (1 §).

Kunnan alueiden käyttöä järjestetään ja ohjataan yleis- ja asemakaavoin. Yleiskaavassa osoitetaan kunnan alueiden käytön pääpiirteet. Kunnat voivat myös laatia yhteisen yleiskaavan. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden

727 Ekroos 1998 s. 23

728 Ekroos 1998 s. 16–17

729 Kunta, kuntalainen ja ympäristö 1992 s. 11

käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Valtioneuvosto voi lisäksi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita (4 §).

Lain 5 §:ssä listataan alueiden käytön suunnittelun tavoitteita perustuen vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin. Tällaisia ovat esimerkiksi turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luominen, yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuus, elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja palvelujen saatavuus.

Kaavaa valmisteltaessa on oltava 6 §:n mukaan vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että kaikilla asianosaisilla on mahdollisuus seurata ja vaikuttaa kaavoitukseen. Kunnan tulee lisäksi vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kaavoituskatsauksessa selostetaan lyhyesti kaava-asiat, niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Kaavoituskatsauksesta on tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla (7 §).

Kunnan velvollisuudesta säädetään 20 §:ssä. *Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Kunnassa, jonka asukasluku on yli 6 000, tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi. Asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä myöntää määrääjäksi kunnalle poikkeuksen 2 momentissa säädetyn velvoitteen täyttämisestä.*

Säännös korostaa kunnan keskeistä asemaa ja vastuuta tarkoituksenmukaisen maankäytön edistämisessä⁷³⁰. Juuri kunta vastaa alueensa yleis- ja asemakaavojen laadinnasta. Voimavarojen tarve vaihtelee kunnittain ja jokaisen kunnan on itse tai yhdessä toisen kunnan kanssa pidettävä huolta voimavarojen riittävydestä. Kunnan tulee myös huolehtia riittävästä asiantuntemuksesta, joka voidaan järjestää kuntien yhteisin resurssein tai ostopalveluina. Erityisesti asukasluvultaan suuremmissa kunnissa kunnan kaavoitustoimen tehtävien asianmukainen hoitaminen yleensä edellyttää, että kunnalla on palveluksessaan riittävän pätevyyden omaava kaavoittaja. Yli 6 000 asukkaan kunnassakin olosuhteet saattavat yksittäistapauksessa olla sellaiset, ettei kaavoittajaa tehtävien määrä ja laatu huomioon ottaen ole pidettävä välttämättömänä. Siksi ministeriö voi myöntää poikkeuksen ao. velvoitteesta.⁷³¹

730 Kunnan merkitystä maankäytön suunnittelussa on korostanut myös KHO mm. katsoessaan, ettei *Sipoo* ollut ottanut huomioon *Helsingin* ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehitystarpeita. Ongelmien katsottiin johtuvan kuntarajoista. KHO:2008:1 s. 29

731 HE (101/1998)

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, ei kuitenkaan kunnanhallitus. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla myös rakennustarkastaja. Rakennustarkastaja voi olla kuntien yhteinenkin, jos se on tarkoituksenmukaista. Kunta voi myös antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi (21 §). Laissa ei säädetä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen organisatorisesta asemasta tai suhteesta kunnan muuhun hallintoon. Rakennusvalvonnan tehtävien asianmukaisen hoidon kannalta on tarpeen järjestää nämä kysymykset kunnassa niin, että turvataan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävän edellyttämä puolueeton ja riippumaton asema.⁷³²

*Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella (35 §). Yleiskaavan tarkoitusta koskeva säännös on osittain ainoastaan informatiivinen säännös, jossa yleisluonteisesti tuodaan esille, mitä tarkoitusta varten yleiskaavoja laaditaan. Säännöksellä on kuitenkin myös oikeudellista merkitystä sen vuoksi, että yleiskaavoja voidaan laatia vain näitä varsin joustavin normein ilmaistuja tarkoituksia varten.*⁷³³

Varsinainen kunnan yleiskaavoitusvelvollisuutta koskeva säännös on 36 §:ssä *Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla.* Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (37 §) Yleiskaavan laatimistarve vaihtelee suuresti kunnittain niiden sijainnin, kehityksen ja muiden tekijöiden suhteen. Tämän vuoksi laatimistarve on ilmaistu erittäin joustavasti. Yleiskaavan laatimistarve jää varsin pitkälti kuntien oman harkintavallan piiriin. Yleiskaavan laatiminen voi tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi silloin, kun kunnan alueella on odotettavissa yleispiirteistä suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai alueella on erityisiä ympäristöarvoja, joiden säilyttäminen edellyttää yleispiirteistä suunnittelua. Myös valtakunnalliset alueiden käyttöä koskevat intressit voivat johtaa yleiskaavan laatimiskynnyksen ylitymiseen.⁷³⁴

Vaikka yleiskaavan laatimistarpeen arvioimiseen liittyikin hyvin paljon kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvaa harkintavaltaa, voi valtion viranomainen kuitenkin puuttua selviin laiminlyönteihin tämän lain myöhempien sääntöjen nojalla. Lisäksi ympäristöministeriö voi valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden toteuttamiseksi antaa kunnalle suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä. Yleiskaavan laatimistarpeen harkitseminen kuuluu kuitenkin lähtökohtaisesti kunnalle itselleen. Laissa ei myöskään ole sanktioita sellaisen tilanteen varalle, että kunta laatisi tarpeettoman yleiskaavan. Käytännössä tarpeettomaksi katsottavan yleiskaavan laatiminen ei liene mahdollistakaan.⁷³⁵ Yleiskaavasta päättää kunnanvaltuusto, mutta oikeusvai-
kutusten saamiseksi yleiskaavan hyväksymispäätöstä ei alisteta valtion viranomaisen

732 HE (101/1998)

733 HE (101/1998)

734 HE (101/1998)

735 Ekroos – Majamaa 2005 s. 183

vahvistettavaksi. Halutessaan kunta voi kuitenkin päättää, että yleiskaavalla ei ole oikeusvaikutuksia.⁷³⁶

Maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteen sovittamiseksi kunnat voivat laatia myös yhteistyönä yhteisen yleiskaavan (46 §). Kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi. Tällöin edellä tarkoitettuun toimielimeen sovelletaan kuntaa koskevia säännöksiä. Oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi (47 §)⁷³⁷. Yhteinen yleiskaava on muuta kaavajärjestelmää täydentävä mahdollisuus lähinnä kaupunkiseutujen kehittämisen ja kuntayhteistyön tukemiseksi. Kaupunkiseutujen lisäksi erityistä tarvetta yleiskaavalliseen yhteistyöhön voidaan arvioida olevan esimerkiksi usean kunnan alueelle ulottuvan järvialueen maankäytön suunnittelussa ja rakentamisen ohjauksessa.⁷³⁸

Yhteinen yleiskaava täydentää kaavajärjestelmää ja voi myös korvata kunnallista yleiskaavoitusta. Yhteinen yleiskaava on luonnollisesti mahdollista laatia koskemaan kunnan osa-alueita ja se voidaan laatia koskemaan vain jotakin maankäyttömuotoa. Oikeusvaikutuksiltaan yhteinen yleiskaava vastaa pääosin oikeusvaikutteista yleiskaavaa ja siihen on mahdollista sisällyttää kaikkia yleiskaavan liittyviä elementtejä. Yhteinen yleiskaava voi jopa sisältää suojelumääräyksiä, mikäli kunnat kokevat yhteisen yleiskaavan tässä suhteessa käyttökelpoiseksi suunnitteluvälineeksi.⁷³⁹

Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on toistaiseksi laadittu vähän, vaikka niille olisi tarvetta seudullisten maankäyttökysymysten kasvavan merkityksen johdosta. Merkittävä osuus yhteisistä yleiskaavoista kohdistuu kuntien raja-alueisiin, joilla suunnitellaan mm. uusia työpaikka-alueita. Yhteistä yleiskaavaa voidaan käyttää myös kaupunkiseudun strategisen suunnittelun välineenä. Maakuntapohjaisella kaavoituksella ei pystytä riittävästi ratkaisemaan kasvukeskuksien maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevia ongelmia. Kuntarajat halkaisevat edelleen toisiinsa kiinni kasvaneita taajamarakenteita ja jakavat eri kuntiin samaan yhdyskuntarakenteelliseen kokonaisuuteen kuuluvia alueita, joiden maankäytön, asumisen ja liikenteen järjestämisen kysymyksiä tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena.⁷⁴⁰

Kaupunkiseuduilla toimivalla yhteisellä suunnittelulla on paljon maankäyttöä laajempaa merkitystä. Kunnan rajat vaikuttavat myös joukkoliikenteen toimivuuteen. Tämä on havaittu esimerkiksi *Turun* kaupungin ja ympäryskuntien välillä. Ihmiset joutuvat ajamaan töihin omalla autollaan, kun bussiyhteydet toimivat vain paikoin. Alueella selvitetään sopivinta joukkoliikenteen yhteistyömallia, mutta ylikunnallinen joukkoliikennejärjestelmä edellyttää myös sitä tukevia kaavoituksellisia päätöksiä.⁷⁴¹

736 HE (101/1998)

737 Vuoden 2009 alusta *Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten* kaupunkeihin laki velvoitti laatimaan kuntien yhteisen (pääkaupunkiseudun) yleiskaavan (46 a §).

738 HE (101/1998)

739 Ekroos – Majamaa 2005 s. 242

740 HE (155/2006) s. 66

741 *Turun Sanomat* 1.7.2008

Kunnat voivat myös muutoin kuin yhteisellä kaavoituksella vähentää kunnan rajan vaikutusta. Kunnat voivat laatia yhdessä kaavallisen tavoitesuunnitelman. Yhteissuunnittelu eheyttää maankäyttöä. Tavoitesuunnitelmassa lähdetään siitä, että yhdyskuntarakenne jatkuu kuntarajan yli. Tällöin suunnitellaan kunnolla myös kuntien raja-alueet, jotka helposti muuten unohdettaisiin. Alueen asukkaille on näin samantekevää, kummalla puolella kuntarajaa asuu. Palvelut, kunnallistekniikka ja rakentaminen suunnitellaan siten, ettei rajalla ole merkitystä. Kuntien välisen ”lasiseinän” purkaminen tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi sitä, että kunnat voivat tukeutua alueen toisen kunnan koulupalveluihin.⁷⁴²

Alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten voidaan laatia asemakaava. Asemakaavan tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla (50 §).

Asemakaavaa ei alisteta valtion viranomaisen vahvistettavaksi, vaan se kuuluu kunnan paikalliseen ”lainsäädäntövaltaan”. Asemakaavan määräykset paikallisiin oloihin ja yksityisiin tapauksiin kohdistuvina voivat rajoittaa huomattavastikin yksityistä omistusoikeutta. Yhteiskunnallinen yleinen etu on asemakaavaa laadittaessa kuitenkin keskeisessä asemassa ja yksityinen intressi voidaan ottaa huomioon siinä määrin kun se voi tapahtua yleistä etua syrjäyttämättä. Asemakaavan tulee olla lakien mukainen ja se muodostaa oikeudellisen perustan kunnan ja alueen maanomistajien keskinäisistä suhteista. Laki määrittelee asemakaavan oikeusvaikutukset kunnan ja yksityisten välillä, eikä kaava voimaan tullessaan aiheuta muutoksia voimassa oleviin oikeussuhteisiin, mutta luo perustan niiden uudelleen järjestämiselle.⁷⁴³

Lain 51 §:n mukaan *asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaan kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää*. Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto, mutta valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (52 §). Asemakaavan laatiminen voi olla tarpeen myös muista maankäytön ohjaukseen liittyvistä syistä, jotka voivat liittyä esimerkiksi valtakunnallisiin tai maakunnallisiin intresseihin. Laatimistarvetta koskeva säännös ei luo yksittäiselle maanomistajalle oikeutta asemakaavaan, vaan kaavoitukseen liittyvä kunnallinen päätäntävalta säilyy. Yleinen etu velvoittaa kuitenkin kunnan laatimaan asemakaavan, kun kehitys sitä edellyttää.⁷⁴⁴

Kaavoitukseen liittyvästä julkisuudesta, tiedottamisesta ja asianosaisten sekä muiden vaikutusmahdollisuuksista on säännöksiä lain 62–67 §:ssä. Kaavoitusmenettelyn lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa

742 Kaleva 5.11.2007

743 Ekroos – Majamaa 2005 s. 250

744 HE (101/1998)

tulee tiedottaa. Alueen maanomistajilla ja joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (62 §).

Tiedottaminen, tilaisuus mielipiteen ilmaisemiseen ja muu vuorovaikutus olisi järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämässä laajuudessa ja sopivalla tavalla. Tähän kuuluu myös se, että tilaisuus mielipiteen ilmaisemiseen ja muu vuorovaikutus olisi järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämässä laajuudessa ja sopivalla tavalla. Lain 63 § mm. säätää, että kaavoituksen vireille tulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnittelusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.⁷⁴⁵

Tässä osallisen käsite ei vastaa täysin perinteistä asianosaisen käsitettä, vaan on sitä laajempi. Osallisia ovat myös sellaiset tahot, joiden etuun tai oikeuteen ei kosketa välittömästi, mutta joiden elinpiiriin kaavahanke kuitenkin vaikuttaa. Osallisen käsitteen piiriin kuuluu sekä kansalais- että viranomaistahoja ja tässäkin mielessä se on varsin laaja. Osallisen käsitettä ei maankäyttö- ja rakennuslaissa ole käytetty osoittamassa niitä tahoja, joilla on oikeus hakea muutosta tämän lain mukaisiin päätöksiin, vaan valitusoikeudesta on otettu erityisiä kuntalain säännöksiä täydentäviä säännöksiä lain 191 §:ään.⁷⁴⁶

Laissa osalliselle ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville annetaan mahdollisuus esittää alueelliselle ympäristökeskukselle neuvotteluja osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Jos suunnitelma on ilmeisesti puutteellinen, alueellisen ympäristökeskuksen on viivytyksettä järjestettävä kunnan kanssa neuvottelu suunnitelman täydentämistarpeista. Neuvotteluun on kutsuttava esityksen tehnyt osallinen ja tarpeen mukaan ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaan asia liittyy (64 §).

Kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville ja nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä eli muistutus asiassa. Muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Kuntaa koskevat säännökset velvoittavat maakuntakaavan osalta maakunnan liittoa. Kaavaehdotuksen asettamisesta nähtäville säädetään tarkemmin asetuksella (65 §).

Nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa ja maakuntakaavan osalta kunnissa

745 HE (101/1998)

746 Ekroos – Majamaa 2005 s. 330

julkaistaan. Kaava-asian merkittävyys voi edellyttää myös laajempaa tiedottamista. Laajemman tiedottamisen tarpeellisuuden suhteen säännös jättää paljon harkintavaltaa kaavan laatijalle. Maankäyttö- ja rakennuslain yleisten vuorovaikutteisuuksia ja avoimuutta korostavien tavoitteiden mukaisesti laajempaa tiedottamista tulisi käyttää entistä useammin.⁷⁴⁷

Myös kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on viipymättä lähetettävä tieto niille kunnan jäsenille sekä muistutuksen tekijöille, jotka kaavan nähtävillä ollessa ovat sitä kirjallisesti pyytäneet. Muistutuksen useiden allekirjoittajien kohdalla voidaan tieto kaavan hyväksymisestä lähettää vain ensimmäiselle allekirjoittajalle. Ensimmäinen allekirjoittaja vastaa tiedon toimittamisesta muille allekirjoittaneille (67 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä on paljon ja ne muodostavat moninaisen laajan kokonaisuuden. Seuraavassa on selostettu säännösten pääkohtia. Viranhaltijan päätökseen asiassa, joka on siirretty kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksella. Oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen määräytyy samoin perusteiden kuin asiaosaisen valitusoikeus. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti viranhaltijalle 14 päivän kuluessa päätöksen antamisesta ja vaatimus on viipymättä otettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Jos rakennusvalvontatehtävä on sopimuksella annettu toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi, tämän tekemää hallintopäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely määräytyy rakentamisen sijaintikunnan tai toimenpiteen suorittamispaikan mukaisesti (187 §).

Yleis- ja asemakaavan sekä rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen kuntalain mukaan. Kuntalain oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä valitetaan asianomaiseen ministeriöön. Kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun päätös on KuntaL 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville (188 §).

Kunnan viranomaisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta muusta päätöksestä, maakunnan liiton 33.3 §:n päätöksestä sekä alueellisen ympäristökeskuksen tämän lain nojalla antamasta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n mukaan. Valitettaessa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä toimivaltainen hallinto-oikeus on kuitenkin se, jonka tuomiopiirissä pääosa kysymyksessä olevasta alueesta sijaitsee. Päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen koh-

747 Ekroos – Majamaa 2005 s. 346

teena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (190 §).

Alueellisella ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa myös oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä. Valitusoikeus on niin ikään maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. Myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä. Maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta. Muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Jos ranta-asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Maakuntakaavan jäätyä vahvistamatta muulla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta (191 §).

Kaikki kunnan asukkaat saavat hakea muutosta asemakaavan ja yleiskaavan sekä rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen. Maakuntakaavan ja kunnan yhteisen yleiskaavan osalta valitusoikeus on kaikkien niiden kuntien asukkailla, jotka kuuluvat maakuntakaava-alueeseen tai kuntien yhteisen yleiskaavan alueeseen. Myös kunnassa kotipaikan omaavat yhteisöt, joita ovat esimerkiksi erilaiset yhtiöt ja yhdistykset ovat valitukseen oikeutettuja. Yhdistysten osalta on erityissäännös (191.2 §), joka tuo yhdistyksille valitusoikeuden osittain myös kotipaikkakunnan ulkopuolella⁷⁴⁸. Lisäksi kiinteän omaisuuden omistuksen tai hallinnan perusteella on oikeus hakea muutosta kunnallisvalituksella. Tässä säännöksessä valitusoikeutettujen piiri laajenee viranomaisten ja yhteisöjen osalta edellä mainitusta kuntalakiin perustuvasta valitusoikeudesta. Viranomaisia, joilla voi olla valitusoikeus, ovat esimerkiksi maakunnan liitto, tielaitos ja museovirasto. Maakunnan liitolla ja kunnalla, jonka alueella asema- tai yleiskaavassa osoitetulla maankäytöllä on vaikutuksia, on valitusoikeus kunnan laatimasta kaavasta. Tämä koskee sekä sitä maakunnan liittoa, johon kaavan laativa kuntakin kuuluu että myös sellaista maakunnan liittoa, jonka alue rajautuu kaavaa laativaan kuntaan ja jonka maankäyttöön kaava vaikuttaa. Tavallisimmin kuntien välillä tällainen tilanne liittyy niiden raja-alueiden tuntumaan osoitettuun maankäyttöön, mutta myös muualla kaavassa osoitetulla maankäytöllä voi olla vaikutusta kunnan alueella.⁷⁴⁹

Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on mm. viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla, sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja kunnalla. Valitusoikeus maisematyölupaa

748 Yhdistyksellä, jonka toimialueena oli kolmen kunnan alueella sijaitseva järvi, kotipaikkana yksi näistä kunnista ja tarkoituksena vesien- ja luonnonsuojelun sekä näihin liittyvien asioiden edistäminen, oli oikeus hakea muutosta oikeuden loukkaamisen perusteella päätöksestä, joka koski toisen kunnan alueella sijaitsevan saman järven ranta-alueen rantakaavaa. Ks. KHO:1993: A:44

749 HE (101/1998)

ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, kunnan jäsenellä, kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa sekä alueellisella ympäristökeskuksella. Jos rakennusluvan mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän rakennuksen purkamista, valitusoikeus rakennusluvasta on myös alueellisella ympäristökeskuksella (192 §).

Asianosaisten piiri on rajallisin rakennus- ja toimenpidelupa-asioissa. Viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistaja ja haltija on aina katsottava asianosaiseksi. Sama koskee myös sellaisen kiinteistön, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa, omistajaa tai haltijaa. Milloin tällaiset olennaiset vaikutukset ovat esillä, ratkaistaan yksittäistapauksittain. Muuhun käyttämisen piiriin voidaan säännöksessä lukea myös alueen suojeleminen ja säilyttäminen ennallaan. Asianosainen on luonnollisesti myös se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Laajin valitusoikeus koskee maisematyö- ja purkamislupapäätöksiä.⁷⁵⁰

Viereisenä rakennuspaikkana tarkoitetaan jokaista, jolla on yhteistä ”rajaa” kyseessä olevan rakennuspaikan kanssa. Jos rakennuspaikka kuuluu laajaan kiinteistöön, on mahdollista, että viereiset rakennuspaikat ovat rakennuslupaa hakeneen omistajan, valitusoikeutta ei tämän vuoksi ole muilla henkilöillä. Vastapäätä olevalla rakennuspaikalla tarkoitetaan katu- tai tiealueen vastakkaisella puolella olevia rakennuspaikkoja. Rakennuspaikat voivat olla päätöksen kohteena olevaan rakennuspaikkaan nähden suoraan tai vinottain vastapäätä.⁷⁵¹

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemästä päätöksestä kuuluu viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalle ja haltijalle. Tämän lisäksi valitusoikeus on kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen, asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa tai sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on myös kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa, toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojeleminen edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen, alueellisella ympäristökeskuksella sekä muulla viranomaisella toimialansa kuuluvissa asioissa (193 §).

Tässä tapauksessa valitusoikeutettujen piiri on laajempi kuin esimerkiksi rakennuslupapäätöksistä, mutta suppeampi kuin purkulupapäätöksistä valitettaessa.⁷⁵² Naapurikunnan valitusoikeus on ajankohtaista helposti esimerkiksi silloin, kun poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun kohde on kunnan rajan tuntumassa.⁷⁵³ Valitusoikeus erillisen tonttijaon hyväksymisestä samassa korttelissa on tonttijaolla jaettavaan alueeseen rajoittuvan kiinteistön omistajalla ja haltijalla, vastapäisen kiinteistön

750 HE 101/1998

751 Ekroos – Majamaa 2005 s. 854–855

752 HE (101/1998)

753 Ekroos – Majamaa 2005 s. 862

omistajalla ja haltijalla, jos päätös voi olennaisesti vaikuttaa kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen sekä kunnalla (194 §).

Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kaavoituksessa painotetaan olemassa olevien rakenteiden ylläpitoon ja jo kaavoitettujen alueiden täydentämiseen liittyviä tarpeita sekä rakentamisessa olemassa olevan rakennuskannan peruskorjausta. Rakennettujen alueiden uudelleen suunnittelussa ja kehittämisessä on fyysisen suunnittelun ohella alueen sosiaalisuus ja toiminnallisuus, kuten palvelujen järjestäminen, nousseet aikaisempaa tärkeämmäksi. Palvelujen alueellinen keskittyminen ja huono saavutettavuus vaikeuttavat palvelujen saantia ja yksipuolistavat samalla asuntoalueita. Laajamittainen työttömyys osaltaan myös johtaa väestön jakautumiseen ja eriarvoistumiseen sekä asuinalueiden sosiaaliseen jakautumiseen myös elinympäristöinä. Lisäksi ohjauksen kannalta on ongelmallista maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien alueiden kehittyminen eri suuntiin ja erilaistuminen. Alueiden luontaiset kehittymisedellytykset ovat tulleet voimakkaammin esille ja kaupunkiseutujen merkitys on korostunut sekä kuntien yhteistyön tarve näillä alueilla on lisääntynyt. Yksittäinen kunta tällaisella alueella vain harvoin muodostaa järkevän suunnittelullisen kokonaisuuden.⁷⁵⁴

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeiset tavoitteet ovat kestäväan kehitykseen perustuvan yhdyskuntakehityksen edistäminen, edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle ja elinkaariajatteluun perustuvan, laadukkaan ja ympäristökysymyksiä korostavan rakentamisen edistäminen. Ympäristöasioiden merkitys on yhteiskunnassa jatkuvasti korostunut ja niiden hallinta on niin kuntien kuin elinkeinoelämänkin menestymisen eräs perustekijä. Pyrkimyksenä on parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä ohjata yhdyskuntakehitystä, toimintojen sijoitusta ja ympäristön käyttöä kestäväan kehitystä edistäväan, ympäristöhaittoja vähentäväan ja luonnonvaroja säästäväan suuntaan. Palvelujen saatavuutta korostetaan ja suunnittelussa tulee eri väestöryhmien tarpeet ottaa huomioon.⁷⁵⁵

Laissa ei aluksi tarkemmin säädetä kunnan tehtävistä tai vastuun määräytymisestä. Alueiden käytön suunnittelemiseksi yleiskaavan laatiminen on jätetty kunnan päätettäväksi asiaksi. Kunnat voivat yhdessäkin laatia yleiskaavan. Alueiden suunnittelun tavoitte on laadittu yleisesti koskien erityisesti vuorovaikutteista suunnittelua ja riittävää vaikutusten arviointia. Tavoitteita ei ole rajattu kunnan tai mihinkään muuhun määrättyyn alueeseen. Laissa myöhemmin kuitenkin selvennetään kunnan velvollisuuksia. Kunnan on hoidettava alueellaan alueiden käytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaus sekä valvonta. Tähän liittyen yli 6 000 asukkaan kunnissa on oltava kaavoittajan virka, joka voi olla kuntien yhteinenkin. Kunnissa on oltava rakennusvalvontaa varten lautakunta. Sen sijaan rakennustarkastajan virka voi olla kuntien yhteinen tai sopimuksella virka voidaan antaa toisen kunnan hoidettavaksi.

Maankäyttö ja rakennuslaissa olevat valitusperusteet, valitusoikeutettujen piiri ja valituksen tyyppi vaihtelevat eri päätösten mukaan. Kansalaisen kannalta voi olla

754 HE (101/1998)

755 HE (101/1998)

toisinaan vaikea tietää valitusoikeuden mahdollisuudesta ja siitä kenelle viranomaiselle valitus tulisi kohdistaa. Koska myös päätöksiä tai toimenpiteitä edeltäviä vaikutusmahdollisuuksia on lisätty, olisi nämäkin mahdollisuudet tärkeää olla kaikkien päätöksiä koskevien tiedossa. Tiedottamisen tulisi ulottua kuntaa laajemmalle alueelle niin, että esimerkiksi kunnan rajan tuntumassa asuvat saisivat riittävästi tietoa naapurikunnan puolella tapahtuvista hankkeista. Kuntalaisten vaikuttamisen kannalta kunnan rajalla ei ole vaikutusta aluetta koskevassa kaavoituksessa, rakentamisessa tai muissa toimenpiteissä, jos niiden vaikutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle.

Yleisesti ympäristöasioiden valitusoikeuteen liittyen *Mäkinen* on kiinnittänyt huomiota mielenkiintoiseen seikkaan eräiden yhdistysten kohdalla. Kunnallisoikeuden kannalta on kiinnostavaa se, että erityisiä valitusoikeuksia on annettu yhdistyksille, joiden kotipaikka ei ole siinä kunnassa, jonka päätöksentekoa halutaan valvoa. Monet yhdistykset ajavat myös muita kuin jäsentensä etuja. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tällaisilla yhdistyksillä ei pitäisi olla mitään oikeutta valittaa kunnan päätöksistä, jos ne eivät ole kunnan jäseniä eivätkä asianosaisia. Kuitenkin peruslähtökohtaisesti laillisuusvalvonta kuuluu vain kunnan jäsenille. Tässä on siten selvä jännite kunnallisoikeuden ja ympäristöoikeuden tavoitteiden välillä. Ympäristöoikeudessa ei tunnusteta rajoja, vaan siellä edellyttää tehokasta yleisten intressien valvontaa. *Mäkinen* kysyykin pitääkö kunnallisoikeuden alistua siihen tosiasiaan, että ympäristöllisen päätöksenteon laajalle ulottuvat vaikutukset rajoittuvat harvoin vain yhteen kuntaan?⁷⁵⁶

KuntaSuomi -tutkimuksen kyselyaineiston mukaan kunnat tekevät kaavoituksen suunnittelutyöstä itse hieman yli puolet. Kunnan oman osuuden keskiarvo, jossa on yhdistettynä sekä yleiskaavoitus että asemakaavoitus, oli 54 %. Loput kaavoitustyöstä teetettiin konsulteilla joko kunnan tai yksityisen toimesta. Kaikkein pienemmissä kunnissa, joissa ei ole lainkaan kaavoituksen ja maankäytön asiantuntemusta omaavaa henkilöstöä, lähes kaikki kaavoitustyö teetettiin konsulteilla.⁷⁵⁷

Liikenneväylien (kadunpidon organisointi) hoitoa on annettu yhä enemmän yksityisten urakoitsijoiden tehtäväksi valtion esimerkin mukaan. Tiehallinto on avannut yleisten teiden hoidon kilpailulle ja muuttanut oman kunnossapito-organisaationsa markkinaperusteisesti toimivaksi. Esimerkiksi vuonna 2000 KuntaSuomi -tutkimuskunnista hoiti katujaan omalla organisaatiollaan hiukan alle 40 %. Yksityisten urakoitsijoiden osuus oli noin 55 % ja tielaitoksen 6 %. Tutkimuksessa arvioitiin tielaitoksen roolin katujen ylläpidossa vahvistuvan. Kuntakoon kasvun arveltiin lisäävän myös kunnan oman tekemisen osuutta.⁷⁵⁸

4.2.2.14 Jätehuolto

Jätelain (1072/1993) tavoitteena on tukea kestävästä kehitystä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja

756 Mäkinen 2004 s. 122–123

757 Siitonen – Martikainen 2002 s. 20

758 Siitonen – Martikainen 2002 s. 24–26

haittaa terveydelle ja ympäristölle (1 §). Kunnan velvollisuudesta on säännös 10 §:ssä. *Kunnan on järjestettävä joko omana toimintanaan tai muuta yhteisöä tai yksityistä yrittäjää käyttäen* asumisessa syntyneen jätteen sekä ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään siihen rinnastettavan valtion, kunnan ja seurakunnan sekä julkisoikeudellisen yhteisön ja yhdistyksen julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyneen muun jätteen kuin ongelmajätteen kuljetus. Tällöin on kysymys kunnan järjestämästä jätteenkuljetuksesta. Sopimuksella jätteen haltijan kanssa kunta voi ottaa järjestämäänsä jätteenkuljetukseen muunkin jätteen kuljetuksen. Jätteenkuljetus voidaan järjestää kunnassa tai sen osassa kunnan päätöksellä ja tarkemmin määräämillä ehdoilla sopimusperusteisesti jätteen haltijan kanssa. Kunta voi kuitenkin päättää, ettei järjestettyä jätteenkuljetusta ole alueella, jossa on hankalat kulkuyhteydet, vähän jätteen haltijoita tai vähän kuljetettavaa jätettä, ellei kuljetusta ole terveys- tai ympäristönsuojelu- taikka muusta siihen rinnastettavasta syystä pidettävä tarpeellisenä. Kunnan on järjestettävä myös 10.1 §:ssä tarkoitettua asumisessa syntyneen ja siihen rinnastettavan muun kuin ongelmajätteen hyödyntäminen ja käsittely. Tämä koskee myös asumisessa ja maa- ja metsätaloudessa syntyneen ongelmajätteen hyödyntämistä ja käsittelyä, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä (13 §).

Suurin osa kunnista on järjestänyt jätteen kuljetuksen sopimusperusteisesti ja vain vähäinen osa on järjestänyt kuljetuksen kunnan itsensä järjestämänä. Kaikissa muissa kuin viimeksi mainitussa kuljetusjärjestelyssä jätteen haltijalla on oikeus valita kuljetuksen suorittaja. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa, vaikka se käytännössä onkin säännönmukaisesti annettu yksityiselle yritykselle, kuljetuksen suorittajana on muodollisesti kunta.⁷⁵⁹

Kunnat voivat tarpeen mukaan huolehtia jätehuollon järjestämisestä yhteistoiminnassa. Jos kuntien yhteistoiminta jätehuollon järjestämiseksi olisi tarpeellista eivätkä kunnat pääse yhteistoiminnasta keskenään sopimukseen, valtioneuvosto voi velvoittaa kunnat yhteistoimintaan ja määrätä sen ehdoista (16 §). Kuntien välisellä yhteistyöllä voidaan laajentaa jätehuoltoalueita ja siten luoda edellytyksiä erityisesti jätteiden käsittelyn laadun parantamiselle. Tiukentuvat vaatimukset johtavat sinänsä tiiviimpään yhteistoimintaan jo kustannussyistä. Pykälän säännökset koskevat esimerkiksi tapauksia, joissa pieni kunta ei yksin kykene järjestämään jätehuoltoa asianmukaisesti ilman kohtuuttomia kustannuksia.⁷⁶⁰

Kunta voi antaa jätelain 17 §:n säännösten nojalla valtioneuvoston yleisten määräysten täytäntöönpanon täsmentämiseksi paikallisia yleisiä määräyksiä, jotka voivat koskea jätteen keräystä, lajittelua, säilyttämistä, kuljetusta, terveys- tai ympäristövaaran ehkäisemistä ja jätehuollon valvontaa. Määräykset annetaan yleisesti tiedoksi kuten muut kunnalliset ilmoitukset kunnassa ja toimitetaan lisäksi tiedoksi lääninhallitukselle (17 §). Jätehuollon käytännön järjestelyt on pyrittävä sovittamaan paikallisiin mahdollisuuksiin ja olosuhteisiin. Kunnan antamat määräykset eivät saa olla ristiriidassa

759 HE (75/1997)

760 HE (77/1993)

jätelain ja sen nojalla annettavien koko maata koskevien säännösten ja määräysten kanssa.⁷⁶¹

Muutoksenhaku jätelain nojalla annettuun päätökseen tapahtuu hallintolainkäytönlain (586/1996) säännöksiin. Kuitenkin 17 §:n kunnallisia jätehuoltomääräyksiä koskevasta päätöksestä haetaan muutosta kuntalain (365/1995) mukaan. Muutosta jätelain nojalla annetusta päätöksestä saa hakea asianosainen, rekisteröity yhdistys tai säätiö. Asianosainen voi olla henkilö, jonka etua tai oikeutta asia koskee (66 §).

1990 -luvulla kuntien ympäristöön liittyvät velvoitteet lisääntyivät jätelain, muun ympäristölainsäädännön ja EU:n vaikutuksesta. Velvoitteet merkitsivät myös paineita ympäristöinvestointeihin, jotka kohdistuivat ympäristönsuojeluun, jätehuoltoon ja kaatopaikkoihin, saastuneiden maa-alueiden puhdistamiseen, vesihuoltoon, maa-ainesten ottoalueiden kunnostukseen jne. Monet näistä investoinneista olivat sellaisia, että yksittäiset kunnat olivat niihin liian pieniä, ts. investoinnit edellyttivät kuntien ja myös muiden tahojen yhteistyötä. Jätteiden kuljetuksessa yleisin organisointitapa on sopimusperusteinen kuljetus, jossa käytetään yksityisiä kuljetusyhtiöitä. Kunnan rooli onkin muuttunut yhä enemmän jätehuollon valvojaksi ja yhteistyön koordinoijaksi. Varsinainen jätteiden keräily, kuljetus ja käsittely ovat yritysten ja erilaisten kuntien yhteenliittymien sekä myös kunnallisten ja yksityisten toimijoiden muodostamien yhtiöiden hoidossa. Jätehuollossa edelleen kehitetään yhteistyötä naapurikuntien kanssa, korostetaan jätehuollon suunnittelua, jätteiden hyötykäytön lisäämistä ja kuluttajien ympäristökasvatusta.⁷⁶²

Kunnan keskeinen velvollisuus on järjestää asumisessa ja teollisuudessa syntyneen jätteen kuljetus. Laissa ei säädetä tarkemmin velvollisuuden laajuudesta, mutta lain sanamuodosta voi päätellä sen koskevan kunnan alueella syntyneitä jätettä. Kunnan päätöksellä jätteenkuljetus voidaan järjestää monin tavoin, esimerkiksi jätteen haltija voi sopia siitä suoraan jätteen kuljettajan kanssa. Tällöin myös kuljetusta koskevas- ta kunnan alueesta voidaan sopia. Jätteen haltijalle on säädetty velvollisuus liittyä nimenomaan alueella järjestettyyn jätteen kuljetukseen. Kuljetuksen hankkiminen esimerkiksi toisen kunnan tai alueen hoitajalta ei näin lain mukaan olisi mahdollista. Sen sijaan jättäytyminen kokonaan jätteen kuljetuksen ulkopuolelle on mahdollista laissa säädettyin väljin edellytyksin.

Kunnan on järjestettävä pääosin myös jätteen hyödyntäminen ja käsittely lähes samoin kuin jätteen kuljettaminen. Laissa suorastaan kannustetaan kuntia hakeutumaan yhteistyöhön keskenään koko jätehuollon tehtäväkentän toimintojen järjestämisessä. Kunnan rajan toiminnan järjestämisessä tulee olla näkymätön eikä se saisi estää erilaisia alueellisia yhteistyöratkaisuja. Tätä osoittaa osaltaan myös se, että valtioneuvosto voi määrätä kunnat yhteistyöhön, mikäli jätehuollon tehtäviä alueella ei saada kuntien päätöksin järjestetyiksi.

761 HE (77/1993)

762 Oulasvirta 1998 s. 95–96

Kuntien yhteistyön keskeisyys ilmenee hyvin esimerkiksi kaatopaikkojen kohdalla. Valtaosa kaatopaikoista on kuntien tai niiden omistamien yhtiöiden ylläpitämiä yleisiä kaatopaikkoja, neljäsosa kaatopaikoista on teollisuuslaitosten ylläpitämiä yksityisiä kaatopaikkoja. Kaatopaikkojen määrä on viime vuosina vähentynyt rajusti, vuoden 2001 alussa niitä oli 161, kun vuonna 1980 niitä oli noin 800. Jätehuollon organisoinnin seutuistuminen konkretisoituu juuri jätehuoltoyhtiöinä. Yhtiöissä on mukana sekä suuria että pieniä kuntia. Suuret kunnat saavat näin laskettua jätehuoltokustannuksiaan ja toisaalta pienillä kunnilla ei ole riittäviä resursseja huolehtia tehtävästä itsenäisesti nykyisten määräysten vuoksi. Jätteenkäsittelyssä kuntien oman organisaation puitteissa tapahtuva jätteiden käsittely on selvästi vähentynyt ja siirtynyt jätehuoltoyhtiöiden vastuulle.⁷⁶³

4.2.2.15 Pelastustoiminta

Pelastuslakia (468/2003) sovelletaan esimerkiksi tulipalojen ja muiden onnettomuuksiin ehkäisyyn, pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun. Edellä tarkoitettujen toimintojen muodostamaa toimialaa kutsutaan pelastustoimeksi (1 §). Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella, kuten siitä säädetään pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001) 4 §:ssä. Alueen pelastustoimen tulee mm. ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää, huolehtia alan valituksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustoiminta koskevista asioista, huolehtia onnettomuuksien ehkäisystä, vahinkojen rajoittamisesta ja palotarkastuksista, huolehtia pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja yhteen sovittaa eri viranomaisten sekä pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa pelastustoimessa (3 §).

Alueen pelastustoimi tarkoittaa sitä oikeushenkilöä (kuntaa tai kuntayhtymää), jolle pelastustoimen palvelujen tuottaminen on annettu niin kuin pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetussa laissa (1214/2001) on säädetty. Alueen pelastustoimelle säädettyt tehtävät vastaavat pääsääntöisesti aikaisemmin yksittäisille kunnille säädettyjä tehtäviä. Alueen pelastustoimi vastaa näin kunnalle tai muulle taholle nimenomaisesti säädettyjä tehtäviä lukuun ottamatta kuntien pelastustoimen tehtävistä. Kunnan eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset ovat pelastusviranomaisten ohella velvollisia edelleen osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään.⁷⁶⁴

Alueen pelastusviranomaisia ovat sen ylin viranhaltija (palopäällikkö) ja alueen määräämät muut pelastustoimen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin (4 §). Asianomaisella toimielimellä tarkoitetaan alueen pelastustoimen tehtäviä pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001)

763 Siitonen – Martikainen 2002 s. 47–53

764 HE (192/2002) s. 13

mukaisesti hoitavan kunnan tai kuntayhtymän toimielintä, jolle pelastusviranomaisen tehtävät on asianmukaisessa järjestyksessä annettu.⁷⁶⁵

Pelastusviranomaisten ohella velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun toimialansa tai muiden säädösten mukaan ovat esimerkiksi poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat, lääninhallitus ja kunnan eri toimialoista vastaavat virastot sekä laitokset (6 §). Alueellisen pelastustoimen tulee antaa apua tarvittaessa toiselle alueelle (10 §). Avunantovelvoite vastaa aikaisempaa kuntaa koskevaa velvoitetta, jossa avunanto ei edellyttänyt sopimusta tai suunnitelmaa kuntien välillä. Kunta oli tarvittaessa velvollinen auttamaan toista kuntaa mahdollisuuksiensa mukaan. Apua saanut kunta oli velvollinen korvaamaan apua antaneen kunnan kustannukset.⁷⁶⁶

Alueen pelastustoimen tulee lisäksi laatia yhteistyössä naapurialueiden, muiden pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa hälytysohje voimavarojen hälyttämisestä ja avun antamisesta. Tällainen hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, minkä alueen yksiköitä ne ovat (11 §). Näin hälytysalueen raja ei estä hälyttämästä lähintä apua antavaa yksikköä⁷⁶⁷.

Pelastustoimen palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia. Pelastustoimi on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti (12 §). Palvelutasosta päättää alueen pelastustoimi kuntia kuultuaan. Määräaikaisessa päätöksessä selvitetään alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määritellään onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi (13 §).

Aikaisemman lain perustelujen mukaan hälytysvalmiuteen vaikuttavat mm. kunnan asukasluku, taaja-asutuksen määrä, rakennustapa, metsäpalovaara ja teollisuus. Kunnan rooli on edelleen keskeinen arvioidessa onnettomuusuhkia ja sen perusteella osallistua kunnan pelastustoimen palvelutason määrittelyyn. Palvelutasolla tarkoitetaan muun muassa palokunnan henkilöstön ja kaluston määrää ja laatua sekä sitä aikaa, jonka kuluessa palokunta saavuttaa apua tarvitsevan kohteen riittävin voimavaroin.⁷⁶⁸

Aikanaan myös hallintovaliokunta korosti kunnan suunnitteluelvoitetta ja siihen liittyvää velvoitetta asianmukaisen riskianalyysin tekemiseen. Kunnan oli myös huolehdittava siitä, että henkilöstövoimavarat ja kalusto ovat kunnan pelastustoimelta edellytettävä palvelutaso huomioiden riittävät. Valiokunta viittasi kuntien väliseen yhteistoimintaan liittyviin mahdollisuuksiin.⁷⁶⁹ Tältä kohdin yhteistyötä on näin tiivistetty ja lopullinen vastuu onnettomuusuhkiin varautumisessa on siirretty aluetasolle.

Alueen pelastustoimi päättää myös nuohouspalvelujen järjestämisestä. Alueellaan tai osassa sitä alueen pelastustoimi tuottaa nuohouspalvelut itse, hankkii nuohouspal-

765 HE (192/2002) s. 13

766 HE (76/1998)

767 HE (192/2002) s. 15

768 HE 76/1998

769 HaVM (23/1998) s. 4

velut muulta palvelujen tuottajalta tai sallii rakennuksen omistajan tai haltijan sopia nuohouksesta palvelujen tuottajan kanssa. Alueen pelastusviranomainen voi yksittäisen kohteen osalta antaa luvan nuohouksen suorittamiseksi jonkun muun kuin nuohoojan toimesta (39 §).

Muutoksenhakusäännöksenä 81 §:ssä todetaan, että valtion viranomaisen pelastuslain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain (586/1996) säännöksiin. Hallintolainkäyttölain mukaan valitetaan myös pelastusviranomaisen eräistä tämän lain mukaan tekemistä päätöksistä. Hallintopäätöstä on noudatettava heti valituksesta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Aikaisemman pelastustoimilain (561/1999) yleisperusteluissa todettiin, että pelastushallinnon tehtävien hoito kunnallisena tehtävänä oli kokonaisuutena ottaen toiminut verrattain hyvin ja kunnat olivat yleisesti huolehtineet veloitteistaan asianmukaisesti. Järjestelmän etuina todettiin paikallisten verkostojen hyväksikäytön ja vastuun oman alueen turvallisuudesta. Järjestelmä oli suuressa osassa maata rakentunut vahvasti kuntalaisten oman vapaaehtoisuuden varaan ja tuottanut paikallisiin olosuhteisiin hyvin soveltuvia järjestelyjä. Kunnan todettiin usein olevan liian pieni yksikkö tuottamaan tarvittavat palvelut asukasta kohti laskien edullisimmin kustannuksin. Ilman normeihin perustuvaa toimintavalmiuden vähimmäistasomäärittelyä vaarana saattoi myös olla liiallinen tinkiminen turvallisuudesta. Samassa yhteydessä todettiin, että onnettomuustilanteiden aikaisen pelastustoiminnan palvelujen saajat eivät rajoitu vain kunnan omiin asukkaisiin, vaan kaikkiin kunnan alueella oleviin ihmisiin.⁷⁷⁰

Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi, että perusoikeusuudistuksen seurauksena oli välttämättömiä tarpeita uudistaa sekä palo- ja pelastustoimen että väestösuojelun lainsäädäntöä.⁷⁷¹ Jo edellisen pelastuslain (561/1999) säännösten keskeisenä tavoitteena oli edistää ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuutta, onnettomuuksien ja poikkeusolojen varalta. Tavoitteena oli myös tehostaa pelastustoimen järjestelmää siten, että onnettomuuden sattuessa pelastusorganisaatiot kykenevät tehokkaasti antamaan apua kattavasti koko valtakunnan alueella ja sodan aikana suojaamaan väestöä ja omaisuutta.⁷⁷²

Vapaaehtoisin toimin ei kuitenkaan syntynyt riittävää pysyvää kuntien yhteistoimintaa. Kuntakohtaisen pelastustoimen järjestelmän puitteissa ei ollut mahdollisuuksia kehittää pelastustointa riittävän monipuoliseen onnettomuusriskien hallintaan ja onnettomuuksien torjumiseen sekä suunnata riittävästi voimavaroja turvallisuustyön kehittämiseen. Valtaosan kunnista todettiin olevan liian pieniä perusyksiköitä taloudellisesti ja toiminnallisesti pelastustoimen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Palvelujen turvaamiseksi on tarvittu hyvin yksityiskohtaista normiohjausta. Voimavarojen puute on ilmennyt esimerkiksi puutteina palotarkastuksissa. Uuden lain tarkoituksena oli lisätä tehokkuutta siten, että pelastustoimen voimavarat, henkilöstö, ammatillinen

770 HE (76/1998)

771 HaVM (23/1998) s. 3

772 HE (76/1998)

osaaminen ja kalusto, ovat parhaassa mahdollisessa käytössä. Palvelujärjestelmän tulee kattaa koko maa riskialueiden edellyttämällä tavalla ja ammattitaitoisesti.⁷⁷³

Suomessa pelastustoimi on perinteisesti järjestetty kuntien vakinaisen palokunnan, vapaaehtoistyön ja puolivakinaisten palokuntien toimesta. Vaihtoehdot ovat täydentäneet toisiaan ja monissa kunnissa kolmannen sektorin vapaapalokunta on ollut keskeisessä asemassa. Voimavaroiltaan pienissä kunnissa kohtuullinen palvelutaso on voitu turvata juuri vapaapalokuntien avulla. Kuntien pelastustoimen resurssit ovat vaihdelleet, joihin luonnollisesti ovat vaikuttaneet kuntien erilaiset olosuhteet. Kuntien toimintavalmiuteen ovat vaikuttaneet mm. kunnan rakenteesta ja pelastustoimen resursseista johtuvat erot. Suomen kaltaisessa laajassa ja osin hyvin hajanaisesti asutussa maassa resurssit eivät luonnollisesti voi koskaan riittääkään aivan samanlaiseen pelastusturvaan kaikille syrjäisten ja vaikeapääsyisten asuinpaikkojen johdosta. *Oulasvirta* kysyikin tutkimuksensa perusteella, oliko yhdenvertaisuus turvallisuuden suhteen riittävä ja olivatko toimintavalmius- ja toimintakykyerot liian suuria vai juuri sopivia.⁷⁷⁴

Nyt kunnalle laissa säädetty tehtävä on määrätty hoidettavaksi kuntien yhteistyönä. Pelastustoimen tehtävät koskevat kuntaa suurempaa aluetta. Kunnan rajoilla kunnan vastuun tai kuntalaisten aseman kannalta ei ole merkitystä muutoin kuin alueilla, jotka rajautuvat toiseen pelastustoimen alueeseen. Tällöinkin on huomattava alueiden välisen yhteistyön toimivuuden velvoitteet. Alueellisessa pelastustoimessa yleisesti kunnan jäsenyys tai kunnan alue eivät ole määrääviä tekijöitä. Kuntalaisten tulisi näin voida luottaa siihen, että he saavat tarvittavat pelastustoimen palvelut riippumatta kulloisestakin olinpaikastaan. Pelastustoimen palvelujen tason suunnittelussa on pyrittävä siihen, että palvelut olisivat mahdollisimman viivytyksettä saatavissa ja tehokkaasti järjestettynä pelastustoimen alueen kaikkien kuntien alueilla olevat uhkatekijät huomioiden.

4.2.2.16 Pelastustoimialueiden muodostaminen

Lain *pelastustoimen alueiden* muodostamisesta (1214/2001) tarkoituksena on 1 §:n mukaan tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Kuntien pelastustoimen tehtävien organisointi muuttui alueelliseksi vuoden 2004 alussa. Lain esitöissä valtaosan kunnista todettiin olleen taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä pelastustoiminnan järjestämisen perusyksikköinä. Laajempaa kuntien yhteistyötä ei kuitenkaan ollut yrityksistä huolimatta saatu aikaan. Pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi oli välttämätöntä ohjata kuntia normeilla joissakin tapauksissa varsin yksityiskohtaisesti.⁷⁷⁵ Lakia sovelletaan kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa (2 §).

773 HE (192/2002) s. 6–7

774 Oulasvirta 1999 s. 37–38

775 HE (111/2001) s. 8

Pelastustoimilain (468/2003) jälkeen kunta ei enää vastaa pelastustoimesta alueellaan, vaan pelastustoimen palvelut järjestetään alueellisesti kuntien yhteistyönä.

Yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaetaan valtioneuvoston päätöksellä pelastustoimen alueisiin. Tässä yhteydessä valtioneuvoston on kuultava kuntia (3 §). Välttämättömän hälytystoiminnan sekä viranomaisyhteistyön varmistamiseksi aluejako tulisi ottaa huomioon muut aluejaot, kuten hätäkeskusaluejako, seutukuntajako, läänijako, kihlakuntajako ja sairaanhoitopiirijako. Samaan pelastustoimen alueeseen ei tulisi kuulua kuntia kahdelta tai useammalta hätäkeskusalueelta. Maakuntajakoa tulisi noudattaa mahdollisuuksien mukaan. Siitä voitaisiin kuitenkin poiketa erityisestä syystä, mikäli samalla ei rikottaisi hätäkeskusaluejaon mukaisia rajoja.⁷⁷⁶

Hallintovaliokunnan lausunnon mukaan alueiden muodostaminen ei saanut olla kaavamaista, vaan sen tuli perustua pelastustoimen toiminnallisiin tarpeisiin. Alueiden muodostamisessa oli huomioitava jo vakiintunut yhteistoiminta, luonnonolosuhteet, alueen taloudellinen toimintakyky, etäisyydet ja kieliolosuhteet. Alueiden muodostamisen tuli perustua myös kuntien yhteiseen tahtoon ja kuntien kuulemisella tuli olla tosiasiallista merkitystä.⁷⁷⁷ Alueiden tuli kuitenkin olla melko suuria, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet toteutuivat. Kriteerien mukaan alueiden määrä olisi noin 20. Valtioneuvoston pelastustoimialueita koskeva päätös on hallintopäätös, josta voi tehdä valituksen KHO:een hallintolainkäyttölain mukaan.⁷⁷⁸

4.2.2.17 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta

Kunnan palvelutehtävä on laaja. Se muodostuu ennen kaikkea kansalaisten perustarpeita tyydyttävistä julkisista hyvinvointipalveluista. Palvelutehtävään kuuluvat toimet ovat valtion määräämiä, erityislainsäädännöllä tarkkaan säädelyjä ja koskevat kaikkia kuntia. Sen sijaan kunnilla on useampien tehtävien suorittamiseksi vaihtoehtoisia tuotantotapoja. Kunnan palvelutehtävä vaikuttaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen. Kuntien järjestämät palvelut vaikuttavat suoraan siihen, kuinka hyvin ja tasa-arvoisesti kansalaisten oikeudet toteutuvat maan eri osissa. Valtio on kuitenkin viime kädessä vastuussa myös kuntien palvelutehtävästä ja perusoikeuksien toteutumisesta. Valtio päättää itse mm. tehtävien ja kustannusten jaosta.

Kuntien palvelutehtävän keskeisen rungon muodostavat laajat toimialat, jotka koskevat sosiaali- ja terveydenhuoltoa, opetus- ja sivistystyötä sekä yhdyskuntapalveluja. Näille toimialoille on yleensä tyypillistä, että nimenomaan kunta on velvoitettu hoitamaan laeissa tarkemmin määrätyt tehtävät, eikä esimerkiksi kuntien yhteistyöelin. Kunta-orgaania koskevat velvoitteet ovat samat kaikille kunnille ja palvelut on tarkoitettu toteuttavaksi koko maassa samansisältöisinä. Palvelutehtävän suhteen valtiovalta näkee kunnan yhä ilmeisemmin julkisena laitoksena, joka toteuttaa valtion tahtoa.

⁷⁷⁶ HE (111/2001) s. 9

⁷⁷⁷ HaVM (19/2001) s. 3

⁷⁷⁸ HE (111/2001) s. 14

Kuntien rajat eivät saisi estää näiden tehtävien toteuttamista, vaan kunnallisen jaotuksen tulisi osaltaan myötävaikuttaa tehtävien lainmukaiseen suorittamiseen. Kunnan rajan merkitystä korostaa entisestään se, että kunnan palveluja koskevat velvoitteet kohdistuvat pääsääntöisesti kunnan alueeseen ja kunnan jäseniin.

Vaikka kunta itse on vastuussa tehtävistä, kunnalla on käytettävissä useita eri vaihtoehtoja tehtävien hoitamiseksi. Näin varsinainen palvelun tarjoaja voi olla kuntayhtymä, muu kuntien yhteinen toimielin, toinen kunta, yksityinen yritys tai muu yhteisö. Tätä kautta kunnan rajalla on erilainen merkitys palvelun toteuttamisessa kuin sen järjestämisessä. Tämä erilaisuus nousee esiin varsinkin kuntalaisten oikeuksissa palvelujen käyttäjinä. Jos palvelun järjestää kunta itse omana toimenaan, kuntalaisen vaikutuskanava kohdistuu suoraan kunnan poliittisiin päätöksentekoelementteihin ja virkamiehiin eli koko palvelusta vastaavan organisaation rakenne on selkeästi tunnistettavissa.

Kun palvelu järjestetään kuntien yhteistyönä, kuntalaisen pääasiallinen vaikutuskeino kulkee edelleen vain oman kunnan kautta. Ns. suorat vaikutuskeinot ovat tällöin rajatumpia ja kuntalaisen kannalta tilanne voi vaikuttaa liian sekavalta, byrokraattiselta ja kaukaiselta. Jos palvelun järjestää yksityinen yritys tai kunnallinen yhtiö, tällaisessa toiminnassa julkisuus ja tiedonsaanti on yleisesti rajoitetumpaa kuin tavanomaisessa kunnallisessa toiminnassa. Yritystoiminnassa on myös huomioitava tietyt taloudelliset intressit. Kunnan rajan merkitys kuntalaisten kannalta ei kuitenkaan tässä tapauksessa merkittävästi poikkea julkisesta toiminnasta. Palvelun järjestäjän merkitys vaihtelee kuitenkin toimialoitain, koska palveluilla on erilainen merkitys ihmisten hyvinvoinnin ja asiakaskontaktien kannalta.

Kunnan rajat ja varsinkin niiden poistuminen vaikuttaa myös palvelujen hallinnolliseen järjestämiseen. Selvä esimerkki tästä löytyy *Salon* seudun kuntaliitoksesta. Siellä uuden kunnan yhdeksi kehittämistavoitteeksi mainittiin hallinnon yhdistäminen rakenteeltaan matalaksi ja tehokkaasti toimivaksi organisaatioksi. Hallinto-organisaatiossa vahvistui luottamushenkilöhallinto etenkin uuden kunnan aloitusvaiheessa. Kymmenen kunnan ja neljän kuntayhtymän yhdistäminen oli merkittävä keino tehostaa hallintoa, kun hallinnon päällekkäisyyksiä saadaan purettua. Kuntayhtymien purkamisen suurimpina hyötyinä pidettiin toimintojen saamista samaan kokonaisuuteen uuden kunnan muiden toimintojen kanssa. Tämä tiivistä entisten kuntayhtymätoimintojen ja uuden kunnan muiden toimintojen keskinäistä yhteistyötä. Esimerkiksi ennalta ehkäisevää toimintaa korostava sosiaali- ja terveystoiminta edellyttää kiinteää yhteistyötä muun muassa koulu-, nuoriso-, liikunta- ja kaavoitustoimen kanssa. Samalla viitattiin Paras-hankkeen tavoitteisiin saada perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät muodostamaan jatkossa toiminnallisen kokonaisuuden.⁷⁷⁹

Tehtäväkohtaisesti tarkasteltuna kunnan rajan merkityksen palvelujen saannin ja käytön osalta voi tiivistää seuraavasti: Sosiaali- ja terveyspalvelut määräytyvät kunnan

⁷⁷⁹ Valtiovarainministeriö: *Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntajakoselvitys* 2008 s. 44. Kunnan päätösvalta palautuu valituille valtuutetuille ja lautakuntien jäsenille, kun toisen asteen hallintoa puretaan. Rieppola 2007 s. 28

rajan mukaan. Palvelut ovat pääsääntöisesti saatavilla vain kansalaisen kotikunnasta eikä esimerkiksi naapurikunnan (tai toisen sairaanhoitopiirin) puolelta. Tähän ei vaikuta edes se, että palvelut olisivat toisen kunnan puolelta tarkoituksenmukaisemmin saatavilla tai laadukkaammat. Lisäksi esimerkiksi lasten päivähoidon kohdalla kunnan velvollisuuden laajuuden on säädetty määräytyvän vain kunnan alueen ja kunnassa esiintyvän eikä laajemman tarpeen mukaan. Siksi perusoikeusnäkökulmasta kunnan raja voi olla todellinen este kansalaisten yhdenvertaisille sosiaali- ja terveystalv palveluille.

Niin perus- kuin lukio-opetuksen osalta kunnan raja ei ole esteenä opetukseen hakeutumiselle muidenkin kuntien oppilaitoksiin. Nämä voivat kuitenkin asettaa tiettyjä oppilaaksi hyväksymisvaatimuksia. Kotikunnan ulkopuoliset hakijat tulee kuitenkin asettaa yhdenvertaiseen asemaan oman kunnan hakijoihin kanssa. Sen sijaan kirjastopalvelut on tarkoitettu lähinnä kotikunnan asukkaille. Kunnan rajoista välittämättä ao. lakiin kirjatut kunnan sivistystehtävät tulee hoitaa ja vaatimuksen kansalaisten yhdenvertaisuudesta toteuttaa.

Pelastustoimessa kunnan rajan merkitys kuntalaisille tarjolla olevien palvelujen kannalta pitäisi olla vähäinen. Vaikka kunta vastaa edelleen pelastustoimesta alueellaan, koko pelastustoimen tehtävä on järjestetty alueellisesti kuntien yhteistyönä. Yhdyskuntateknisistä palveluista kunnan vastuulle kuuluu sen rajojen sisällä syntyneen jätteen kuljetus, hyödyntäminen ja käsittely. Samoin kunta vastaa alueensa alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta.

Kunnan tehtäväalueista juuri palveluiden järjestäminen näyttää olevan suurimpien muutosten edessä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johdosta kuntien vastuu erityisesti terveydenhuollossa saa uutta sisältöä. Vireillä on myös muita hallinnollisia uudistuksia, jotka häivyttävät kunnan rajan vaikutusta ja korostavat kuntaa laajempien alueiden merkitystä palvelujen järjestämisessä. Tällaiset kehitystrendit, kuten myös erityisesti verkostoituminen, tavallaan pyrkivät eriyttämään entisestään hallintoa palvelujen tuottamisesta, etsimään uusia palvelujen tuottamistapoja ja häivyttämään kaikkia hallinnollisia rajoja. Useimmat nykyajan vaatimukset täyttävistä julkisista palveluista ovat taloudellisesti raskaita kuntien yksien hoidettavaksi, edellyttävät tehokkaampaa tuottamistapaa ja yleensä myös suurempaa väestöpohjaa sekä uudenlaista hallinnointia.

Palvelut ovat organisoitumassa niiden erityistarpeiden ja myös jossain määrin kuntien muuttuneen toimintakyvyn mukaisesti. Kun kunnan perinteinen palvelurooli on muuttumassa ja vähentymässä, myös kunnan rajan merkitys palvelujen järjestämisessä ja niiden saannissa on vähentymässä. Tämän johdosta tulisi ajankohtaiseksi arvioida kokonaan uudelleen kunnan yhteiskunnallista roolia tehtävistä vastuullisena ja kansalaisten oikeuksista huolehtijana. Nämä muutokset olisi myös selkeästi kirjattava julkisia palveluja koskevaan erityislainsäädäntöön. Kuntalaisen kannalta palvelujen yleistävämpi erottaminen hallinnollisista rajoista pitäisi olla myönteistä ja vahvistaa perusoikeuksien toteutumista. Asuinpaikan merkitys palvelujen saatavuuden ja laadun kannalta heikkenee vähitellen. Samalla tulisi kuitenkin luoda kuntalaisille palveluja

koskevia uusia vaikutusmahdollisuuksia, jotka myös ulottuvat yli kuntarajojen. Tätä kautta kuntien palvelutehtävän muutoksella pitäisi olla vaikutuksia myös poliittisen tehtävän sisältöön, mitä ainakaan toistaiseksi ei ole otettu lainsäädännöllisen uudistuksen tai edes julkisen keskustelun kohteeksi.

Mahdollisilla uusilla palveluja koskevilla hallinnollisilla järjestelyillä on varottava etäännyttämistä kuntalaisia liiaksi palveluja koskevasta päätöksenteosta. Palveluja koskevan hallintorakenteen on oltava läpinäkyvä, yksinkertainen ja vastuun osalta selkeä. Kunnan rajat ovat osoittaneet perinteisesti kunnan toimivallan ja palvelujen järjestämistä koskevat rajat. Kunnan rajat myös luovat turvaa ja vakautta kansalaisten elämään, koska niiden kautta heillä on kiinnekohta tiettyihin julkisiin palveluihin, viranomaisiin ja omaan asuinympäristöönsä. Peruskunnan rajojen merkityksen edelleen vähentymisellä ei kuntalaisten näkökulmasta ole vain myönteisiä vaikutuksia.

4.2.3 Viranomaistehtävä

4.2.3.1 Kunta viranomaistehtävien suorittajana

Yleinen viranomaistehtäviä koskeva perustuslain säännös on 124 §:ssä. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Viranomaistehtävää koskevaa perustuslain säännöksen sisältöä ja julkisen vallan käyttöä yleensä käsiteltiin jo tutkimuksen 2 luvussa. Kunnan viranomaistehtävään kuuluu normaaliin julkisen vallan käytön tapaan toimet, joilla päätetään fyysisen tai juridisen henkilön oikeudesta, velvollisuudesta tai tälle kuuluvasta etuudesta. Kunnalle kuuluvia viranomaistehtäviä on laajasti eri toimialojen erityislainsäädäntöön sisältyen. Seuraavassa tuodaan esille esimerkkejä viranomaistehtäviä sisältävistä säännöksistä.

4.2.3.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Kunnassa tulee olla *rakennusjärjestys*, jossa annetaan paikallisista oloista johtuvia suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomiointiin ottamiseen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeellisia määräyksiä. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat vaihdella kunnan eri alueilla (14 §). Rakennusjärjestys on pakollinen kaikissa kunnissa. Kunnallisena normina rakennusjärjestystä voitiin verrata vanhoihin kuntien järjestyssääntöihin, mutta asiallisesti lähempänä ovat jätelain mukaiset kunnalliset jätehuoltomääräykset, terveydensuojelulain kunnalliset terveydensuojelujärjestykset ja ympäristönsuojelulain

kunnan ympäristönsuojelumääräykset. Rakennusjärjestys on yhteensovittettava myös ympäristönsuojelulain mukaisten määräysten kanssa, mutta määräysten tulee lähtökohtaisesti olla paikallisten olosuhteiden mukaisia.⁷⁸⁰

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, ei kuitenkaan kunnanhallitus. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee myös olla rakennustarkastaja. Kunnilla voi olla yhteinen rakennustarkastaja, jos se on tarkoituksenmukaista tehtävien hoidon kannalta. Kunta voi myös antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi (21 §). Laissa ei säädetä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen organisatorisesta asemasta tai suhteesta kunnan muuhun hallintoon. Rakennusvalvonnan tehtävien asianmukainen hoito edellyttää, että kunnassa turvataan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävän edellyttämä puolueeton ja riippumaton asema.⁷⁸¹

Kunnassa on kuitenkin oltava rakennusvalvontaa koskevia asioita käsittelevä toimielin, vaikka rakennusvalvonnan viranhaltijatehtävät olisi annettu toisen kunnan hoidettavaksi tai ne hoidettaisiin kuntien yhteistyössä. Näin kunnan toimielimen vastualueena on kunta ja viranhaltijan toimialueena voi olla useampikin kunta. Kunnan raja ei rakennusvalvonnan käytännön tehtävien kannalta ole merkitsevä.

4.2.3.3 Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986)

Laki koskee kuntien *ympäristönsuojelun hallintoa ja viranomaistehtävien* hoitamista. Kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua, luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvaten kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä, virikkeitä antava ja luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö (3 §). Kunta on tässä laissa velvoitettu huolehtimaan ympäristönsuojelusta alueellaan ja turvaamaan asukkaillaan lain edellyttämä elinympäristö. Kunnan tehtävän laajuus on näin varsin selvästi lain säännöksiin määritelty. Kunnan alueen ympäristönsuojelussa on siellä alueella asuvan henkilön näkökulma keskeisin.

Kunnanhallitus johtaa ympäristönsuojelun yleissuunnittelua ja toimia ympäristönsuojelun huomioon ottamiseksi (4 §). Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin, joka ei kuitenkaan voi olla kunnanhallitus. Tehtävien hoito voidaan järjestää myös kuntien yhteistoimintana kuntalain säännöksiin. Muiltakin osin ympäristönsuojelun hallinto järjestetään kuntalain säännöksiin (5 §). Kuntien yhteistoiminta takaa myös pienille kunnille riittävät mahdollisuudet järjestää ympäristönsuojelutehtävien hoitaminen tarkoituksenmukaisella tavalla.⁷⁸²

780 Ekroos – Majamaa 2005 s. 62

781 HE (101/1998)

782 HE (84/1999) s. 125

KuntaL 2.3 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädettyjä tehtäviä itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, mutta tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Edelleen KuntaL 76 §:ssä säädetään, että *kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä*. Hoitaako kunnan tehtäviä sopimuksen nojalla toinen kunta tai kuntayhtymä, ei vaikuta peruskunnan vastuuseen omasta alueestaan. Valvontatehtävät on järjestettävä niin, että laissa säädetty velvoitteet tulevat täytetyiksi kunnan asukkaan edun mukaisesti. Kunnan raja on kunnan asukkaan oikeuksien kannalta näin merkitsevä. Sen sijaan, koska tehtävän järjestämismuodot voivat olla erilaisia, kuntaa koskevan tehtävän määräytymisen kannalta kunnan rajalla ei ole merkitystä.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on 6 §:n mukaan ympäristönsuojelun valvomiseksi ja edistämiseksi kunnassa mm. huolehtia laissa tai sen nojalla säädettyistä tehtävistä, huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä, huolehtia ympäristön tilan seurannasta, siihen liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista sekä edistää kunnan yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa ympäristönsuojeluasiassa. Kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle, ellei laissa erikseen toisin säädetä. Hallinnollisen pakon käyttämistä koskevaa toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle. Toimivaltaa voidaan siirtää myös toisen kunnan viranhaltijalle, kuten KuntaL 76.3 §:ssä säädetään (7 §).

Kunnan viranomaisten on ympäristönsuojelua koskevista asioista oltava keskenään yhteistyössä. Jos jollakin kunnassa käsiteltävänä olevalla asialla on olennaista merkitystä ympäristönsuojelun kannalta, kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa (10 §). Yhteistyövelvoite koskee kuntia siitä riippumatta, kuinka kunnan ympäristönsuojelun valvonta on järjestetty. Vaikka valvontatehtävä olisi sopimuksella annettu toisen kunnan hoidettavaksi, kuntien on ympäristönsuojelun alalla tehtävä laajalla alueella niin asiallisesti kuin maantieteellisesti yhteistyötä keskenään. Kunnan rajat eivät voi olla esteenä yhteistyölle.

Ympäristönsuojelun organisoinnissa KuntaSuomi kunnissa on ollut käytössä useita erilaisia malleja. Tutkimuksessa mukana olevista kunnista noin kolmessa neljästä ympäristönsuojelun tehtävistä vastasi kunnan oma viranhaltija, kuntien yhteisen viran oli perustanut vain yksi tutkituista kunnista. Yleisin kuntien yhteistyönmuoto on kuntayhtymä. Kuntayhtymät ovat usein kansanterveystyön kuntayhtymiä, jotka vastaavat myös elintarvikevalvonnasta päätehtävänsä ohella. Yleisesti tehtävän hoidossa tapahtuneet muutokset viime vuosina ovat olleet vähäisiä.⁷⁸³

783 Siitonen – Martikainen 2002 s. 66–68

4.2.3.4 Elintarvikelaki (361/1995)

Elintarvikelain tarkoituksena on *elintarvikkeiden terveydellisen laadun* turvaaminen sekä kuluttajan suojaaminen sopimattomien elintarvikkeiden aiheuttamilta terveyshaitoilta ja elintarvikemääräysten vastaisten elintarvikkeiden aiheuttamilta taloudellisilta tappioilta (1 §). Kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin huolehtii elintarvikevalvontaan kuuluvista tehtävistä kunnan alueella. Kunnanvaltuuston päätöksellä toimielin voi siirtää toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle. Kunta voi sopia myös toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, että tehtävä annetaan virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Jäsenkuntien suostumuksella kuntayhtymä voi tehdä toisen kuntayhtymän kanssa vastaavan sopimuksen (11 §). Lautakunta tai toimielin voi olla myös useamman kunnan yhteinen. Jos toimielin on useamman kunnan yhteinen, päätös päätösvallan siirtämisestä tehdään kuntayhtymän perussopimuksessa sovitulla tavalla. Kunta tai kuntayhtymä voi itse päättää, miten se tarkoituksenmukaisemmin järjestää lain mukaisten tehtävien hoitamisen.⁷⁸⁴

Kunnan elintarvikevalvonta on määrätty kohdistumaan kunnan alueeseen. Kuntien hoitaessa yhdessä elintarvikevalvontaa, toimielimen toimialueena on kuntien yhdessä muodostama alue. Elintarvikevalvonnan alueet voivat muodostua hyvinkin erilaisiksi. Kuntien rajat eivät vaikuta toiminnan järjestämiseen. Periaatteessa valvonnan tulisi olla samantasoisista kaikissa yhteistyöalueen kunnissa.

Muutoksenhaku 11 §:ssä tarkoitettun kunnan lautakunnan tai toimielimen tai viranhaltijan päätökseen tapahtuu valittamalla lääninoikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksessa muutoin noudatetaan hallintovalituslain säännöksiä (41 §). Koska toimielimen päätöksestä valittaminen tapahtuu hallintovalituslain säännösten mukaan, valitusoikeus riippuu näin päätöksen asianosaisuudesta eikä kunnan jäsenillä ole yleistä muutoksenhakuoikeutta.

4.2.3.5 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta

Viranomaistehtävää hoitaessaan kunnan velvollisuus ja toimivalta ovat sidoksissa aina asianomaiseen erityislakiin ja viranomaistehtävien hoitaminen seuraa sitä, miten kunta hoitaa muut tehtävät kuin varsinaiset viranomaistehtävät. Koska viranomaistehtävät edellyttävät julkisen vallan käyttöä, tehtävien hoitaminen voi kuulua vain kunnalle tai kuntien yhteistyöorganisaatiolle, eikä sitä voida siirtää yksityisille toimijoille. Kunnan raja osoittaa kunnan viranomaistehtävän toimivallan ja laajuuden, jolloin kyseessä voi olla yhden tai useamman kunnan muodostama alue⁷⁸⁵. Viranomaistehtävä on selkeästi

784 HE (325/1994)

785 Kunnan raja saattaa vaikuttaa myös kunnan velvollisuutta laajentavasti. Esimerkiksi maa-aineslain (555/1981) 7.2 §:n 3. kohta edellyttää ennen ao. luvan myöntämistä, kunnan lupaviranomaisen pyytämään alueellisesta ympäristökeskukselta lausunnon, jos ainesten ottaminen vaikuttaa välittömästi toisen kunnan alueeseen.

sidoksissa kunnan yleishallinnolliseen rooliin ja siihen kuuluviin hallinnollisiin velvoitteisiin. Kuntalaisten kannalta viranomaistehtävien lakien mukainen hoitaminen ja toimivuus on tärkeää. Viranomaistehtäviin kuuluvat toimet ovat usein tärkeitä kansalaisten turvallisuuden vuoksi, heidän oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseksi sekä yhdenvertaiseksi kohteluksi. Kun kunnan velvollisuutena on valvoa lakien ja määräysten noudattamista, niin se tätä kautta toteuttaa myös valtion valvontaa paikallistasolla.

Tässä mielessä viranomaistehtävien hoitamisen tulisi tapahtua yhtä samansisältöisesti ja tehokkaasti koko maassa kuntien rajoista välittämättä. Kuntien viranomaistehtävät liittyvät usein palvelutehtävien alaan kuuluvien toimien valvomiseen. Jos kuntien palvelutehtäviä siirtyy yhä enemmän ylikunnallisesti hoidettavaksi, näin tapahtuu myös viranomaistehtäville. Tällainen kehitys onkin järkevää, jos sillä voidaan vahvistaa viranomaistehtävien velvoitteiden toteutumista kunnissa. Kunnan raja osoittaa edelleen kunnan viranomaistoimivallan rajat.

4.2.4 Kehittämistehtävä

4.2.4.1 Kunnan alueen kehittäminen

Alueiden kehittämislain (602/2002) tavoitteena on 1 §:n mukaan luoda edellytyksiä *alueiden* kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle, osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyseroja, parantaa väestön elinoloja ja edistää alueiden tasapainoista kehittämistä. Tavoitteita toteutettaessa on huomioitava alueiden erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteiden kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet. Lisäksi on huomioitava EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet.

Lain tavoitteena on edistää kuntien yhteistyötä alueiden kehittämisessä. Seutukuntajako on muodostunut maakuntajaon ohella aluekehityksen seurannan ja suunnittelun perusjaoksi. Seutukunnat muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja seutukunnan kunnat kuuluvat yleensä samaan työssäkäyntialueeseen. Seutukuntien merkitys on myös siinä, että kuntien yhteistyö on pääosin organisoitunut tai organisoitumassa seutukuntajaon mukaisesti. Yhteistyö on laajenemassa elinkeinopolitiikasta erilaisten palvelujen tuottamiseen.⁷⁸⁶

Tavoitteiden perusteluissa korostetaan valtioiden roolin heikentymistä ja alueiden roolin vahvistumista. Alueiden merkitys korostuu myös siksi, että päätökset syntyvät verkostossa, johon osallistuvat erilaiset alueelliset toimijat kuten yritykset, kunnat, alueelliset viranomaiset sekä koulutus- ja tutkimuslaitokset. Alueiden kehittämisellä pyritään edistämään ratkaisuja, joilla on mahdollista saada aikaan alueiden kannalta

786 HE (55/2002) s. 29–30

pysyvää kehitystä tukemalla alueiden luontaisia kehitysmahdollisuuksia. Kestävään kehitykseen liittyy myös sosiaalinen ulottuvuus, mikä tarkoittaa yhteiskunnallisesti oikeudenmukaista kehitystä ja terveellisten olojen edistämistä. Alueiden kehityseroja vähennetään, kun alueen kehittäminen perustuu sen omiin mahdollisuuksiin ja tarpeisiin. Tavoitteeseen sisältyy alueen perusinfrastruktuurin, erilaisten palvelujen saatavuuden ja nykyaikaisten tieto- sekä liikenneyhteyksien turvaaminen.⁷⁸⁷

Alueella laissa tarkoitetaan maakuntajakolain (1159/1997) mukaisia maakunnan alueita tai valtion aluehallintoviranomaisten toimialueita (3 §). Vastuu alueen kehittämistä on kunnilla ja valtiolla laissa säädetyllä tavalla. Alueiden kehittämistehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa aluekehitysviranomaisena maakunnan liitto. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa jäseninä ovat alueen kunnat (4 §). Maakunnan liitto vastaa paitsi maakunnan yleisestä kehittämisestä yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa ja se myös edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä sekä maakuntien välistä yhteistyötä ja yhteistyötä alueiden kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa (7 §).

Säännöksessä on kaksi merkittävää linjausta, kuntalähtöisyys ja maakunnan liiton rooli vastuullisena aluekehittämisviranomaisena. Kunnat ovat toisaalta vastuussa alueensa kehittämistä. Tätä esimerkiksi korostaa KuntaL 1.3 §, jossa myös säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia asukkaidensa hyvinvoinnista alueellaan. Kuntien on toisaalta hoidettava kehittämistehtävänsä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Maakunnan liiton alueiden kuntien on kuuluttava tähän kuntayhtymään.⁷⁸⁸

Laki on säädetty aluepoliittisia toimenpiteitä varten ja niitä varten muodostuneet alueet määrätään valtion toimesta sen tarkoitusperiä toteuttamaan. Seutukunnat käytännössä ovat kuntien yhteistyöalueita, mutta yhteistyön laajuus ja sujuvuus vaihtelevat eri seutukunnissa. Aluekehitysvastuun myötä kunnat ovat kuitenkin joutuneet aloittamaan alueidensa kehittämisessä yhteistyön, mikä on osaltaan voinut johtaa myös laajempaan yhteistyöhön muilla toimialoilla.

Toisaalta seutukunnan rajat eivät estä kuntia hakeutumasta muuhun yhteistyöhön naapuriseutukunnan kunnan kanssa. Seutukunnan raja erottaa kuitenkin kehitys- ja tukialueita toisistaan, jolloin esimerkiksi jokin kunta saattaisi katsoa myös tarvitsevansa tukea. Kunnan kuuluminen rakennemuutos- ja kehitysalueeseen voi olla myös kielteinen asia kunnan markkinoinnin ja imagon kannalta. Asukkaan kannalta seutukunnan raja voi merkitä samansuuntaisia vaikutuksia. Asuinalueen kehittymisellä ja elinkel- poisuudella on merkitystä asuinpaikan valinnassa ja väestön siellä pysymisessä.

Aluekehitysvastuu kuuluu lain mukaan kunnille ja valtiolle. Kuntien vastuun kohdalla ei mainita vain kunnan aluetta, vaan puhutaan yleisesti alueista. Kuntien aluekehitysviranomaisen toimialue muodostuu maakunnan alueesta, joka puolestaan määräytyy maakuntajakolain säännöksiä perusteella. Aluekehitysviranomaisena toimivan kuntayhtymän tehtävänä on huolehtia maakunnallisesta seutukaavoituksesta

787 HE (55/2002) s. 34

788 HE (55/2002) s. 37

ja edunvalvonnasta. Kunnat ovat lähtökohtaisesti velvoitettuja tekemään yhteistyötä aluekehitystehtävien hoitamiseksi. Vastuu tehtävän hoitamisesta kuuluu kuitenkin kunnalle.

Seutuyhteistyön merkitys on kasvanut alueiden kehittämisessä. Pienillä kunnilla on ollut vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluja ja kuntien yhteistyöllä voidaan keskittää voimavaroja ja saada aikaan tehokkaampia ratkaisuja. Alueiden kehittäminen edellyttää usein laajojen aluekokonaisuuksien valmistelutyötä ja ratkaisuja. Samoin maakuntien raja-alueilla on syytä soveltaa usein asianomaisten maakuntien kesken yhdessä sopimia ratkaisuja. Kunkin maakunnan tulee pyrkiä tehostamaan maakuntien välistä yhteistyötä ja yhteistyötä keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa.⁷⁸⁹

Seutukuntajaon perusteista saa viitteitä 38 §:n kehitysaluetta koskevista säännöksistä. Alueiden kehittämistä koskevien tukitoimenpiteiden kohdentamista ja porrastamista varten määrätään kehitysalue. Kehitysalueen määräämisen perustana käytetään seutukuntajakoa, joka puolestaan perustuu kuntajakoon. Seutukuntajakoa määrättäessä huomioidaan ainakin työssäkäyntialue, muu asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet. Ministeriö vahvistaa seutukuntajaon kuultuaan kuntia ja maakuntien liittoja. Alueiden kehittämisessä perusyksikkönä voidaan pitää seutukuntaa ja sen määräämää seutukuntajakoa. Seutukuntajaon tulisi näin muodostua mahdollisimman luonnollisesta kuntien ja niiden asukkaiden välisestä yhteistyö- ja kanssakäymisalueesta. Koska seutukunta perustuu kuntajakoon, kunnan eri osat eivät voi kuulua useampaan kuin yhteen ja samaan seutukuntaan. Kuntajakoon tehtävät muutokset tai koko kunnan esitys vaihtaa seutukuntaa mahdollistaa vasta seutukuntajaon muuttamisen.

Maakunnan liiton päätöksestä haetaan muutosta kuntalain oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevien säännösten mukaan. Maakunnan yhteistyöryhmän päätöksestä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen kuntayhtymää koskevien kuntalain säännösten mukaan. Ministeriön valtionapuviranomaisena tekemästä päätöksestä ei saa hakea muutosta valittamalla (40 §). Koska muutoksenhaku tapahtuu kuntalain mukaan, valitusoikeus määräytyy asianosaisuuden ja kunnan jäsenyyden mukaan. Valitusoikeus on tällöin millä hyvällä kuntayhtymän jäsenkunnalla tai jäsenkuntien jäsenillä. Ministeriön päätöksestä valitusoikeus on vain asiassa asianosaisilla.

4.2.4.2 Maakunnallinen jaotus

Maakuntajakolain (1159/1997) 1 §:n mukaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan *maakuntiin*. Maakunniksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti, taloudellisesti ja alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet kuultuaan asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia.

⁷⁸⁹ HE (55/2002) s. 39

Valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee pääsääntöisesti perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Valtioneuvosto antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden yhtenäistämisestä.

Koska seutukaavaliitoilla oli vanhaan rakennuslakiin perustuva toimialue (seutukaava-alue), alueiden kehittämistä annetussa laissa myös maakunnan liiton toimialueeksi säädettiin seutukaava-alue. *Maakuntajaosta on käytännössä tullut aluehallinnon perusaluejako*. Maakuntajaon määrittelystä oli kuitenkin aiheutunut epäselvyyksiä ja ongelmia, jotka liittyivät lähinnä maakuntajaon muuttamiseen ja maakuntien nimiin. Maakuntien määrittelyä oli tarpeen selkiyttää. Nyt laissa on säädetty maakunnan käsitteestä ja maakuntajaon perusteista. Maakuntajako käytetään perustana alueiden kehittämisessä ja alueiden käytön suunnittelussa. Maakuntajaon perustana on silloinen maakuntien liittojen toimialuejako. Valtioneuvosto päättää maakuntien nimistä ja alueista. Maakuntajaon perustana ovat talousmaantieteellisten seikkojen sijasta toiminnalliset ja taloudelliset tekijät sekä tarkoituksenmukaisuus alueiden suunnittelun kannalta. Tämä vastaa käytännössä tapahtunutta kehitystä. Valtioneuvosto päättää maakuntajaosta aluejakojen yhteensovittamisesta vastaavan ministeriön esittelystä.

Lain 1 §:n säännösten mukaan maakunnan tulisi muodostaa tältä pohjalta yhtenäinen alue, jonka väestöllä on yhteinen kulttuuri ja intressi ympäristö. Maakunnan alueen määrittämisessä käytettävät kriteerit ovat asiointi- ja palveluyhteydet, työssäkäyntiliikenne, kuntien yhteistoiminta, laaja-alaisiin kuntayhtymiin kuuluminen, elinkeinoelämän yhteydet, yhdistystoiminta-alueet sekä kulttuuri- ja historialliset perinteet. Poikkeuksena valtion aluehallintoviranomaisten perustumisesta maakuntajakoon mainitaan viranomaisten tehtävien luonne ja asianomaisen alueen kielelliset olosuhteet.⁷⁹⁰ Hallintovaliokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että maakuntajako perustuu keskeisesti kunnallishallinnossa tapahtuvaan tahdonmuodostukseen. Näin ollen toiminnallisia ja taloudellisia tekijöitä sekä tarkoituksenmukaisuutta alueiden suunnittelun kannalta on perusteltua arvioida lähtökohtaisesti tästä näkökulmasta.⁷⁹¹

Hallinnollisena jaotuksena myös maakuntien rajoilla on konkreettista merkitystä ja tämän on jopa todettu estävän alueen hallinnollista kehittämistä. Esimerkiksi näin todettiin *Uudellamaalla*, josta yhtenäisen *Uudenmaan* maakunnan katsottiin luovan rajan molemmin puolin entistä vankemman pohjan vastata muutospainaisiin. Selvityksessä arvioitiin olevan hyvin todennäköistä, että ensi vuosikymmenellä puhutaan paljon laajemmistakin maakuntien voimavarojen kokoamisista. Tässäkin mielessä on tärkeää hyvällä kumppanuudella luoda perustaa lähivuosien toiminnalle.⁷⁹² Maakuntien yhdistämisen tarvetta on katsottava ensisijaisesti alueen omista tarpeista käsin. Muualla maassa mm. maakuntien alueita, väestöä ja elinkeinoelämää koskevat haasteet ovat kovin eri luokkaa verrattuna tilanteeseen *Uudellamaalla*.

790 HE (169/1997)

791 HaVM (19/1997)

792 Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2004 s. 50

4.2.4.3 Yleisiä näkökohtia kunnan rajan kannalta

Vaikka kunnan kehittämistehtävä kohdistuu kunnan rajojen muodostamaan alueeseen, siinä korostuu kuntaa laajempien alueiden näkökohdat. Tehtävän hoitaminen tapahtuu yhteistyössä alueen muiden kuntien ja myös valtion kanssa. Kysymys on ennen kaikkea kuntaorganisaatioiden välisestä yhteistyöstä kunnan oman ja yhteistyöalueen kehittämiseksi. Tavoitteena on tasoittaa alueellisia eroja ja siten luoda kansalaisille mahdollisimman yhdenvertainen asuinympäristö. Kehittämistehtävässä kuntien rajojen sijasta usein merkityksellisempiä ovat seutu- ja maakuntien rajat, joiden mukaan myönnetään esimerkiksi erilaisia alueen kehittämistukia.

Kuntalaisilla ei ole merkittävää suoranaista roolia tai asemaa kehittämistehtävässä, vaan tehtävän hoitaminen tapahtuu pääosin kuntien virkamiesten ja poliittisten luottamuselinten kautta⁷⁹³. Kunnan rajoilla on merkitystä seutu- ja maakuntien rajoina olevien kuntien alueille ja toissijaisesti myös niiden asukkaille. Kunta voi tällöin esimerkiksi kokea jäävänsä alueen kehittymisen kannalta huonompaan asemaan kuin jos kuuluisi toiseen seutu- tai maakuntaan.

Kehittämistehtävässä kunnan rajan keskeinen merkitys onkin siinä, että niin seutukunta- kuin maakuntajako perustuvat kunnalliseen jaotukseen. Näitä jaotuksia muutettaessa on esimerkiksi huomioitava asianomaisten kuntien näkemykset. Kunnan alue ei voi myöskään kuulua kuin yhteen seutukuntaan ja maakuntaan. Toistaiseksi näissä nykyisissä ylikunnallisissa jaotuksissa ei ole juurikaan tapahtunut muutoksia. Kun kunnalliseen jaotukseen tehdään merkittäviä muutoksia, näillä toimenpiteillä on vaikutuksia myös kehittämistehtävän toteuttamiseen ja sitä kautta saattaa edellä mainittuihin hallinnollisiin jaotuksiin tulla tulevaisuudessa muutoksia. Kun kunnan muutkin toiminnot ylikunnallistuvat, voi tällaisen kehityksen katsoa vahvistavan edellytyksiä myös kehittämistehtävän hoitamiseksi onnistuneesti.

Kunnat hoitavat kehittämistehtävää kuntayhtymänä toimivan maakunnan liiton kautta. Kunnat valitsevat edustajansa liiton toimielimiin. Kuntalaiset eivät pääse suoraan osallistumaan tämän toimielimen toimintaa, esimerkiksi valitsemaan vaaleilla sinne kunnan luottamushenkilöitä. Maakunnan liiton toiminta on melko itsenäistä, kuntalaiset saattavat kokea sen kaukaisena ja byrokratiaa lisäävänä toimijana, jonka päätökset jäänevät melko vieraksi. Maakunnan liiton poliittinen merkitys saattaa kuitenkin olla kasvussa kuntien yhteistyön lisääntyessä ja sille voi olla tulossa muitakin tehtäviä kuin alueen kehittämisen liittyviä⁷⁹⁴.

793 Alueiden kehittämisestä annetun lain 10 §:n mukaisen maakuntaohjelman valmisteluun on kuitenkin kytkettävä myös esimerkiksi yhteisöt ja järjestöt. Maakuntaohjelmaa voidaan myös yksittäisten kuntien kannalta pitää erittäin tärkeänä kehittämisinstrumentina. Toisaalta siinä joudutaan tarkastelemaan asioita ylikunnallisesti ja jopa yksittäisten kuntien intressien vastaisesti.

794 Maakunnan poliittista merkitystä on korostanut mm. *Mennola*, ks. Mennola 1990. Esimerkiksi Euroopan Neuvoston jäsenmaissa aluehallinnon uudistaminen on nyt ajankohtaista. Neuvoston ao. suosituksessa korostetaan mm. kansalaisten oikeutta osallistua hallintoon sen kaikilla tasoilla ja painottaen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännöksiä. Ks. Council of Europe. Rec 240(2008). Suomessa aluehallinnon uudistaminen on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan

Näin on jo tapahtunut *Kainuussa*, jossa hallintokokeiluna maakunta huolehtii alueiden kehittämistehtävästä. Tämän ohella se huolehtii koko maakunnan terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta. Maakunta vastaa myös yleisestä elinkeinopolitiikasta, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Kokeilulla lisätään *Kainuun* maakunnan päätösvaltaa sitä itseään ja sen kehitystä koskeissa asioissa. Tämän tulisi parantaa päätöksentekijän kykyä ja halua ottaa maakunnan erityispiirteet huomioon. Maakunnan kehitykseen vaikuttavaa päätöksentekoa kootaan yhteen paikkaan sekä valtion hallinnosta että kunnista. Kootumman päätöksenteon tulisi parantaa eri toimenpiteiden yhteensovittuvuutta ja mahdollistaa paremmin eri tahojen yhdenmukaiset tavoitteet. *Kainuun* tulisi helpommin omaksua ja toteuttaa omia aluekehitysvalintojaan. Julkisen rahoituksen päätöksenteko tulisi tässä järjestelmässä olla huomattavasti läpinäkyvämpää. Päätöksiä varojen kohdentamisesta *Kainuuseen* ja sen sisällä tehdään yksissä paikoissa ja päätösten seuraaminen helpottuisi. Yhteisen elinkeinopolitiikan tulisi myös kehittää reuna-alueiden elinkeinoja tehokkaammin, mikä tarjoaisi mahdollisuuden tasoittaa maakunnan sisäisiä kehityseroja.⁷⁹⁵

Maakuntien liiton asema on vahvistumassa yleisemminkin. Pääministeri *Matti Vanhasen* II hallituksen ohjelmaan⁷⁹⁶ perustuen maan aluehallintoa ollaan nyt uudistamassa⁷⁹⁷. Tässä ns. ALKU -hankkeessa mm. on selvitetty aluehallinnon viranomaisien työnjakoa ja erilaisia hallintokokeiluja, karsitaan hallinnon tehtäviä, tarkoitus muodostaa aluejaot toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, yhtenäistää aluejakoja, vähentää viranomaisten määrää, organisoida lääninhallinto uudestaan ja hyödyntää yhteistoiminnassa verkostomaisia toimintamalleja. Maakunnan liitto vastaisi alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä, eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä ja kuntien maakunnille antamista tehtävistä. Painopisteenä on maakunnan liittojen toimivallan lisääminen aluekehitystyön kokoavana ja yhteensovittavana viranomaisena, jonka toiminta perustuu kuntien ohjaukseen ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon. Maakunnan liittojen tehtävien laajentamisesitykset koskevat sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on merkitystä aluekehittämistyön vaikuttavuuden lisäämisessä ja toteuttamisen edistämisessä ja jotka soveltuvat kokoavan ja yhteensovittavan aluekehitysviranomaisen rooliin.⁷⁹⁸

vuoteen 2010 mennessä. Aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU) annetussa väliraportissa on ehdotukset mm. uusiksi aluehallintoviranomaisiksi ja niiden tehtäväkokonaisuusiksi, aluejakojen muutosten periaatteet ja uuden hallintorakenteen toteuttamistoimenpiteet. Ks. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2008. Aluehallinnon uudistamishanke. Väliraportti.

795 Laki Kainuun hallintokokeilusta 4 § ja HE (198/2002) s. 17

796 Pääministeri *Matti Vanhasen* II hallituksen ohjelma s. 69–70

797 Ks. HE (59/2009)

798 ALKU -hankkeen tilannekatsaus 22.5.2008 s. 4–14

5. PARAS-HANKE

5.1 Hankkeen lähtökohta

Tutkimuksessa on jo aikaisemmin viitattu eri yhteyksissä meneillä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen (Paras-hanke). Uudistuksen merkittävytydestä johtuen on aiheellista käsitellä koko aihetta laajempänä kokonaisuutena. Hankkeen lähtökohtien voi katsoa olevan kuntien toimintaympäristön muutoksessa, kuntien talousongelmien lievittämisessä ja palvelujen laadun takaamisessa. Uudistuksen jälkeen maan kaikille kansalaisille voitaisiin turvata laadukkaammat palvelut ja samalla palveluiden hallinnollinen rakenne tulisi selkeämmäksi. Kysymyksessä on ennen kaikkea kunnallisten palveluiden järjestämistapaa koskeva uudistus⁷⁹⁹, jonka seurauksena myös kuntarakenteeseen on tehtävä muutoksia.

Uudistuksen valmisteluaineistossa viitataan useissa kohdin kuntien toimintaympäristön muutokseen⁸⁰⁰. Muutos on nyt niin merkittävä, että se edellyttää kunta- ja palvelurakenteen muuttamista, jotta kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu voidaan turvata myös tulevaisuudessa⁸⁰¹. Asian voi ilmaista myös niin, että epätasapaino kunnille kertyneiden velvoitteiden ja niillä olevien mahdollisuuksien välillä on tullut liian suureksi⁸⁰². Tavoitteena on uudistaa kuntarakennetta ja palveluiden järjestämistä siten, että kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan⁸⁰³.

Kuntarakenteeseen ja palvelujärjestelmiin kohdistuvat haasteet ovat tänä päivänä moninaisia. Kunnallisten palveluiden tulevaisuuteen vaikuttaa myös se, että ihmisten tarpeet eriytyvät ja yksilöllistyvät. Peruspalveluja tuottavalla kuntalaitoksella on hyvinkin vaikeuksia vastata jatkuvasti yksilöllisempiin vaatimuksiin ja tarpeisiin. Tämä lisäksi yleensä vapaan sektorin osuutta kunnallisina säilyneiden alojen palvelujen tuottajina. Lisäksi on aihetta huomioida Euroopan yhteismarkkinat ja pyrkimykset laajentaa kilpailua aikaisemmin suojatuilla aloilla.⁸⁰⁴

799 Eduskunnan perustuslakivaliokunta luonnehti ehdotusta puitelaksi joko poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai suunnitelmaksi, eikä sellaisia olisi ollut soveliasta hyväksyä lain tai muunkaan säädöksen muodossa. Luontevampaa olisi ollut saattaa asia PeL 44 §:ssä tarkoitettulla selonteolla eduskunnan käsiteltäväksi. PeVL (37/2006) s. 2. Puitelakiin liittyvistä ongelmista ks. Heuru 2007 s. 14–15

800 *Haverin* ym. mukaan kuntarakenteen kannalta yhteiskunnalliset muutokset jäsentyvät tehokkuus – demokratia ulottuvuudella. Taloudellisuuteen ja tehokkuuteen liittyvät arvot vahvistuvat, kuntien kustannusvastuu palveluista lisääntyy ja muuttoliike kasvukeskuksiin lisääntyy. Siksi on tarvetta kuntien elinkeinopoliittikan ja alueiden kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseen. Nämä tekijät ja pyrkimys tasapainoiseen alueelliseen kehitykseen luovat paineita kuntakoon suurentamiselle ja kuntien lukumäärän vähentymiselle. *Haveri – Laamanen – Majoinen* 2003 s. 73. Palvelujen järjestämisen parempi tehokkuus on Paras-hankkeessakin ymmärrettävä ja perusteltu lähtökohta, mutta miten demokratia näkökulma tulee esille? Hallintoa kyllä karsitaan jne., mutta muutoin demokratiaan liittyvät toimet jäävät vähäisiksi.

801 HE (155/2006) s. 7

802 Rynnänen 2005 s. 89

803 HE 155/2006 s. 73

804 Heuru – Mennola – Rynnänen 2001 s. 35

Tulevaisuudessa kuntien odotetaan tuottavan palveluja yhä taloudellisemmin ja tehokkaammin. Palvelujen tulisi vastata kuntalaisten tarpeita, huomioida elinkeinopolitiikka, kuntien alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen kilpailukyky. Samalla olisi huolehdittava edustuksellisen ja suoran demokratian toimivuudesta, edistettävä kuntalaisten aktiivista osallistumista ja vaikuttamista. Paikallisen kulttuurin ja identiteetin elinvoimaisuutta sekä hallinnon avoimuutta ei saisi myöskään unohtaa.⁸⁰⁵ Valtiovallan näkökulmasta toimet näiden vaatimusten toteuttamiseksi näyttävät olevan selvät. Kuntien toimintaympäristön muutos ja haasteet edellyttävät kuntakoon suurentamista ja palvelujen uudelleen organisointia. Useimmat kunnat ovat liian pieniä tuottamaan itse kaikkia peruspalveluja, eikä niillä ole riittäviä edellytyksiä yksin huolehtia erityisosaamista vaativista palveluista⁸⁰⁶. Tässä kohden odotukset kohdistuvat kaupunkiseutuihin⁸⁰⁷. Kaupunkiseutuja korostetaan myös valtioneuvoston päätöksessä aluekehittämisen valtakunnallisista tavoitteista vuoteen 2011. Siinä mm. nostetaan suuret kaupunkiseudut avainasemaan koko kansantalouden kehityksen moottoreina ja samanaikaisesti omien alueidensa vetureina.⁸⁰⁸

Kunnan pieneen väestöpohjaan liittyy vielä se, että pienemmät kunnat eivät pysty varautumaan ennalta arvaamattomiin kertaluonteisiin menoihin⁸⁰⁹. Laajemmin katsoen maan erittäin epätasainen väestöjakauma on monessa suhteessa ongelmallista⁸¹⁰. *Pihlajaniemen* mukaan esimerkiksi jos pystyttäisiin määrittelemään kunnan väestömääräinen optimikoko, niin tämä merkitsisi alueellista kokoa, joka olisi palvelujen tasavertaisen saavutettavuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta harvaan asutuilla alueilla liian suuri ja tiheimmin asutuilla alueilla toiminnallisesti tarpeettoman pieni. Palvelujen riittävän ja tasavertaisen saavutettavuuden mahdollistava kunnan alueellinen optimikoko merkitsisi puolestaan tiheästi asutuilla alueilla asukkaiden itsehallinnollisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta kovin suurta ja harvimmin asutuilla alueilla tulonmuodostuksen kannalta liian pientä väestömääräistä kokoa. Niinpä *Pihlajaniemi* toteaa, että kuntajaotuksen muutoksilla väestö- ja elinkeinorakenteisiin voidaan vaikuttaa vain vähäisesti ja kuntien kannalta kyseenalaisella nollasummapelillä.⁸¹¹

Kaikkiaan pienkuntavaltainen ja pirstoutunut kuntarakenne edellyttää monimuotoisia ja päätöksentekojärjestelmiltään vaikeasti hahmottuvia kuntien yhteistyömenettelyitä, mikä heikentää demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa

805 Haveri – Laamanen – Majoinen 2003 s. 73–74

806 HE (155/2006) s. 17

807 Kaupunkiseuduilla on suuri merkitys erityispalvelujen tuottamisessa. Siksi on laajempi vastuu toiminnallisesti eheä palvelurakenteen suunnittelussa yli kuntarajojen. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon seurantarayhmä 30.1.2008

808 Valtioneuvoston päätös 20.12.2007

809 HE (155/2006) s. 69

810 Esimerkiksi *Myllymäen* mukaan kun väestö- ja ikärakennemuutokset ovat valtaisia maan reunaluodeilla, suuri kansallinen kysymys kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksessa on koko valtakunnan alueen pysyttäminen asuttuna. *Myllymäki* 2007 s. A2

811 *Pihlajaniemi* 2006 s. 42

toiminnassa. Kuten jo tutkimuksen alussa todettiin, kuntien tehtävien siirto yhteistoimintaelimille vaikeuttaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksia ohjata toimintaa kansanvaltaisesti. Päätöksenteon läpinäkyvyys on osin yhteistoimintamuotojen moninaisuuden johdosta hämärtynyt. Yhteistoimintaorgaaneista on tullut paikoin liian itsenäisiä suhteessa peruskuntaan ja sen valtuustoon. Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian näkökulmasta kunnan tehtävien siirto yhteistoimintaorganisaatioille tarkoittaa valtuuston ja asukkaiden päätösvallan siirtymistä kunnan ulkopuolelle, kunnan välillisesti valitseville edustajille. Moninaiset sopimusjärjestelyt hämärtävät kunnan asukkaiden käsityksiä valta- ja vastuusuhteista.⁸¹²

Aivan kuten *Pihlajaniemi* on todennut, kuntien sijainti, koko tai taloudellinen asema ei saisi olla esteenä kansalaisten osallistumismahdollisuuksille. Hänen mukaansa erityisesti valtion olisi tämä taattava. Käytännön toimenpiteet edellyttävät esimerkiksi kuntien yhteisiä päätöksiä ja yhteistyön yleistä tiivistymistä. Kuntien rajat tulee olla kuntalaisten paremman vaikuttamisen kannalta nykyistä helpommin ylittävissä, jotta selonteossa esitetyt uudistukset saataisiin toteutettua. Paikallistuminen vahvistaa paikallishallintoa ja korostaa kuntien asemaa ensisijaisena hallinnon toimijana, jonka kautta kanavoituvat useimmat julkiset tehtävät ja kansalaisvaikuttaminen. Kuntien yhteistyö lisääntyy ja tiivistyy, mikä edellyttää myös uusia hallintomalleja ja niitä koskevia säännöksiä. Paikallistuminen vaikuttaa kaksisuuntaisesti: kuntien toiminnallinen asema vahvistuu, mutta kunnan raja yhteistyön laajentumisen seurauksena menettää merkitystään.⁸¹³

Juuri talousongelmat ovat olleet keskeisin pienten kuntien peruste myös kuntaliitokseen, erityisesti asukasluvultaan suuremman naapurikunnan kanssa. Valtion toivomia työssäkäyntialueeseen pohjautuvia tai alueellisen keskuskunnan⁸¹⁴ ja sitä ympäröivien kuntien ”monikuntaliitoksia” on tapahtunut kuitenkin liian vähän⁸¹⁵. Näin siitäkkin huolimatta, vaikka liitoksien on katsottu talousongelmien, palvelujen tuotannon rakenteen ja kuntarajat ylittävän maankäytön suunnittelun näkökulmasta olleen välttämättömiä.⁸¹⁶

812 HE (155/2006) s. 59 ja 68

813 *Pihlajaniemi* on todennut osuvasti voimavaroiltaan heikompien kuntien lisääntyvän yhteistyön ongelmista. Tehtävien siirtäminen välittömästi itsehallinnosta välilliseen itsehallintoon alkaa olla perustuslain itsehallintosuojan osalta olla loppuun kuljettu. *Pihlajaniemi* 2002 s. 421

814 *Myllymäen* mukaan puitelaisissa on suurten kasvukeskusten kehittämisiongelmat tiedostettu. Kasvukeskusten vahvistamisella on vaikutuksensa Suomen sekavaan ja heikkoon aluehallintoon. Yhteiskuntapoliittisesti on ollut vaikeaa suhtautua pieniin, talousautonomian menettäneisiin kuntiin. Niiden ongelmat aiotaan hänen mukaansa ratkaista nyt rahalla ja uhalla. *Myllymäki* 2007 s. A2

815 Kasvukeskusalueilla tällainen tilanne on aiheuttanut investointeja ja palvelurakentamista, jossa ei ole riittävästi otettu huomioon yhtä kuntaa laajempaa palvelujen järjestämistarvetta. Tästä on aiheutunut päällekkäisiä investointeja ja epätarkoituksenmukaista yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Tilanne on johtanut pidentyviin työ- ja palvelujen hakumatkoihin ja liikenteen ruuhkautumiseen. Tarvitaan ainakin laajempaa yhteistyötä maankäytön, maapolitiikan, asuntopoliitiikan ja liikennejärjestelmien kehittämisessä (mm. yhteinen yleiskaava) myös energia- ja ilmastopoliitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. HE (155/2006) s. 66

816 HE (155/2006) s. 69. Kuntien talousongelmat voivat johtua mm. rakenteellisista tekijöistä, kuten epäedullisesta väestörakenteesta, syrjäisestä sijainnista ja väestön vähenemisestä. Kuntatalouden

Kaupunkiseuduilla tulisivatkin tavoitella sitä, että seutu toimii kuntalaisten kannalta kuin yksi kunta palvelujen saatavuuden, maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun osalta. Kaupunkiseudun toiminnallisuus on tärkeää niin seudun asukkaiden kuin elinkeinoelämän kannalta. Hallinnolliset rajat eivät saisi rajoittaa kansalaisten valinnanvapautta palvelujen saatavuuden ja sijainnin suhteen.⁸¹⁷ Kuntarakenteesta johtuvien ongelmien on katsottu usein kasaantuvan kaupunkiseuduille ja Paras-hanke onkin suunnattu erityisesti näitä alueita varten.

Yleisesti myös talousnäkökulma korostuu Paras-hankkeessa. Varsinaiset uudistukset kohdistuvat kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä ammatilliseen koulutukseen. Tämän ymmärtää hyvin, sillä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon osuus kuntasektorin kokonaiskustannuksista oli 48,4 % vuonna 2004. Lisäksi on merkille pantavaa, että sektorin osuus on noussut tällä vuosikymmenellä erityisesti vanhusten ja vammaisten muissa kuin laitospalveluissa. Ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja koulutuksen järjestäjaverkon kehittämiseen tuovat haasteita erityisesti väestön ikärakenne, työvoiman saatavuus ja koulutuksen saavutettavuus.⁸¹⁸

Väestön näkökulmasta on lisäksi ongelmallista se, että sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä perus- että erityispalveluiden saatavuus on osittain sattumanvaraista ja asuinpaikasta riippuvaista⁸¹⁹. Ylikunnalliset palvelurakenteet ovat heikkoja tai puuttuvat kokonaan. Palvelujen saatavuudessa on alueellisia eroja ja erot uhkaavat kasvaa kuntien rahoituspohjan heikkenemisestä ja henkilöstön saatavuudesta liittyvistä ongelmista johtuen. Hajanainen kunta- palvelurakenne merkitsee sitä, ettei tietoteknologian tarjoamia mahdollisuuksia palvelujen tuotannon tehostamiseksi ole mahdollista hyödyntää täysimääräisesti. Sektorirajat haittaavat usein palvelujen ja hoidon järjestämistä tarkoituksenmukaisella tavalla ja hallinnollinen hoidon porrastus tuo palvelujen järjestämiseen joustamattomuutta.⁸²⁰

Yhteenvetona Paras-hankkeen lähtökohdista voidaan todeta, että vaikka tavoitteena on vahvistaa kunnallista itsehallintoa tekemällä kunnista entistä suurempia⁸²¹, taloudellisesti, hallinnollisesti ja toiminnallisesti toimivampia, on näkökulma hyvin pitkälle valtion tarpeista lähtevä. Kuntien toiminnan tuottavuuden parantaminen on

liikkumavara tulee jatkossakin olemaan vähäinen ja kuntien väliset erot suuret. Vaikeimmassa asemassa ovat pienet alle 6 000 asukkaan kunnat. s. 57

817 Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon seurantarayhmä 30.1.2008

818 HE (155/2006) s. 37 ja 65

819 Uudistuksen toimeenpanossa on kiinnitettävä vakaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. PeVL (37/2006) s. 2–3. Paikallistuminen muuttaa niin kuntien palvelutehtäviä kuin sitä kautta myös kunnan rajan merkitystä. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelut tulevat aiheuttamaan muutospaineita kuntarakenteeseen. Peruspalvelujen järjestämiseen liittyvien asioiden vaikutus kuntarakenteen muutokseen määräytyy osittain myös sen mukaan, miten palvelujen alueellistaminen seudullisella tai maakunnallisella tasolla etenee. Haveri – Laamanen – Majoinen 2003 s. 74

820 HE (155/2006) s. 60 – 62

821 *Heurun* mukaan tätä tavoitetta ei tuoda suoraan julki ja koko asia on jätetty kuntien toteutettavaksi. *Heuru* 2007 s. 4

kuntarakenteen kehittämisen ohella yksi uudistuksen tavoitteista⁸²². Tämän saavat kokea ensisijaisesti pienemmät kunnat ja kunnat, jotka ympäröivät alueen kaupunkikeskusta. Palveluja koskevaa hallintoa selvennetään, mutta muutoin hankkeen perusteluissa ei juurikaan kiinnitetä huomiota kunnallisen itsehallinnon reunaehtoihin tai toteutumiseen⁸²³. *Ryynäsen* mukaan esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon peruskirjaan kuuluvat periaatteet: demokratia, itsehallinto ja läheisyysperiaate olisi aiheellista huomioida vietäessä hanketta eteenpäin⁸²⁴.

Uudistus kyllä vahvistaa sellaisten kuntien itsehallintoa, jotka ovat valtion näkökulmasta tarpeeksi suuria niin alueeltaan kuin väestöltään. Nyt myös ensi kerran lainsäädännössä määritellään kunnan alueen muodostumisen perusteet. Kunnalliseen itsehallintoon tulisi kuulua kuitenkin tietynasteinen moniarvoisuus hyväksyä erilaiset kunnat ja kuntien toisistaan poikkeavat ratkaisut. Puitelaki ei aluksi suoranaisesti pakota kuntia liitoksiin, ensi vaiheessa riittää palveluiden järjestämisen kannalta kuntien laajempi alueellinen yhteistyö. Silti ei voi välttyä ajatukselta, että kuntien erilaiset yhteiskunnalliset roolit on asetettu vastakkain. Itsehallinnollisten arvojen on tehtävä tilaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen ja tehokkaammin järjestettyjen palveluiden tieltä, vaikka uudistuksen perusteluissa viitataan kunnallisen kansanvallan lähtökohtaan⁸²⁵.

Kuntarakennetta ja palveluiden järjestämistä uudistetaan siten, että kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan. Näin voitaisiin turvata palveluiden järjestäminen ja tuottaminen myös tulevaisuudessa. Uudistuksen pohjana on kolme lakia: laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007) (puitelaki), laki kuntajakolain uudistamisesta (170/2007) ja laki varainsiirtoverolain muuttamisesta (171/2007). Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta on ns. puitelaki, joka luo suuntaviivat koko uudistukselle eikä itsestään vielä toteuta asetettuja tavoitteita. Puitelain käytännön toteuttaminen edellyttää mitattavaa lainsäädännöllistä ja hallinnollista uudistustyötä. Vaadittava lainvalmistelutyö eri ministeriöissä ja palveluiden uudelleenjärjestely kunnissa sekä kuntayhtymissä on tarkoitus toteuttaa pääosin vuoden 2009 loppuun mennessä.⁸²⁶

822 HE (155/2006) s. 74

823 Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on kehottanut kiinnittämään huomiota kunnalliseen itsehallintoon sisältyvästä kansanvaltaisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin. PeVL (37/2006) s. 3

824 Ryynänen 2005 s. 89–90

825 HE (155/2006) s. 74. Valtio on lainsäädäntöratkaisuina kaventanut rahoitusvastuutaan pääosin kuntien vastuulla olevien hyvinvointioikeuksien takaamisessa, kuntien riippuvuus verotuloista on entisestään lisääntynyt. Nyt pirstaleinen kuntarakenne ja sisäinen muuttoliike vaikeuttavat tehtävien hoitoa, kunnat ovat joutuneet muodollisen itsehallinnon ja reaali maailman ristiriitaan. Myllymäki 2007 s. A2

826 HE (155/2006) s. 73–74. Esimerkkinä tulevasta erityislainsäädännöstä ks. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28. Uusi terveydenhoitolaki.

5.2 Hankkeen toteutus

5.2.1 Kuntajaon muutokset ja yhteistoiminta-alueet

Niin puitelaisissa kuin muissa Paras-hankkeeseen kuuluvissa laeissa on paljon erinäisiä toimeenpanoa ja taloutta koskevia säännöksiä. Tutkimuksen aiheeseen liittyen tässä yhteydessä keskitytään tarkastelemaan koko uudistusta ohjaavaa puitelakia. Erityisen kiinnostuksen kohteena on se, millaista huomiota ja vaikutusta säännöksillä on kunnan rajaon. Kuntajakolakiin (1196/1997) tehtyjä muutoksia, niiden vaikutuksia ja ehdotetun uuden kuntajakolain vaikutuksia käsitellään kunnan rajan muuttamista koskevassa luvussa 6.

Paras-hankkeeseen kuuluvilla uudistuksilla pyritään turvaamaan perusoikeuksiin kuuluvien palvelujen saatavuus ja laatu yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta, parantamaan palvelujärjestelmän tuottavuutta, hillitsemään kuntien menojen kasvua ja turvaamaan palveluiden rahoitus. Esimerkiksi terveydenhoitoa koskeva ajattelu on tarkoitus muuttaa hallintokeskeisestä asiakaslähtöiseksi⁸²⁷. Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Toiseksi palvelurakenteita vahvistetaan lisäksi kokonaisuudella kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.⁸²⁸

Puitelain 5.1 §:n ja myös kuntajakolakiin otetulla samaisella säännöksellä määritellään ne kriteerit, joiden tulisi konkreettisesti ohjata kuntajaon muutosten valmistelua. Kuntajaon muutoksia pidetään keinona toteuttaa laissa säädettyjä tavoitteita. Säännös on myös kriteeri valtioneuvostolle päättää KuntajakoL 4 §:n perusteella kuntajaon muutoksista. Valtioneuvosto voi hylätä kuntien yhtäpitävät esitykset, jos se katsoo, ettei uusi kunta täyttäisi vaatimusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla olisi vaaditut edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.⁸²⁹

Kuntajaon muutoksen sijaan tai ohella yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueen, joka muodostuu toiminnallisesta kokonaisuudesta. Toiminnallisella kokonaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, maantieteellisen sijainnin, työssäkäynnin, asioinnin tai kielisuhteiden mukaan

827 Tämä ehdotetaan kirjattavaksi uuteen terveydenhoitolakiin. Asiakas on palvelujen keskipisteenä siten, että palvelut ja toiminnot organisoidaan hänen terveydentilaansa koskevista lääketieteellisistä tai hammaslääketieteellisistä tarpeista. Asiakkaan pitäisi olla selvillä palveluketjujen kokonaisuudesta, tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omaan palveluketjuunsa. Palvelut tulisi järjestää väestön terveystarpeiden mukaisesti, ei kysynnän. Tarkoituksena on myös edistää palvelujen yhdenvertaista saatavuutta eri väestöryhmissä ja maantieteellisesti. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28 s. 92

828 HE (155/2006) s. 74. Kuntien laajentuvan yhteistoiminnan perustuslaillisista ongelmista ks. PeVL (37/2006) s. 5

829 HE (155/2006) s. 99 ja 115

määräytyvää toiminnallista kokonaisuutta. Oikeudelliselta muodoltaan kysymys on kuntalaissa säädetystä kuntien yhteisestä toimielimestä tai kuntayhtymästä. Yhteistoiminta-alueen päätöksenteko perustuu siihen osallistuvien kuntien asukaslukuun, elleivät kunnat toisin sovi.⁸³⁰

Alueen koosta säädetään lain kohdan seuraavissa momenteissa. Puitelain 5.3 §:n mukaan *kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta*. Myös väestöpohjan ylittävä kunta voi kuulua yhteistoiminta-alueeseen. Väestöpohja vaatimuksen katsotaan edistävän koko maassa perusterveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaamista⁸³¹. Yhteistoiminta-alueen tulisi vastata ainakin toisiinsa kiinteästi liittyvistä perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävistä.⁸³²

Puitelain perusteluissa todetaan jo tapahtunut tosiasiallinen kehitys: etenkin pienten kuntien osalta terveydenhuolto on jo muuttunut ylikunnalliseksi. Suuri osa kunnista hoitaa tehtävää yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lisäksi väestön ikääntyessä perusterveydenhuollon järjestämisvelvoitteiden odotetaan kasvavan nykyisestä. Samassa yhteydessä myös korostetaan julkisen vallan PeL 19:n mukaisia velvoitteita saada palvelujen järjestämiseen riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Puitelain säännökset mahdollistavat, että kunnat voivat sopia yhteistoiminnan toimielimistä ja päätöksentekomuodosta siten kuin kuntalaissa yhteistoimintamuodoista säädetään. Terveystenhuollon tehtävien siirrosta ei katsottu aiheutuvan niin laajamittaista pakollista tehtävien ja päätöksenteon siirtoa ylikunnalliselle tasolle, että se vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen.⁸³³ Kuitenkin on aiheellista kysyä, mitä arvoa on enää sellaisella kunnalla, joka ei kykene itse tai ei halua hoitaa perustehtäviään⁸³⁴.

Terveyskeskukset ja siellä toimiva ammattihenkilöstö huolehtii perusterveydenhuollosta. Kansanterveyslain 14 §:ssä säädetään, että kunnalla tulee olla erikseen tarkoitettuja toimintoja varten terveyskeskus. Toimintoja voidaan tarpeen mukaan sijoittaa sivuvastaanotoille tai järjestää liikkuvia toimintayksiköitä. Terveyskeskukseen voidaan sijoittaa kunnalle muissa laeissa säädettyjä kansanterveystyöhön kuuluvia tehtäviä, kuten esimerkiksi oppilaitosten ja työntekijöiden terveydenhuoltoa. Terveyskeskuksen ylläpitäminen kuuluu kunnalle itselleen. Kuntien yhteistoiminnan

830 Puitelaki 5.2 §. Yhteistoiminta-alue organisoidaan kuntalain mukaan joko ns. isäntäkuntamallin pohjalta tai kuntayhtymäksi. Kunnat voivat siten sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan KunL 76.2 §:n mukaisesti yhden kunnan hoidettavaksi. Tehtävien hoitamista varten tulisi tällöin perustaa KunL 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, jonka jäsenistä osan valitsisivat muut kunnat kuin palveluiden järjestämisestä vastaava isäntäkunta. HE (155/2006) s. 99–100. Miten palvelut lopulta tuotetaan, päättää kunnan sijasta yhteistoiminta-alue. HaVM (31/2006) s. 12

831 Väestöpohjavaatimuksesta todetaan lisäksi, että kuntien tulee kaikin tavoin pyrkiä väestötavoitteen saavuttamiseen sen sijaan, että ne lähtisivät etsimään perusteita sille, ettei väestöpohjavaatimus koske niitä. HaVM (31/2006) s. 15

832 HE (155/2006) s. 100

833 HE (155/2006) s. 124–125. Ks. myös asiaa koskeva PeVL (37/2006) s. 5–6

834 Heuru 2007 s. 15

kautta terveyskeskuksen ylläpitäminen kuuluu kuntayhtymälle ja näin myös kuntien muodostaman kuntayhtymän alueella on oltava terveyskeskus ja tarpeen mukaan sivuvastaanottoja kuntien eri alueilla. Myös liikkuvien toimintayksiköiden voidaan järjestää terveyskeskuksen toimintoja.⁸³⁵

Erikoissairaanhoidon järjestämistä ei kunta- ja palvelurakennemuutostensa merkittävästi muuta, vaan on linjassa ao. erityislain kanssa⁸³⁶. Puitelain 6 §:n mukaan laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan kuntayhtymiin, joista kunnan on yhteen kuuluttava. Kuntayhtymä vastaa kunnan osoittamassa laajuudessa erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa olevista palveluista, edistää alueellaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomioon ottamista sekä hoitaa muita sille laissa säädettyjä tehtäviä. Kunta voi antaa myös kuntayhtymälle muita tehtäviä. Kuntayhtymät voidaan perustaa puitelain 3 §:n mukaan mm. sairaanhoitopiirijaosta poiketen.⁸³⁷

Erikoissairaanhoidon tehtävät siirtyvät yhä kauemmaksi kunnista. Puitelaissakin oleva erikoissairaanhoidon koskeva säännös vahvistaa kunnan tehtävien alueellistumista. Erikoissairaanhoidon tehtävät siirtyvät entistä enemmän ylikunnallisiksi, mikä tarkoittaa potilaan asuinkunnan merkityksen vähentymistä ja hoitoa koskevan päätöksenteon nopeutumista. Erikoissairaanhoidon pääasiallinen tarkoitus toivottavasti näin tehostuisi. Asian toinen puoli oli kuitenkin se, että erikoissairaanhoidon koskevaa päätöksentekoa siirtyy kauemmaksi kuntalaisten suorista vaikutusmahdollisuuksista. Vaikka yksittäiset kuntalaisten palvelut saattaisivat parantua, kunnan päätösvalta ja koko kunnallisen itsehallinnon toteutuminen terveystoimessa on heikentymässä. Tämän ei kuitenkaan katsottu olleen selkeästi kunnallisen itsehallinnon vastaista⁸³⁸.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt ongelmallisena kunnan itsehallinnon kannalta erikoissairaanhoidon pakkokuntayhtymille siirrettäviä kunnan tehtäviä. Kuntien yhteistoimintaelinten tehtävien lisääminen vaarantaa kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän periaatteen kunnan päätösvalan kuulumisesta kuntalaisten

835 Perusterveydenhuollon hoitamiseksi terveyskeskuksessa on arvioitu tarvittavan noin kymmenen lääkärinä, jotta se pystyisi turvaamaan toimivat päivystys- ja sijaisjärjestelyt sekä henkilöstön koulutuksen. HE (155/2006) s. 37

836 Tulevassa terveydenhuoltolaissa halutaan kuitenkin edistää toimivien palvelukokonaisuuksien syntymistä. Kaikki asiakkaan tarvitsemat palvelut yhdistetään yhdeksi joustavaksi palveluketjuksi. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen olisi muodostettava toiminnallinen kokonaisuus. Palvelut tulisi tulevaisuudessa järjestää nykyistä laajemmalle väestöpohjalle kuntarakenteesta riippumatta. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa tarvitaan useampien kuntien yhteistyötä, vaikka kuntakoko olisi nykyistä suurempikin. Tärkeää olisi myös, että sosiaali- ja terveystoimen kokonaisuus säilyisi eli palveluketjut pysyisivät yhdessä. Ks. Sosiaali- ja terveystoimen selvityksiä 2008:28 s. 92

837 Myös kuntayhtymätasolla toimintaa pyritään tehostamaan ja parantamaan vaikuttavuutta esimerkiksi nopeuttamalla hyvien käytäntöjen käyttöönottoa, rationalisoimalla hankintakäytäntöjä ja lisäämällä tietoverkon toimivuutta. Tällä uudistuksella ei kuitenkaan muuteta kunnan ja muodostettavan kuntayhtymän erikoissairaanhoidon koskevia järjestämisvelvoitteita. HE (155/2006) s. 102. Hallintovaliokunta painotti mietinnössään sitä, että laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen hallinnollisella organisoinnilla ei ratkaista palvelujen tuottamista. Nykyisetkin hyvät palvelujen tuottajat kelpaavat. HaVM (31/2006) s. 16

838 Ks. PeVL (20/2004) s. 3–4

valitsemille toimielimille. Lisäksi valiokunta huomautti, että kansanvaltaisuusperiaatteen sisältyvät näkökohdat rajoittavat kuntien mahdollisuutta siirtää niille kuuluvia tehtäviä ja päätösvaltaa hyvin laajamittaisesti seudullisille toimielimille.⁸³⁹

Terveydenhoidon ja sosiaalitoimen lisäksi myös kuntien järjestämän ammatillisen koulutuksen järjestäminen edellyttää laajaa väestöpohjaa. Puitelain 5.4 §:ssä säädetään, että *kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000 asukasta*. Tarkoituksena on nyt muodostaa riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja koulutuksen järjestäjiä, joilla on edellytykset kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin. Tavoitteena on edelleen eri keinoin edistää yhtenäisten koulutusorganisaatioiden muodostumista molempien kieliryhmien tarpeet huomioiden.⁸⁴⁰

Puitelakiin kirjattuja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alueen väestövaatimuksia ei ole kuitenkaan pidettävä ehdottomina. Joissakin tapauksissa toimiva ja tehokas palvelurakenne voidaan saavuttaa pienemmälläkin väestöpohjalla.⁸⁴¹ Tällaisten tilanteiden tarkka määrittely onkin ollut tarkoituksenmukaista jättää tekemättä ja antaa sijaa paikallisille olosuhteille sekä ratkaista asiat tapauskohtaisesti.

5.2.2 Muita säännöksiä

Pääkaupunkiseudun kuntia puitelain 7 § velvoitti laatimaan suunnitelman maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta sekä palvelujen käytön parantamisesta yli kuntarajojen. Lisäksi maakuntakeskuskaupunkien oli laadittava yhdessä niihin rajoittuvien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi kuuluvien kuntien kanssa vastaava suunnitelma, elleivät ao. kunnat yksimielisesti todenneet sen laatimista tarpeettomaksi.

Yhteistoimintaan kaupunkiseuduilla on aiemmin saattanut liittyä erilaisia ennakkoluuloja ja ongelmia. Seudullisen yhteistoiminnan alueellisen ja tehtäväkohtaisen hajanaisuuden lisäksi yhteistoiminnan epävarmuustekijöinä ovat olleet sen jatkuvuus, yhteisten tavoitteiden puuttuminen ja sitoutuminen niihin. Osapuolten heikko sitoutuminen on tullut esille mm. valtion ja kuntien asumista ja maankäyttöä koskevan yhteistoiminta-asiakirjan heikossa toteutuksessa. Kuntien valinnat ovat perustuneet kunkin kunnan omiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Seudun kokonaisuus ei ole toteutunut riittävästi yksittäisten kuntien ratkaisuisissa.⁸⁴² Vaikka ihmiset ovat luontevasti liikkuneet yli kuntarajojen, hallinnollisesti rajat ovat olleet edelleen vahvoja ja kunnat ovat tiukasti pitäneet kiinni rajoista johtuvista oikeudellisista vaikutuksista.

839 PeVL (37/2006) s. 7

840 HE (155/2006) s. 100

841 VaVL (39/2006) s. 3

842 HE (155/2006) s. 67

Myös eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota yhteistoiminnan parantamisen tärkeyteen. Valiokunnan mielestä maankäyttöä, liikennettä ja asumista tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkastella hallinnollisten rajojen ylitse koko työssäkäyntialueella. Pääkaupunkiseudulla tämä on hyvinkin laaja. Siksi on välttämätöntä, että niin pääkaupunkiseudulle kuin muille yhdyskuntarakenteeltaan ongelmallisille kaupunkiseuduille asetetulta suunnitteluvaihtoehdolta edellytetään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Yhdyskuntarakenteelta on kuntalaisten kannalta voitava vaatia, asuminen mukaan lukien, taloudellisuutta ja toimivuutta. Hallinnolliset rajat eivät saa estää yhdyskuntateknisiä ja muita järkeviä yhdyskuntarakennetta parantavia ratkaisuja.⁸⁴³

Puitelain 9 §:n mukaan kunnilta siirretään valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi kuluttajaneuvonnan järjestäminen kunnassa, elatusturvalain mukaiset tehtävät ja holhoustoimen edunvalvontapalvelut. Tehtävien siirto toteutettiin muuttamalla erityislainsäädäntöä ja toimeenpantiin vuoden 2009 alusta.⁸⁴⁴

Puitelain 10 §:ssä säädetään puitelain mukaisten kuntajaon muutosten yhdistymisavustuksista. Yhdistymisavustukset määritetään niin, että ne kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi suuremmiksi kunniksi ja korvaavat mahdolliset valtionosuuksien menetykset viiden vuoden ajalta.

Puitelaki mahdollistaa valtiovallan aktiivisen puuttumisen kuntien järjestämiin palveluihin, jos tässäkin laissa esitetyt toimet ovat riittämättömiä. Lain 11 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi kunnan rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen ollessa olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommat ja alittaen kahtena peräkkäisenä vuotena ministeriön päättämät raja-arvot. Tällöin kunta ja valtio voivat sopia arviointiryhmän asettamisesta.

Keinoja kuntien talouden korjaamiseksi on lueteltu puitelain perusteluissa. Esimerkiksi rahoituksen riittävyyttä voidaan parantaa käyttömenoja karsimalla, kunnallis- ja kiinteistöveroprosentteja sekä maksuja nostamalla. Joissakin tapauksissa edellytetään rakenteellisia uudistuksia, kuten palveluiden järjestämistä laajemmin kuntien välisenä yhteistyönä ja muutoksia kuntajakoon.⁸⁴⁵ Tehtävää selvitystä varten tulee asettaa arviointiryhmä, jonka on tehtävä ehdotus kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnanvaltuusto käsittelee toimenpide-ehdotukset ja saattaa päätöksen ministeriölle mahdollisia jatkotoimia varten.

Arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella, ministeriölle annettiin valta päättää kuntajakolain tarkoittaman erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Mikäli edellä mainitut toimenpiteet eivät ole riittäviä, valtioneuvosto voi tehdä esityksen, jossa valtioneuvosto voi arviointiryh-

843 HaVM (31/2006) s. 17

844 HE (155/2006) s. 105

845 HE (155/2006) s. 107

män tai tämän pykälän perusteella asetetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta.

Päätös kuntajaon muuttamisesta voidaan tällöin tehdä myös vastoin ao. kunnan tahtoa, ilman sitä koskevaa kansanäänestystä tai kansanäänestyksen tuloksesta riippumatta. Kuntaliitokset voisivat koskea erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia, joissa muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi asukkaiden palveluiden turvaamiseksi. Hallituksen esitys olisi annettava, jos muut pykälässä mainitut toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi.⁸⁴⁶

5.3 Paras-hankkeen vaikutuksia kuntien rajoihin

Kunta- ja palvelurakennemuutos vähentää kuntien rajojen vaikutusta. Yleisesti ottaen tämä ilmenee kahdella tavalla: kuntien rajat vähenevät kuntaliitosten seurauksena ja toisaalta rajojen merkitys vähenee kuntien tehtävien hoidossa yhteistoiminta-alueiden johdosta. Jo ennen Paras-hanketta monet kunnat ovat arvioineet itse tulevaisuuttaan ja pohtineet yhtenä vaihtoehtona myös kunnallisen jaotuksen muuttamista alueellaan. Puitelain vaikutus on kuitenkin kiistaton. Ilman valtiovallan aktiivista roolia (lainsäädäntöä, taloudellisia kannustimia ja toiminnallista ohjausta) kunnalliseen jaotukseen on melko mahdotonta saada merkittäviä muutoksia tai uudistaa kuntien palvelutehtävää. Kunnan kriteerien määrittelyä ensi kertaa laintasolla voidaan myös pitää huomattavana kuntien rajojen muuttamista koskevana ohjeena ja lainsäädännöllisenä parannuksena. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset tulevat olemaan onnistuessaan historialliset murrosvaiheessa olevalle kuntasektorille⁸⁴⁷. Hankkeen todellisen onnistumisen arviointi jää pitkälle tulevaisuuteen, mutta kunnallishallinnon kehittämislinjaukset on nyt annettu.

Kuntien rajojen häviössä häviää myös kuntia ja kuntaliitoksen tai muun kuntajaon muutoksen johdosta syntyvistä kunnista tulee alueeltaan ja väestöltään suurempia. Kuntajaon muutokset keskittyvät lähinnä kaupunkiseuduille ja sellaisiin usein pieniin ja taloudellisesti vaikeassa asemassa oleviin kuntiin⁸⁴⁸. Hanke etenee kahdessa vaiheessa siten, että aluksi kuntia vain kannustetaan puitelain perusteiden mukaisesti liitoksiin tai laajempaan yhteistyöhön vapaaehtoisesti. Myöhemmässä vaiheessa valtiovalta voi suoraan puuttua katsomiensa kriisikuntien itsenäisyyteen. Siksi hankkeen

⁸⁴⁶ HE (155/2006) s. 108

⁸⁴⁷ HaVM (31/2006) s. 9

⁸⁴⁸ Eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan kaikissa kunnissa tulevat käyttöön palvelurakenteiden vahvistamiseen ja tuottavuuden parantamiseen liittyvät keinot. Valiokunta tähdentää, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen keinovalikoiman osalta jokainen kunta joutuu arvioimaan oman tilanteensa ja asemansa eikä tämä voi tapahtua yksinomaan kunnan omasta sisäisestä näkökulmasta. Kunnan on kyettävä myös vastuullisesti arvioimaan, miltä tilanne näyttää kunnan ulkopuolelta. Varsinkin lähialueen kunnat ovat riippuvaisia toisistaan. Jokaisen kunnan velvollisuus on selvittää, mitä muutoksia ja kehittämistoimia kunta voi tehdä. Lähtökohta ei voi olla päinvastainen, miten muutokset ovat vältettävissä. HaVM (31/2006) s. 11–12

tässä vaiheessa kuntarakenteessa tapahtuvia muutoksia voi hyvin kuvata maltillisiksi. Yhteistyön syventäminen ja sen hyvä toimivuus alueen muiden kuntien kanssa riittää monille kunnille.

Kuntien rajat häviävät erityisesti sellaisilla (kaupunki)seuduilla, joissa kunnat ovat jo pitkään tottuneet yhteistyöhön ja kansalaiset ovat työssäkäynnin tms. johdosta liikkuneet ja asioineet yli kuntarajojen. Tällaisissa tapauksissa kuntajaon muutosta voidaan pitää luonnollisena kehityksen jatkumona. Hallinnollinen rakenne, palvelujen järjestäminen ja vastuukysymykset koko alueella selkiintyvät⁸⁴⁹, mikä on kunnallisen itsehallinnon ja demokratian kannalta myönteistä. Toisaalta hallinto ja poliittinen päätöksenteko etäännyvät kansalaisista ja vaikka palvelut paranevatkin, niin ajan kuluessa ne todennäköisesti keskittyvät yhä enemmän kuntakeskukseen. Mm. välimatkan kasvusta⁸⁵⁰ johtuvaan kuntalaisten etäännyntymiseen yhteisten asioiden hoidosta on koko alueen menestymisen kannalta suhtauduttava vakavasti.

Konkreettisesti kunnan rajan palveluja koskeva hallinnollinen ja ohjaava muutos on tulossa uuteen ehdotettuun terveydenhoitolakiin, joka mahdollistaa terveystalouden käytön kunnan rajoista poiketen. Sen 54 §:n mukaan terveydenhuollon kiireettömiä palveluja varten potilaalla olisi oikeus valita erityisvastuualueella terveydenhuollon toimintayksikkö, jossa häntä tutkitaan. Samoin henkilöllä, jonka työpaikka sijaitsee toisella erityisvastuualueella kuin kotikunta, olisi oikeus saada tarpeellisia terveydenhuollon kiireettömiä palveluja myös työssäkäyntialueellaan. Näitä uudistuksia tukisi myös hallituksen esitys palvelusetelijärjestelmäksi⁸⁵¹. Potilaalla olisi lisäksi oikeus valita yhdessä hoitavan lääkärin kanssa se erityisvastuualueen terveydenhuollon toimintayksikkö, jossa hoito toteutetaan. Potilaalle annettaisiin myös mahdollisuus valita häntä hoitava lääkäri kyseisen terveydenhuollon toimintayksikön lääkäreistä toimintayksikön toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen sallimissa rajoissa. Potilaan jatkohoidossa hänet pitää ohjata mahdollisuuksien mukaan saman lääkärin hoitoon ja hänen oma tai omaistensa hoitopaikkaa koskeva toivomus tulisi ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää sairaalan ja potilaan kodin väliseen etäisyyteen ja potilaan hoidon järjestämiseen hänen omalla äidinkiellään.⁸⁵²

Esimerkiksi *Pohjois-Pohjanmaalla* kansalaisten ei kuitenkaan odoteta kulkevan kovinkaan paljon terveystalouksien perässä. Hoitoon halutaan yleensä lähelle kotia. *Kainuussa* on hallintokokeilun aikana voinut käyttää minkä tahansa terveystalouden

849 Esimerkiksi uusi *Salon* kaupunki parantaa lapsiperheen palveluja, kun lasten päivähoido voidaan järjestää ilman kuntarajoja. Yhdistyvien kuntien perheet voivat valita lapselleen hoitopaikan mistä tahansa *Salon* seudun entisestä kunnasta. Mahdollisuus koskee vapaita paikkoja. Esimerkiksi *Perniöstä Salossa* työssä käyvä perhe voi tuoda lapsensa päivähoidon *Salon* keskustaan. Lisäksi ottolapsien kunnallinen kotihoidon tuki eli niin sanottu kuntalisä astui voimaan kuntaliitoksen ansiosta. Turun Sanomat 18.6.2008

850 Kansalaisten ja palvelujen välisen kasvaneen välimatkan vaikutuksista ks. Lehtola 2008 ”Matka maalta markettiin”.

851 Ks. HE (20/2009). Ehdotetun lain tarkoituksena olisi mm. lisätä asiakkaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää kuntien ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

852 Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28 s. 142

palveluja, mutta liike kuntarajojen yli on ollut hyvin vähäistä. Niissä maissa, joissa samantapainen järjestelmä on ollut käytössä jo jonkin aikaa, on korkeintaan viisi prosenttia potilaista hakeutunut hoitoon lähiterveyskeskusta tai -sairaalaa kauemmas. Perusterveydenhuollossa on tarkoituksena, että kansalainen kirjautuu jonkin terveyskeskuksen asiakkaaksi. Paikka voi olla eri syistä muikin kuin asuinpaikkakunta. Jos työn johdosta Pohjois-Suomesta kotoisin oleva henkilö on Etelä-Suomessa, terveydenhoitoa saa sieltäkin. Sairaalan valintaa pohditaan yhdessä lääkärin kanssa, mutta lopullisen valinnan tekee kuitenkin potilas. Tämä voi olla potilaalle vaativa tehtävä.⁸⁵³

Paras-hankkeen mukaisilla yhteistyöalueilla kuntien rajat säilyvät, mutta kuntien yhteistyö syvenee määrätyillä toimialoilla ja siten rajat kuitenkin menettävät merkitystään. Yhteistyön kautta kunta on yhdessä vastuussa yli kuntarajojen koko yhteistoiminta-alueen tehtävien hoidosta⁸⁵⁴. Olennaista onkin, että yhteistoiminta-alueella on palvelujen järjestämistä vastuu. Tämän vastuun toteuttamiseksi voidaan hyödyntää erilaisia palvelujen tuottamismahdollisuuksia. Eduskunnan hallintovaliokunta on tähdentänyt, että järjestämistä vastuu asettamisella yhteistoiminta-alueelle lähdetään siitä, että menettelyllä varmistetaan vastuu palvelukokonaisuuksien muodostumisesta yhdelle toimielimelle tai oikeushenkilöille. Kuntakohtainen järjestämistä vastuusta sopiminen ei varmistaisi tätä seikkaa.⁸⁵⁵

Kun yhteistoiminta-alueella koko vastuu tehtävästä kuuluu alueelle ja kunnat päättävät yhdessä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhoidosta, palvelujen säilyminen ennallaan jokaisessa kunnassa ei ole mitenkään taattua ajan kuluessa⁸⁵⁶. Toisaalta yhteistoiminnan tulisi merkitä sitä, ettei kuntalaisten tarvitsisi välittää kuntarajoista palveluja hakiessaan, koska palveluista vastaa nyt kotikunnan sijaan yhteistoiminta-alue. Kunta luovuttaa koko tätä tehtävää koskevan toimivaltansa yhteistyöelimelle. Tämä saattaa turvata kunnan tarvitsemat palvelut, mutta heikentää kunnan itsenäistä päätöksentekovaltaa ja lisää entisestään ylikunnallista hallintoa. Kunnan perinteinen rooli itsehallinnollisena ja alueellisesti toimivaltaisena alueyhdyskuntana heikkenee edelleen.

Säännökset yhteistoiminta-alueen muodostamisesta muutoin paitsi väestömäärän osalta ovat kuitenkin niukat ja yleispiirteiset. Puitelain 5.2 §:ssä mainitaan suoraan perusteena vain ”toiminnallinen kokonaisuus”⁸⁵⁷. Yhteistoiminta-alueen yleiset kriteerit viittaavat kyllä puitelaissa oleviin kunnan määreisiin, mutta ovat ilmeisesti väljempinä. Kunnilta esimerkiksi edellytetään yhteistä rajaa kuntaliitoksen ehtona, mutta yhteis-

853 Kaleva 10.11.2008

854 Yhteistoiminta-alue vastaa palvelujen järjestämisestä yhdenvertaisesti koko alueellaan, jolloin mm. kuntakohtaisia jonoja ei yhteistoiminta-alueella voisi syntyä. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28 s. 96

855 HaVM (31/2006) s. 12

856 Yhteistoiminta-alueiden on todettu kaventaneen kuntien päätösvaltaa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009 s. 95

857 Esityksessä uudeksi terveydenhoitolaiksi (5.1 §) yhteistoiminta-alueesta käytetään määrettä ”alueellinen ja palvelurakenteeltaan toiminnallinen kokonaisuus”. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28 s. 130

työalueen osalta edellytys jää tulkinnanvaraiseksi ja tapauskohtaisesti ratkaistavaksi⁸⁵⁸. Yhteistoiminta-alueen mahdollista muodostumista vain kokonaista kuntien alueista ei myöskään ole erikseen säädetty. Käytännössä kunnan alueen kuulumisesta useampaan (eli alueen jakamista) kuin yhteen yhteistoiminta-alueeseen ei pidetä mahdollisena.

Sen sijaan kunta voi kuulua kahteen eri tehtäviä hoitavaan yhteistoiminta-alueeseen. Kunta voi kuulua vain yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen, mutta tämän lisäksi kunta voi kuulua useampaankin yhteistoiminta-alueeseen, jotka hoitavat ammatilliseen koulutukseen liittyviä tehtäviä. Erilaisia yhteistoiminta-alueita muodostuu myös hoitamaan esimerkiksi ympäristöterveydenhuoltoa.⁸⁵⁹ Yhteistoiminta-aluetta ei liene myöskään voida rajata esimerkiksi seutu- tai maakuntajakoon, vaan kunnat voivat kuulua yhteistoiminta-alueisiin muista hallinnollista jaotuksista riippumatta. Yhteistoiminta-alue ei kuitenkaan voi olla toiminnallinen kokonaisuus, jos kunnat ovat kovin etäällä toisistaan tai kunnilla ei muutoin ole jotakin yhteistä etua tai samankaltaisuutta. Kaikkiaan vaikuttaa siltä, että tärkeintä ovat palvelut ja se, että ne saadaan koko maassa tehokkaammin järjestettyä.⁸⁶⁰

Kunnan perustehtävien ja vastuun alueellisen määräytymisen osalta Paras-hanke ei varsinaisesti merkitse muutoksia, mutta selkeyttää kansalaisen oikeuksia⁸⁶¹. Kunnan tehtäviä muuttavista säännöksistä huolimatta on edelleen voimassa mitä kuntalaissa säädetään kunnan tehtävien järjestämisestä. Kuntal:n 2.3 §:n mukaan *kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta*. Kunta on näin tähänkin asti voinut hoitaa tehtäviään yhdessä muiden kuntien kanssa, mutta nyt lähtökohtana on vain yhteistoiminta ja vastuun luovuttaminen kuntien yhteistyöelimelle⁸⁶². Enää ei ole kysymys tehtävästä ja palvelun järjestämisestä, joiden välinen ero aina ole ollut selvä. Pääsääntöisesti käsitteenä palvelun järjestäminen on alisteinen tehtävälle. Nyt sekä (sosiaali- ja terveydenhoito sekä ammatillinen koulutus) tehtävä

858 Asia nousi esille esimerkiksi *Kanta-Hämeessä*. Hattulan ehdotuksesta kunta perusti *Janakkalan* kanssa terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen. Kuntien väliin jäi monikuntaliitoksen myötä syntynyt uusi *Hämeenlinnan* kaupunki. *Hämeenlinna* ehdotti kaikkien kolmen kunnan yhteistä terveyskeskusta *Hämeenlinnaan*, mikä ei kuitenkaan toistaiseksi ole toteutunut. Ks. Hämeen Sanomat 7.8.2008 s. 3

859 Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano -opas s. 46

860 Tämä ilmenee selvästi eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnöstä. Yhteinen kuntaraja on tärkeä, kun kysymyksessä on kuntien yhdistyminen. Kuntaliitos edellyttää kunnilta riittävästi yhteistä rajaa, eheän ja ekologisen yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi. Jos yhteistä rajaa ei ole, kuntien yhteistoiminnalla on käytävä yhteisvastuullisesti korjaamaan alueen kuntien palvelujen puutteet. Näin turvattaisiin kaikkien kuntien asukkaiden hyvät ja riittävät palvelut. HaVM (31/2006) s. 11

861 Esimerkiksi uuteen terveydenhoitolakiin ehdotetaan, että kunnan järjestämisvastuuseen sisältyisi päätösvalta asukkaille järjestettävien terveyspalvelujen määrästä, laadusta ja tuotantotavasta. Kunnan ensisijaisista järjestämisvastuusta suhteessa kunnan asukkaaseen ilmentäisi myös se, että palvelujen saatavuudessa tai laadussa olevien puutteiden johdosta kunnan asukkaalla olisi mahdollisuus kohdistaa oikeusturva- ja vahingonkorvausvaatimuksensa sekä hallintokantelunsa kuntaan, jonka asukas hän on. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28 s. 94

862 Kuntakentällä kunnan ja yhteistoiminta-alueen välinen järjestämisvastuu on koettu epäselväksi. Lisäksi toivottiin, että yhteistoiminta-alueella kuntalaisilla olisi yhtäläinen oikeus palveluihin. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009 s. 179

että sen edellyttämien palvelujen järjestäminen eivät enää aina kuulu kunnalle. Siitä, miten palvelut tuotetaan, päättää yhteistoiminta-alue kuntalain mukaisesti⁸⁶³.

Kuntalain ja Paras-hankkeen puitelain välinen suhde on näin selvä. Erityislakina puitelain säännös syrjäyttää yleis- eli kuntalaissa olevan säännöksen, jos ne ovat ristiriidassa keskenään. Ensisijaisesti on noudatettava puitelain kunnan tai yhteistoiminta-alueen kokoa koskevia määräyksiä. Puite- ja kuntalain säännöksiin lisäksi on huomioitava a.o. erityislainsäädäntö. Esimerkiksi kansanterveyslain (66/1972) säännökset mahdollistavat terveystoimen tehtävien järjestämisen puitelain mukaisesti: kansanterveystyö on hoidettava joko kunnan itsensä tai kuntien yhteistyönä laissa säädetyin perustein. Selvää kuitenkin, että kunnan tehtäviä koskevien erityislakien säännökset on ajantasaistettava ja selkeästi kirjattava kunnan ja yhteistoiminta-alueen välisen tehtävän ero⁸⁶⁴.

Uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveystoimesta sekä ammatillisesta koulutuksesta vastaavien organisaatioiden määrä maassa vähenee⁸⁶⁵. Hallinnon karsituksessa myös kuntien rajoista seuranneet ja palveluja koskeneet kielteiset perustuslailliset ja toiminnalliset vaikutukset vähenevät. Näin tapahtuu konkreettisesti vain kuntien yhdistyessä. Yhteistoiminta-alue ratkaisussa luodaan kuntien oman hallinnon yläpuolelle uutta byrokraattista ja epädemokraattista hallintotasoa⁸⁶⁶. Palvelujen järjestäminen yhteistoiminta-alueen toimesta käytännössä lisää ja edelleen sekavoittaa kuntien hallintoa sekä etäännyttää kuntalaisia itse palveluja koskevasta päätöksenteosta.

Kun ainakin alle 20 000 asukkaan kuntien terveydenhoidon velvollisuudet siirtyvät laajentuville uusille kunnille tai yhteistoiminta-alueille, alueen sisältä kuntien rajojen vaikutukset siirtyvät yhteistoiminta-alueen rajoina olevien kuntien rajoille. Kuntien rajojen terveyspalveluja koskeva vaikutus vähenee edelleen suunniteltujen terveystoimien johdosta⁸⁶⁷. Riippuen kuntalaisen asuinpaikan sijainnista kunnassa, yhteistoiminta-

863 HaVM (31/2006) s. 12

864 Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi (STM051:00/2007). Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28. Lisäksi ministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja suunnittelusta (STM093:00/2008).

865 Terveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueita arvioitiin syntyvän noin 70. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano - opas s. 6. Vuoden 2009 alussa tilanne oli se, että 1,3 miljoonan kansalaisen perusterveydenhuolto on kuntien yhteistoiminta-alueiden vastuulla. Toimintansa aloitti 29 yhteistoiminta-alueita, joissa on mukana 120 kuntaa. Yhteensä 272 kuntaa on sopinut 61 yhteistoiminta-alueen perustamisesta, joista viimeisetkin muodostetaan vuonna 2013. Yhteistoiminta-alueet tulevat vastaamaan siten yli 2,6 miljoonan kansalaisen perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen tehtävistä. Isäntäkuntamallille perustuvia yhteistoiminta-alueita on tulossa 33 ja niissä on mukana 124 kuntaa. Suomen Kuntaliitto 17.12.2008.

866 Hyvän hallinnan toteuttaminen palvelujen järjestämisessä edellyttää demokraattista päätöksentekoa, selkeitä vastuusuhteita, toiminnan läpinäkyvyyttä ja laatua sekä prosessin toimivuutta. Tiilikainen 2007

867 Tulevaisuudessa kunta voisi itse määritellä, mitkä palvelut terveystoimissa tuotettaisiin lähipalveluna ja mitkä alueellisenä ja yhteisenä palveluna. Terveystoimien asukkaat voisivat käyttää lähipalveluja kuntarajoista riippumatta piirin alueella. Alueelliset palvelut järjestettäisiin sellaisilla alueilla, joissa liikenneyhteydet tai piirin maantieteellinen laajuus edellyttäisivät alueellista palvelujen organisoimista yhteisesti useamman kunnan asukkaille. Alueelliset palvelut organisoitaisiin jokaisella alueella kes-

alueesta seuraavat vaikutukset ovat erilaisia. Useimmissa tapauksissa lienee niin, ettei Paras-hanke merkitse huomattavia muutoksia käytännön palveluihin tai niiden tarjontapaikkoihin. Suurimman parannuksen palveluissa tulisi kokea sellaisten kuntien rajojen läheisyydessä asuvien henkilöiden, joilla olisi esimerkiksi lyhyempi matka naapurikunnan (nyt liitoskunnan tai yhteistoiminta-alueen) palveluihin.

Monet kansalaiset ovat kuitenkin melko tietämättömiä koko Paras-hankkeesta, eivätkä he välttämättä heti huomaa muutoksia palveluissaan. Tämä voi kuvastaa kunnan roolin jonkinlaista muutosta ihmisten mielessä: kunta ei enää ole ”me”, vaan ”he” palveluja jakava henkilöstö kunnan virastoissa ja laitoksissa⁸⁶⁸. Kysymyksessä on ennen kaikkea palvelujen hallintoa ja järjestämistä koskeva uudistus, jolla pyritään tehostamaan palveluja kokoamalla taloudellisia ja hallinnollisia resursseja yhteen.

Valtiovarainministeriö on jo selvittänyt Paras-hankkeen tähänastisia tuloksia ja kuntien kokemuksia. Yleisesti kuntakentän arvioitiin säilyvän moninaisena uudistuksen jälkeenkin. Tehdyt kunta- ja palvelurakennetta koskevat ratkaisut todettiin monimutkaisiksi ja siksi olisi tarkoituksenmukaista edetä hitaasti ja käynnistäen erilaisia prosesseja. Jatkossa tarvitaan myös hanketta koskevia vaihtoehtoisia näkökulmia ja strategioita. Kunta- ja palvelurakeenuudistus on kuitenkin käynnistänyt keskustelun kunnan ydintehtävistä ja palveluista.⁸⁶⁹

Erityiseksi ongelmaksi Paras-hankkeessa koettiin ohjaavien tahojen riittävän selkeään tahtotilan puuttuminen, eikä kehittämistoimenpiteiden katsottu olleen loogisesti perusteltavissa. Kuntien oman käsityksen tulevaisuudestaan katsottiin myös puuttuvan. Hankkeessa ei siten ole riittävän selvää näkemystä kuntakentän tulevasta muotoutumisesta ja toimintaa ovat ohjanneet enemmän normatiiviset kriteerit (kuntien vaatimus 20 000 asukkaasta). Kehittämisen tulisi perustua selkeämpään valtion ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Elinvoimaisuuden ja toimintakyvyn käsitteitä tulisi selkiyttää, jotta paikallisesti voitaisiin määrittää tavoitteiden mukainen kunta- ja palvelurakenne.⁸⁷⁰

Tuleeko käytännössä kuntien tehtävien siirtyminen yhteistoiminta-alueille tehostamaan ja parantamaan palveluja sekä muuttamaan peruskunnan roolia? *Myllymäen* mukaan vastaus löytyy 1800 -luvun lopun kuntareformista, jolloin kuntaa tarvittiin avun tarpeessa olevan asukkaan elämän turvaamiseen⁸⁷¹. Pikemminkin näyttäisi käyvän niin, että kuntien varsinaisten tehtävien vähentyessä ja koon suurentuessa, kansalaiset etäännyvät entistä enemmän kunnastaan niin toiminnallisella kuin tunteellisella tasolla. Kuitenkin Paras-hankkeenkin jälkeen tulevaisuuden kunnan pitäisi edelleen olla tärkein

kitetyksi ja alueellinen palvelupiste voisi sijaita pysyvästi jonkin kunnan alueella. Asukkaat voisivat käyttää alueellisia palveluja koko piirin alueella. Terveyspiirin palveluja ei sidottaisi etukäteen määriteltyyn väestöpohjaan, koska väestöpohjaan sidottu rakenne saattaisi toimia pidäkkeenä kokonaan uusien toimintamallien kehittämiseksi.

868 Mennola 2008 s. 664. Hänen mukaansa kunnallisen itsehallinnon alkuperäisen omavastuisuuden idean ymmärtäjiä ja arvostajia on entistä vähemmän.

869 Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009 s. 166

870 Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009 s. 167–176

871 Myllymäki 2007 s. A2

kansalaista lähinnä oleva julkisen vallan toimija, oman elämän vaikutuspiiri, palvelujen ja hyvinvoinnin takaaja. Siksi on aiheellista kysyä, voiko näin olla.

6. KUNNAN RAJOJEN MUUTTAMINEN

6.1 Rajojen muuttamisen yleiset edellytykset

Kuntien rajoja muuttavat toimet on lueteltu KuntajakoL:n 2.1 §:ssä. Laissa säädettyjä muutoksia ovat kunnan alueen supistaminen ja laajentaminen sekä kunnan lakkauttaminen että uuden kunnan perustaminen. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan kunnan alueen supistamisesta on kysymys, kun kuntajaon muutoksella siirretään kunnan alueita yhteen tai useampaan muuhun kuntaan, jotka voivat olla olemassa olevia taikka perustettavia uusia kuntia. Kunnan alueen laajentamisesta on kysymys, kun kuntaan siirretään alue tai alueita yhdestä useammasta kunnasta tai kuntaan liitetään yksi tai useampi kunta. Kunnan lakkauttamisesta on kysymys, kun kunnan koko alue yhdistetään yhteen tai useampaan muuhun kuntaan, jotka voivat olla olemassa olevia taikka perustettavia uusia kuntia. Uuden kunnan perustamisesta on kysymys, kun jostakin kunnasta tai joistakin kunnista irrotettavista osista taikka yhdestä tai useammasta lakkautettavasta kunnasta muodostetaan uusi kunta. Lisäksi esiintyvät termit eivät ole toisiaan poissulkevia ja toteutuviissa kuntajaon muutoksissa voi olla useamman alakäsitteen piiriin kuuluvia aineksia. Käsitteisällöillä on sikäli merkityksensä lain soveltamisessa, koska eri käsitteisiin kytkeytyy laissa erilaisia oikeusvaikutuksia.⁸⁷²

Kuntien rajojen muuttamista koskeva yleinen perusta on KuntajakoL:n 1 §⁸⁷³. Sen ensimmäisessä momentissa säädetään, että *asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin*. Säännös määrittelee maan kuntajaotuksen tarkoitukset. Sen merkitystä on kuitenkin arvioitava myös yksittäisten kuntien rajojen muutosten yhteydessä. Säädettyjen tarkoitusten voi katsoa täyttyvän, jos kysymyksessä oleva muutos parantaa alueen asukkaiden itsehallinnollisen organisoitumisen ja hallinnon yleisen järjestämisen mahdollisuuksia, tai edistää joko itsehallinnollisten tai yleishallinnollisten intressien toteutumista ja on sopusoinnussa toisenkin intressijoukon kanssa. Muutos ei ole säännöksen vastainen, vaikka se ei edistäkään kumpaakaan tarkoitusta, jos sen ei ole katsottava haittaavankaan niistä kumpaakaan.⁸⁷⁴

Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Toisessa momentissa mainitulla alueellisella eheydellä tarkoitetaan sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman ehyestä alueesta. Kunnan aluetta

872 HaVM (24/1997) s. 3–4.

873 Kuntajaon kehittämistä koskevilla 1 §:n säännöksillä on itsenäistä merkitystä päätöksenteon perusteena. Valtioneuvoston harkintavalta nojautuu myös lain 1.2 §:n kuntajaon kehittämistavoitteisiin päättäessään kunnan rajan muutoksesta. Kehittämistavoitteet koskevat kaikkia kuntien rajoihin tehtäviä muutoksia. KHO:2008:1 s. 25–26

874 Pihlajaniemi 1998 s. 28

ei voi vielä pitää välttämättä ehyenä, vaikka se olisi yhtenäinen. Yhtenäisenkin alueen eheyttä voivat rikkoa vesistöt ym. luonnonolosuhteet tai alueen epätarkoituksenmukainen muoto ja mutkittavat rajat. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa. Kuntajakoa ei voida pitää yhdyskuntarakenteellisesti parhaana mahdollisena, jos alueella on paljon kuntien kesken epätasapainoisesti kuntarajoja ylittävää työssäkäyntiä, jos se vaikeuttaa sujuvien liikenneyhteyksien rakentamista tai on ristiriidassa yhteiskunnallisten toimintojen tosiasiallisten aluerakenteiden kanssa⁸⁷⁵. Kun säännöstä sovelletaan yksittäiseen kuntajaon muutokseen, tavoitteellisuusvaatimuksen on katsottava täyttyvän, jos muutos edistää toista tavoitetta eikä heikennä myöskään toista. Säännöksen vastaisena ei voi pitää sellaista muutosta, joka on neutraali molempien tavoitteiden kanssa.⁸⁷⁶

Osana kunta- ja palvelurakennemuutostusta KuntajakoL 1 §:n 2 momenttiin lisättiin (kuntajakolain muutos (170/2007) vaatimus kunnan muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tämä on ensimmäinen kerta, kun lain tasolla pyritään määrittelemään kunnan alueellisen muodostumisen kriteerejä⁸⁷⁷. Vastaava säännös on lain kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta 5 §:ssä. Toiminnallisella kokonaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, maantieteellisen sijainnin, työssäkäynnin, asioinnin tai kielisuhteiden mukaan määrittyvää toiminnallista kokonaisuutta. Säännöksen tarkoituksena on ohjata kuntia niiden valmistellessa kuntajaon muutoksia. Lisäksi säännös antaa valtioneuvostolle kriteerit päättää 4 §:n perusteella kuntajaon muutoksista.⁸⁷⁸

Kunnan lakiin kirjatut alueelliset kriteerit muistuttavat aluehallinnon kehittämishankkeen yhteyteen otettuja hallinnon aluejakojen perusteita. Aluejakojen tulisi muodostaa toiminnallisesti tarkoituksenmukaisia alueita, joiden muodostamisessa huomioitaisiin talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostuisivat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden. Aluejakoja pyrittäisiin yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaisivat toisiaan tai

875 Kuntajakoselvittäjä katsoi *Loviisan* seudun viiden kunnan kuntaliitoksen peruuntumisen johtavan toiminnallisiin ongelmiin ja kenties koko seudun häviämiseen. Valtiovarainministeriö: Loviisan seudun kuntajakoselvitys 2008 s. 42–43

876 Pihlajaniemi 1998 s. 28–29

877 Tämä kohta nousi esille myös pääkaupunkiseudulla *Helsingin* ja *Sipoon* välisessä aluekiistassa. Kuntajakoselvittäjän mukaan *Sipoon* osan liittäminen osaksi *Helsinkiä* on perusteltavissa ennen muuta yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistämiseksi. Tarkastelun kohteena on koko pääkaupunkiseudun ja *Helsingin* seudun yhdyskuntarakenteen toimivuus. Kuntajaon muutos voi edistää kuntajakolain edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 53/2006 s. 53. Valtioneuvosto päätti 28.6.2007 asiasta kuntajakoselvittäjän esityksen mukaisesti. Tehdyt valitukset eivät muuttaneet päätöstä ja näin kuntajaon muutos tuli voimaan 1.1.2009. Sisäasiainministeriön tiedote 28.6.2007 ja KHO:2008:1

878 HE (115/2006) s. 99–115. Hallintovaliokunnalla tai perustuslakivaliokunnalla ei ollut ylipäätään kuntajakolain säännösten muuttamiseen huomauttamista. Perustuslakivaliokunta totesi, että kysymys oli PeL 122.2 §:ssä tarkoitettujen kuntajaon perusteisiin luettavien kuntajakomuutosten edellytysten sääntelystä lailla, eikä lain muutos siten muodostu näiltä osin perustuslain kannalta ongelmalliseksi. PeVL (37/2006) s. 4

suuremmat alueet koostuisivat kokonaisista pienemmistä alueista. Lisäksi mm. viranomaisten määrää vähennettäisiin merkittävästi tavoitellen selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuvaa aluehallinnon organisointia. Asiakasnäkökulman korostamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi aluehallintoviranomaisten yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödynnettäisiin verkostomaisia toimintamalleja. Aluehallintoa muodostettaessa huomioitaisiin hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat.⁸⁷⁹

Kuntajakolaissa käsitellään muutoin pääsääntöisesti kuntajaon muuttamista, ei niinkään tarkoituksenmukaista kunnallista jaotusta tai kunnan rajan määrääntymisen kriteereitä. Siksi kunnan rajan oikeudellista merkitystä on arvioitava kunnallisen jaotuksen muuttamista koskevien säännöksiä perusteella. Säännöksistä on epäsuorasti saatavissa perusteita siihen, milloin kuntajako olisi tarkoituksenmukainen ja mitä kuntaraja merkitsee.⁸⁸⁰ Tältä kannalta merkittävin säännös on KuntajakoL:n 3 §:

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos:

- 1) edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille;
- 2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita;
- 3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta on säädetty hallitusmuodossa. Pelkkä kunnan alueen laajentaminen tai supistaminen ei vaikuta kunnan oikeussubjektiiivisuuteen. Kuntien rajojen muutoksen kunnallispoliittisia tarkoituksia voivat olla esikaupunkiliitokset, asutusliitokset, hallintoliitokset ja rajanjärjestelyt. Voidaan myös puhua etua tuottavista, positiivisista, haittoja poistavista ja vapaaehtoisista muutoksista.⁸⁸¹ Kokonaisliitoksessa kunta itsenäisenä toimijana häviää liittyessään toiseen kuntaan tai kunnat perustavat yhdessä kokonaan uuden kunnan.

Rytkölän kärjistyneen näkemyksen mukaan kunnallinen jaotus on tarkoitettu luonteeltaan pysyväksi. Jokainen puuttuminen kunnan alueelliseen koskemattomuuteen on samalla toimenpide, joka kohdistuu kunnan perusolemuksen ja itsemääräämisoikeuteen. Kunta on alueyhdyksunta, jolla on oikeus säilyttää alueensa koskemattomana ns. alueellisen koskemattomuuden eli integriteettiperiaatteen mukaan. Siksi *Rytkölän*

879 Valtiovarainministeriön julkaisu 19a/2008 s. 89

880 Kuntajaon muutoksella järjestetään uudelleen julkisen vallan alueellisia kompetenssejä. Muutoksen välittömät vaikutukset kohdistuvat aina kahteen tai useampaan kuntaan sekä tilanteesta riippuen niihin muihin kunnallisiin ja valtiollisiin sekä Euroopan unionin toimivaltaa käyttäviin viranomaisiin, joiden toimialueet muuttuvat samalla kuntajaon muutospäätöksellä. Muutoksen välilliset vaikutukset kohdistuvat moninaisimpina muutosalueella asuviin kuntien jäseniin, mutta sen lisäksi ne kohdistuvat aina asianomaisten kuntien ja edellä tarkoitettujen muiden viranomaisten toimialueilla asuviin kaikkiin muihinkin henkilöihin sekä joissakin tilanteissa vielä asianomaisten kuntien muualla asuviin jäseniin ja muutoksen kohteena olevalla alueella tilapäisesti oleskeleviin tai poikkeaviin henkilöihin. Pihlajaniemi 2000 s. 2

881 *Rytkölä* 1957 s. 25–27

mielestä vain erittäin painavat syyt saattavat olla aiheena näin syvästi vaikuttavaan toimenpiteeseen. Johdonmukaisena seurauksena tästä on vuorostaan se, että kunnallista jaotusta ei yleensä ole ryhdyttävä muuttamaan, jos hallinnolliset olot voidaan tyydyttävästi järjestää ja vallitsevat epäkohdat poistaa muilla keinoin.⁸⁸²

Sen sijaan nykyisen lain henki on aivan toisenlainen. Ministeriön näkemyksen mukaan ainakin yhden neljästä yleisestä edellytyksestä tulisi täyttyä kaikissa tapauksissa. Edellytykset säädettiin niin yleisluontoisiksi, että ne sellaisenaan täyttyvät kohtalaisen helposti. Kolmessa ensimmäisessä edellytyksessä mainittu ”alue” laajentaa ja monipuolistaa muutosperusteiden ulottuvuuksia niin, että kuntajaon muutoksella voitaisiin tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä. Lisäksi yleisten edellytysten olemassaolo koskee nyt kaikkia tämän lain nojalla tehtäviä kuntajaon muutoksia.⁸⁸³

Pihlajaniemi toteaa yleisten edellytysten täyttymisen arvioinnin olevan varsin yhteismitatonta. Jos muutoksen esittäjät katsovat muutoksen parantavan kunnallisten palvelujen järjestämisedellytyksiä tai saatavuutta ja asianomaiset kunnat ovat asiasta yksimielisiä, muutoksen kyseenalaistaminen ulkopuolisen arvioijan toimesta on vaikeaa. Kuntien ollessa erimielisiä esittäjän perusteista, lopullinen arviointi on jäänyt pakostakin päätöksen valmistelijoiden ja tekijöiden varaan. Silloin on *Pihlajaniemen* mukaan keskityttävä punnitsemaan kumman taikka minkä kunnan tai kuntien argumentit kestävät parhaiten. Hän katsoi kuntajaon muutoksen olevan hyväksyttävä, jos se parantaa palveluja, elinolosuhteita tai elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksia asianomaisten kunnan alueella tai asianomaisten kunnan käsittävällä, mutta sitä laajemmalla alueella ja muutos voi olla hyväksyttävä silloinkin, kun sen aiheuttamat parannukset kohdistuvat kunnan yksittäisiin asukkaisiin, jos se ei aiheuta huononnusta muiden olosuhteisiin.⁸⁸⁴

Kuntajakolain yleisten edellytysten yhteismitallisuutta, olemassaoloa ja mm. alueen merkitystä arvioitiin myös *Helsingin* ja *Sipoon* välisessä kuntajakokiistassa käydyssä keskustelussa. *Helsingin* kaupunginvaltuusto esitti 21.6.2006 *Lounais-Sipoon* ja pienen alueen *Vantaan* kaupungista liittämistä alueeseensa. Kaupunginvaltuuston mukaan ehdotettu osaliitos täytti kaikki Kuntajakola 3 §:ssä säädetyt yleiset edellytykset. *Sipoon*

882 Rytkölä 1957 s. 30–37

883 Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 18. Ministeriö oli esityksessään kuntajakolaiksi myös listannut neljä keskeistä pääkategoriaa, joita oli aiemmin esitetty kuntajaon muuttamisen perusteiksi: 1) Kunta tunsu taloudellisen ym. selviytymistilanteensa käyneen niin vaikeaksi, että katsoi välttämäksi pyrkiä vahvemman kunnan osaksi. 2) Yksi tai useampi kunta totesivat tuottavansa palveluksia toisen tai toistensa asukkaiden käyttöön ja pitivät sen vuoksi tarpeellisena kokonaisia kuntia tai kunnan osia koskevia kuntajaon muutoksia. 3) Kuntien rajat olivat geologis-maantieteellisistä seikoista taikka maanomistuksen historiallisista järjestelyistä, liikenteellisten olojen kehityksestä yms. seikoista johtuen epäselviä, mutkikkaita tai muutoin hallinnollisesti epätarkoituksenmukaisia ja katsottiin sen vuoksi selvennyksiä tai oikaisuja vaativiksi. 4) Yksittäiset kuntalaiset tai kuntalaisten ryhmät katsovat asuin- taikka elinkeinoharjoittajapaikkansa sijainnin paremmaksi toisessa kunnassa kuin missä se nyt on ja haluavat kuntarajaan sen vuoksi muutoksia. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 9

884 Pihlajaniemi 1998 s. 35–36

kunta vastusti kuntajaon muutosta ja mm. katsoi, että rajansiirto esitys oli perustuslain, kuntalain, kuntajakolain ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vastainen. Esitys ei myöskään edistänyt *Sipoon* kunnan toimintakykyä eikä toiminnan taloudellisuutta, vaan päinvastoin heikensi kumpaakin voimakkaasti. *Vantaan* kaupunki suhtautui *Helsingin* kaupungin esitykseen myönteisesti.⁸⁸⁵ Valtioneuvosto päätti 28.6.2007 äänestyksen jälkeen hyväksyä kuntajakoselvittäjän esityksen kuntajaon muutoksesta kolmen kunnan alueella⁸⁸⁶.

Ministeriön asettaman kuntajakoselvittäjän mukaan pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ongelmana on itäisen alueen kehittymättömyys. Yleisten edellytysten kannalta tarkasteltavina eivät ole vain mahdollisen liitosalueen nykyiset asukkaat tai elinkeinot, vaan seudun tai tätäkin laajemman alueen mahdollisuudet vastata tulevaisuuden tarpeisiin. Tarkastelussa oli otettava huomioon se, mitä vaikutuksia osaliitoksella on yleiseen hallinnolliseen aluejakoon tai asianomaisten kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa itsehallintoaan nyt ja tulevaisuudessa. Myös kuntarakenteen alueellinen eheys oli tarkastelussa otettava huomioon.⁸⁸⁷ *Tuorin* laintulkinnallinen näkemys kuitenkin oli se, että KuntajakoL 3 §:ssä ”alue” viittaa ensisijaisesti asianomaisiin kuntiin⁸⁸⁸.

Kuntajaon muutosesityksestä antamassaan lausunnossa *Mennola* korosti kuntien tasa-arvoista asemaa. Toisen kunnan kehittymistä ei voida pitää niin tärkeänä asiana, että sitä olisi alueliitoksin suojattava. Aluetta on tarkasteltava kokonaisuutena kaikkien siinä osapuolina olevien kuntien kesken. Toisin kuin kuntajakoselvittäjä, *Mennola* katsoi, että 3 §:n säännökset tarkoittavat nimenomaan nykyisiä asukkaita ja tämän hetken olosuhteita. Säännös on hänen mukaansa väljä ja salliva, mutta toisaalta luettelo on tyhjentävä.⁸⁸⁹ *Tuorin* näkemys on myös ollut se, että kuntajaon muuttamisen edellytyksiä on oikeudellisessa arvioinnissa tarkasteltava kokonaisuutena. Hänen mukaansa yleiset edellytykset on KuntajakoL 3 §:ssä esitetty vaihtoehtoina. Erityisesti arvioinnissa on otettava huomioon myös muutoksen mahdolliset kielteiset vaikutukset 3 §:ssä tarkoitettuihin seikkoihin. Esitetyllä muutoksella saattoi jossain määrin olla myönteinen vaikutus jonkin 3 §:ssä mainitun edellytyksen kannalta, mutta sen sijaan muiden edellytysten näkökulmasta sen vaikutukset tulisivat olemaan kielteisiä. Tässä asetelmassa *Tuori* katsoi, etteivät kuntajakomuutoksen oikeudelliset edellytykset täyty.⁸⁹⁰

Asiassa antamassaan päätöksessä KHO katsoi, että alueen asukkailla ei tarkoiteta pelkästään liitosalueen nykyisiä asukkaita. HE:een (135/1997) viitaten KHO:n mukaan kuntien rajojen muutospäätöksen oikeusvaikutusten ei siten voida katsoa kohdistuvan yksinomaan päätöksentekohetkellä tiedossa olevaan asukasjoukkoon. KHO:n mukaan

885 KHO:2008:1 s. 1–5. *Sipoon* kunnanhallitukselle jätettiin kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta 3 121 huomautusta, joissa lähes kaikissa vastustettiin rajansiirtoa. Kansanäänestyksessä 93,3 % *sipoolaisista* vastusti kuntajakoselvittäjän ehdotusta.

886 Ks. lisää (<http://www.vn.fi>)

887 Sisäasianministeriön julkaisuja 53/2006 s. 54

888 *Tuori* 2006 s. 9

889 *Mennola* 2006 II s. 4–5

890 *Tuori* 2006 s. 8

Sipoon harjoittama maapolitiikka ei ollut mahdollistanut *Helsingin* seudun luontevaa kehitystä itään eikä *Helsingin* seudun yhdyskuntarakenne ole kehittynyt tasapainoisesti. KHO päätyi kuntajakokiistassa selvästi *Helsingin* esittämien näkökohtien kannalle. Kuntajaon muutos parantaa KuntajakoL 3.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoin palveluiden järjestämistä alueen asukkaille ja mahdollistaa saman momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin tavoin alueen asukkaiden elinolosuhteiden parantamisen. Muutos täten täytti KuntajakoL 3.1 §:n 1–4 kohtien kuntajaon muuttamista koskevat yleiset edellytykset.⁸⁹¹ KHO ei käsitellyt päätöksessään kuitenkaan rajansiirron vaikutuksia alueen nykyisten asukkaiden elinoloihin, vaikka kuntajakolakikin sen sallisi⁸⁹².

Lain 3 §:n 2 momentin säännös väestön kielisuhteista otettiin lakiin eduskunnan toimesta⁸⁹³. Vanha HM:n säännös väestön kieliolosuhteista oli *Pihlajaniemen* mielestä sellaisenaan selkeä eikä kaivannut lainkaan tulkintaa. Nykyinen PeL 122 §:n säännös sen sijaan on hänen mielestään tulkinnanvaraisempi ja sen soveltaminen yhdessä kuntajakolain säännöksiensä kanssa voi muodostua entistäkin moniselitteisemmäksi.⁸⁹⁴ Kielelliset tekijät ovat kuitenkin yksi peruste muiden joukossa, joka on huomioitava kunnallisen jaotuksen muutoksen tarpeellisuuden arvioinnissa. Perusteen vahvuus selviää ko. tapauksien tullessa ajankohtaisiksi.

Millaisen alueen kuntien rajojen tulisi muodostaa? Vertailun vuoksi todettakoon, että esimerkiksi aiemman kuntajakolain kommentaarin aikanaan kirjoittanut *Rytkölä* määritteli sopivan kokoisen kunnan olevan sellainen, joka niin hallinnollisessa kuin taloudellissakin suhteessa muodostaa mahdollisimman yhtenäisen elinkelpoisen kokonaisuuden. Tällaisen kunnan puitteissa olisi olemassa parhaat edellytykset tehokkaalle kunnallishallinnolle ja vakaalle kunnallistaloudelle. Tällaisessa yhdyskunnassa olisi myös mahdollista turvata suotuisan yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen jatkuminen. Paikallisten olosuhteiden erilaisuudesta johtuen ei *Rytkölänkään* mukaan voida kuitenkaan antaa mitään täsmällistä määritelmää siitä, minkä suuruinen tällaisen kunnan on asukasluvultaan tai pinta-alaltaan oltava.⁸⁹⁵

Vastaavasti nykyisen lain selitysteoksen kirjoittanut *Pihlajaniemi* on listannut kolme kunnallisen jaotuksen tapausryhmää, joiden poistaminen olisi ”rationaalisuus-kriteereillä” selvästi hyödyllistä ja yleisen edun kannalta perusteltua: reikäleipäkunnat, alueeltaan rikkonaiset ja useasta erillisestä alueesta muodostuvat kunnat sekä sellaiset alueeltaan suppeat ja asukasmäärältään erittäin pienet kunnat, jotka eivät pysty hoitamaan itse edes keskeistä osaa vastuullaan olevista tehtävistä.⁸⁹⁶ Hän on ehdottanutkin

891 KHO:2008:1 s. 54–56

892 Tuori 2008

893 Eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan viittauksen puuttumisesta huolimatta kyseinen silloisen perustuslain kohta olisi luonnollisesti ollut noudatettavana kuntajaon muutoksissa. Selkeyden vuoksi valiokunnan ehdotuksesta tällainen viittaussäännös otettiin kuntajakolakiin. HaVM (24/1997) s. 5

894 Pihlajaniemi 1998 s. 36

895 Rytkölä 1957 s. 64

896 Nämä kriteerit näyttäivät sellaisenaan sopivan huonosti *Helsingin* ja *Sipoon* väliseen osaliitokseen, vaikka aluetta voisi pitää hieman rikkonaisena. Molemmilla kunnilla on kuitenkin jo nyt selkeästi oma alueensa ja väestönsä.

kuntajakolakiin säännöksiä, jotka kieltäisivät sisäkkäiset kunta-asetelmat ja toisistaan irrallisista alueista muodostuvat kunnat sekä säätäisi kaikille kunnille väestömääräisestä (4 000 asukasta) ja alueellisesta (1 000 neliökilometriä) kriteeristä muodostuvan minikokovaatimuksen, joka täytyisi jommankumman kriteerin tai molempien toteutuessa.⁸⁹⁷

Kunnan rajan muuttaminen ja ennen kaikkea sen onnistuminen edellyttää myös muiden kuin lakiin kirjattujen edellytysten huomioimista ja täyttymistä. Viitteitä tällaisista laajemmista edellytyksistä saa esimerkiksi kuntajakoselvittäjänä toimineen *Arto Kosken* käyttämästä kuntajakoselvitysmallista, jossa yhdistyvät toimintaympäristön muutokset, kuntien yhdistymisen perusedellytykset, yhdistymisen toteutus ja yhdistymisen tahtotila.⁸⁹⁸

Toimintaympäristön muutoksia voivat esimerkiksi olla kuntien talouden heikkeneminen, henkilöstöpula, väestön ikääntyminen, palvelutarpeiden kasvu ja teknologian kehittyminen. Yhdistymisen perusedellytyksiä ovat kuntien toiminnallinen suuntautuminen, alueen sisäiset etäisyydet, seudun kasvunäkymät ja kuntien taloudellinen tilanne. Toteutuksessa on kysymys kunnan rajan muuttamisen luonteesta. Rutiini- eli mekaanisessa liitoksessa toteutuksen merkitystä ei noteerata samalla tavalla kuin strategisessa liitoksessa. Strateginen tarkastelu suunnataan nykytilanteesta lähitulevaisuuden mahdollisuuksiin ja uhkiin. Yhdistymisen tahtotila voidaan nähdä sekä yksittäisen henkilön että ryhmän suhtautumisena yhdistymiseen. Tahtotilaan kuuluvat yhteinen vastuu koko alueesta ja asukkaista, tahto osallistua uuden kunnan rakentamiseen, nähdä yhteisiä mahdollisuuksia ja uhkia, luottamus rehelliseen toimintaan, valmius unohtaa vanhat kuntarajat, halu oppia uusia asioita ja kyky sopeutua.⁸⁹⁹

6.2 Erityiset edellytykset

KuntajakoL:n 4 §:n säännökset erityisistä edellytyksistä koskevat kuntien rajojen muutostilanteita, joissa perustetaan uusi kunta tai kunta lakkautetaan. *Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä tarkoittava kuntajaon muutos voidaan tehdä asianomaisten kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Esitys voidaan tällöin hylätä, jos kuntajaon muutos olisi vastoin jotakin kuntajaon muutokselle 1 ja 3 §:ssä säädettyä edellytystä. Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä merkitsevä kuntajaon muutos voidaan tehdä myös, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei siitä vastusta, tai 8 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut kunnallisessa kansanäänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa.*

897 Pihlajaniemi 2006 s. 72

898 Koski, Arto 2008 s. 30. Malli sopii hyvin monikuntaliitoksiin, kuten esimerkiksi *Salon* seudulla tapahtuneeseen kymmenen kunnan yhdistymiseen.

899 Koski, Arto 2008 s. 30–36

Säännöksen 1 momenttia muutettiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain yhteydessä. Valtioneuvostolle lisättiin harkintavaltaa päättää kuntajaon muutoksista, jos se katsoo kuntien esityksen olevan vastoin jotain kuntajakolaissa säädettyä edellytystä. Valtioneuvosto voi näin arvioida kuntajaon muutokselle säädettyjä edellytyksiä kokonaisuutena.⁹⁰⁰ Kunnan rajan kannalta kunnanvaltuustoille kuuluu edelleen keskeinen valta päätöksenteossa kuntien rajoista. Kuntajaon muuttamisesta päättävä viranomaisena voi hylätä esityksen, jos ehdotettu kuntajaon muutos olisi KuntajakoL:n 1 ja 3 §:ssä olevien säädösten vastainen.⁹⁰¹ Säädökset antoivat kuitenkin päätöksen tekeväälle valtion viranomaiselle jo ennenkin harkintavaltaa arvioida mahdollisen kuntajaon muutoksen vaikutuksia. Valtion päätöksentekijäroolia käsitellään myöhemmin ja samassa yhteydessä arvioidaan viranomaisten suhtautumiseen vaikuttavia näkökohtia. Kunnanvaltuustojen päätöksentekorooli saa uutta sisältöä säädöksen 2 momentissa. Kuntajaon muutos on mahdollinen, elleivät asianomaiset kuntien valtuustot tätä vastusta silloin, kun muutosesitys on tullut vireille muiden kuin ao. kuntien toimesta.⁹⁰²

Kuntajaosta päättäjien joukko on laaja, sillä tällainen säädöksen edellyttämä esitys voi tulla kuntalaisten aloitteesta tai ministeriön teettämän selvityksen perusteella. Kuntalaisten ehdotuksesta tai ministeriön omasta aloitteesta haluavan selvityksen perusteella selvitysmies voi ehdottaa kansanäänestyksen järjestämistä kuntajaon muuttamiseksi. Tällöin päätöksen neuvoo-antavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä tekee ministeriö. Mikäli kuntajakoselvittäjän ehdotus saisi äänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa ao. kunnissa, valtioneuvosto voisi tehdä muutoksen, vaikka asianomainen kunta sitä vastustaisi⁹⁰³.

Tässä kohden on huomioitava myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kuntien rajojen muuttamista koskeva 5. artikla, Sops (66/1991). *Paikallisviranomaisten alueraja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanää-*

900 HE (155/2006) s. 115 ja kuntajakolain muutos (170/2007)

901 Pääsääntö on, että ao. kuntien yhdessä esittämä pykälässä tarkoitettu muutos on toteutettava sellaisenaan. Muutos voidaan kuitenkin hylätä, jos esimerkiksi ensiksi kuntajaolle 1.1 §:n säädettyjen tarkoitusten vastaisena, jos se merkitsisi jonkin alueen jäämistä kuntajaotuksen ulkopuolelle taikka muutoin asukkaiden itsehallinnon tai yleisen hallinnon järjestämisen kannalta aikaisempaa vaikeampaan asemaan. Toiseksi kuntajaon kehittämiseksi 1.2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden vastaisena, jos muutoksessa olisi kysymys kahden ilman yhteistä rajaa olevan kunnan yhdistämisestä tai muunlaisesta enklavin muodostamisesta, taikka, jos se merkitsisi yhtenäisen kylän, taajaman tai työssäkäyntialueen halkaisevan uuden kuntarajan muodostumista tai kolmanneksi kuntajaon muuttamiselle 3 §:ssä säädettyjen yleisten edellytysten vastaisena, jos muutos heikentäisi oleellisesti asukkaiden palveluja, elinolosuhteita tai elinkeinon harjoittamismahdollisuuksia, jonkin asianomaisen kunnan tai kunnanosan alueella tai asianomaisten kuntien lähiympäristössä. Pihlajaniemi 1998 s. 37–38.

902 KuntajakoL 8 §:n mukaan voi ministeriö toimittaa erityisen selvityksen asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä. Erityinen selvitys voidaan myös määrätä toimitettavaksi, jos vähintään 20 prosenttia 18 vuotta täyttäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista on tehnyt esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Jos selvitys osoittaa, että kuntajakoa olisi muutettava, selvittäjän on tehtävä ehdotus kuntajaon muutoksesta. Selvittäjän ehdotuksesta on voimassa mitä kuntajaon muutosesityksestä säädetään. Tätä kautta yhdistyivät mm. *Tobmajärven ja Värtsilän* kunnat. Ks. Sutela – Savolainen 20005 s. 77

903 Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 19

nestyksen käyttäminen on mahdollista milloin se sallitaan lainsäädännössä. Kuntajakolain säännökset ovat peruskirjan hengen mukaisia, mutta peruskirjan säännökset korostavat kuntien mielipiteen merkitystä ja myös muiden vaihtojen selvittämistä kuin kuntien rajojen muuttamista.

Peruskirjan heikkoutena on kuitenkin pidetty sitä, että se on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon, eikä sitä useinkaan voida suoraan soveltaa yksittäisiin päätöksiin. Kunnallista jaotusta koskevien normien osalta peruskirja on lähinnä normi, joka tulee ottaa huomioon kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tämä tuli ilmi selvästi ilmi KHO:n päätöksessä *Helsingin ja Sipoon välisessä aluekiistassa*. KHO korosti, että *Sipoon* oli kuultu ja sen kanssa oli neuvoteltu kuntajakolain ja peruskirjan edellyttämällä tavalla. KHO:n mukaan peruskirja ei kuitenkaan rajoita valtion oikeutta itsenäisesti päättää kuntajaotuksesta.⁹⁰⁴ Tämä KHO:n tulkinta tavallaan mahdollistaa kunnallisen itsehallinnon peruskirjan sivuuttamisen tarkasteltaessa kunnallista itsehallintoa ja konkreettisia kunnan rajan muutoksia. Peruskirjan säännöksiä ei ole tarkoitettu vain kansallisen lainsäädännön pohjaksi, vaan säännöksille tulisi rohkeammin antaa myös tätä laajempi niin periaatteellinen kuin oikeudellinen merkitys:⁹⁰⁵ peruskirja on osa Suomen oikeusjärjestystä.

KuntajakoL:n 5 §:n erityiset edellytykset koskevat kunnan alueen supistumista ja laajenemista. Kuntajaon muutos, joka merkitsee kunnan alueen supistumista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voidaan tehdä:

- 1) jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei vastusta muutosta; tai*
- 2) jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla laskettuna maapinta-alasta.*

Muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

KuntajakoL:n 5 § koskee kaikkia niitä 2.1 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon muutoksia, joita 4 § ei koske. Säädökset koskevat myös 2.3 §:ssä tarkoitettujen epäselvyyksien poistamiseksi tapahtuvia kunnan rajojen oikean sijainnin määrittämistä ja kuntajaon muutoksia, jotka tehdään 43 §:n nojalla kuntajaotuksen ja kiinteistön hallinnollisen kameraalisen jaotuksen yhtenäistämiseksi.⁹⁰⁶ 1 momentin 2 kohdan muutos voidaan toteuttaa valtuustojen tahdon vastaisestikin, mikäli muutos ei lisäisi tai vähentäisi

904 KHO:2008:1 s. 34

905 Peruskirjan mukaan historiallisesti muovautuneiden kuntien rajojen tulee olla mahdollisimman pysyviä. Pysyvyys turvaa kunnallisen itsehallinnon pitkäjänteisen toiminnan. Kuntajaon muutosten tulisi olla viimeinen keino vastata käytännön elämän muutoksiin. Mennola II 2006 s. 1. Nyt ”kuntaliitosmylläkkä” on kävellyt perustuslain, kuntalain ja myös peruskirjan ylitse, eikä kunnan alueella ja olomassalolla ole lain suojaa. Mennola 2008 s. 665

906 Pihlajaniemi 1998 s. 39

minkään kunnan asukasmäärää yli viidellä prosentilla taikka pinta-alaa laskettuna maapinta-alasta yli kymmenellä prosentilla.⁹⁰⁷

Pykälän 2 momentin nojalla voidaan tehdä säännöksessä tarkoitettuja muutoksia 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua suurempinakin valtuustojen tahdon vastaisesti, mikäli 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset toteutuisivat niissä erityisellä painavuudella⁹⁰⁸. Erityisten ehtojen painavuutta harkitaan kussakin tapauksessa erikseen⁹⁰⁹.

Näin tehtiin myös *Helsingin* ja *Sipoon* välisessä kuntajakokiistassa. Kuntajaon muutosesitys täytti kuntajakolain 5 §:ssä tarkoitettut määrälliset kriteerit. Siksi muutostarpeen ja sille esitettyjen perusteluiden arvioinnissa oli syytä kiinnittää huomiota myös siihen, täyttyykö erityisen painavuuden vaatimus. *Tuorin* mukaan muutos oli selkeästi heikennys *Sipoon* kunnan ja sen asukkaiden kannalta. Tällä seikalla olisi pitänyt olla erityistä painoa 5.2 §:n mukaisten erityisten edellytysten kannalta.⁹¹⁰

Erityisen painavien ehtojen katsottiin täyttyvän. KHO totesi *Helsingin* seudun kehittämisen olevan merkitystä paitsi alueelle itselleen myös laajemmin Etelä-Suomessa ja valtakunnallisestikin. Sen sijaan *Sipoon* kannalta KHO ei pitänyt merkittävänä n. 2 000 asukkaan menettämistä ja totesi kunnan rajan muutoksen taloudellisten vaikutusten arvioimisen tässä vaiheessa olevan vaikeaa. Samalla KHO kuitenkin viittasi kunta- ja palvelurakennemuutukseen ja sen edellyttämään kuntien yhteistoimintaan sosiaali- ja terveystoimissa.⁹¹¹ *Tuori* kuitenkin huomautti, että kunnan rajan muutoksen kielteisiä seuraamuksia ei tulisi sivuuttaa sillä perusteella, ettei täsmällinen arvio ole mahdollista. KHO ei myöskään arvioinut *Sipoon* mahdollisuuksia selviytyä lakisääteisistä tehtävistään.⁹¹²

6.3 Päätös kunnan rajan muuttamisesta

Kunnan rajan merkitykseen vaikuttaa myös sen muuttamista koskeva päätöksenteko. Jo pelkästään päätöksenteon luonteella on merkitystä. Näin ensinnäkin siksi, että tiedossa olisi kaikki säännökset, joita kunnan rajan arviointiin on sovellettava. Toiseksi siksi, että saataisiin viitteitä kunnan rajalle ominaisista merkityksistä. Kunnan rajaa koskevien muutosten katsottiin olevan lakia valmistelleen työryhmän ja hallituksen esityksenkin mukaan luonteeltaan normatiivisia. Eduskunta päätyi kuitenkin käsitte-

907 Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 19

908 Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 19

909 Tällaisista perusteista *Pihlajaniemi* mainitsee esimerkiksi: 1) Kuntajaon muutos, jolla yhdistetään asuttu enklavi sitä ympäröivään kuntaan. 2) Tilanne, jossa vesistön tai muun sellaisen tekijän kunnan pääalueesta eristämä alue yhdistetään ko. alueeseen maayhteydessä olevaan tai muutoin luonnollisesti liittyvään kuntaan. 3) Muutos, jossa jonkin kunnan raja-alueella oleva vähemmistökielisten asuttama alue yhdistetään heidän kieltään käyttävään naapurikuntaan. *Pihlajaniemi* 1998 s. 40

910 *Tuori* 2006 s. 10–12

911 KHO:2008:1 s. 57

912 *Tuori* 2008

lyssään näkemykseen, jonka mukaan *kuntajakopäätökset ovat hallintopäätöksiä, jotka kuuluvat yleishallinto-oikeudellisen menettelyn piiriin.*⁹¹³

Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että kunnan rajojen muutostapauksissa on sovellettava kuntajakolakia ja myös hallintoasioissa yleisesti noudatettavaksi säädettyjä lakeja. Jos kysymys on tilanteista ja toiminnoista, joita koskevat säännökset on tässä suhteessa erityislaiksi katsottavassa kuntajakolaissa, sovelletaan sitä riippumatta siitä, mitä ko. asioista mahdollisesti on säädetty yleisissä hallintolaeissa. Hallintolakien säännöksiä on noudatettava, jos kysymys on tilanteista ja toiminnoista, joita koskevia säännöksiä ei ole kuntajakolaissa, mutta joita löytyy hallintolaeista. Miten säännöksiä sovelletaan käytännössä, ratkeaa tapausittain muutoksien valmistelijoiden ja päättäjien sekä heidän toimiansa käsittelevien tuomioistuinten valintojen mukaan.⁹¹⁴

Näin kunnan rajan muutoksen luonne määräytyy sen mukaan, millaisia säännöksiä positiivinen oikeusjärjestys kulloinkin asiasta sisältää. Vaikka kuntajakolaissa onkin korostettu kunnanvaltuustojen asemaa päätösvallan käyttäjänä, jaotuksen muutoksen aikaansaa vasta valtiovallan tahdonilmaisu⁹¹⁵. Valtiovallan tahdonilmaisu on kunnallisen jaotuksen muuttamiselle välttämätön edellytys, mutta kuntien myönteinen suhtautuminen on tärkeä tekijä. Kuntien suostumus ei kuitenkaan ole välttämätöntä tietyin edellytyksin.⁹¹⁶

Mikäli kunnan rajaa halutaan muuttaa, on menettelyssä huomioitava PeL 121 § ja noudatettava kuntajakolain (1196/1997) säännöksiä⁹¹⁷. PeL 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös sellaisenaan ei ole este kuntien rajojen muuttamiselle. Säännös ei ota kantaa, millainen on tarkoituksenmukainen kuntajaotus. Myöskään esimerkiksi KHO ei voi valituksia käsitellessään ottaa kantaa kuntien rajojen tarkoituksenmukaisuuteen. KHO:n päätöksiä linjaukset voivat koskea ainoastaan kunnan rajojen muuttamista koskevaa menettelyä ja oikeudellisten edellytysten täyttymistä.⁹¹⁸

Kuntajakolaki on koko julkista hallintoa tai kuntien hallintoa yleisesti koskeviin lakeihin nähden erityislain asemassa. Suhteessa muihin kunnan rajaa ja kuntajakoa

913 Ks. tähän liittyviä näkökohtia ja keskustelua tarkemmin Pihlajaniemi 1998 s. 17–22.

914 Pihlajaniemi 2000 s. 7

915 Kunnanvaltuuston päätös hyväksyä ehdotus kunnan rajan muuttamiseksi on esimerkiksi valituskelpoinen ratkaisu, ks. KHO:1990-A-34. Kuntajaon muutospäätös ei ole maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden suunnitteluasiakirja eikä sillä oikeudellisesti myöskään ohjata suunnittelua mainituissa asioissa. kuntajaon muutos koskee itsehallinnollista kuntajaotusta. KHO:2008:1 s. 29

916 Rytkölä 1957 s. 23

917 Yksittäisen kunnan itsehallinnollinen asema ei näyttäisi perustuslain ja kuntajakolain säännösten perusteella kovinkaan vahvalta. Tämä ilmeni hyvin KHO:n ratkaisussa, jonka mukaan ao. lakien säännöksistä ei juuri löydy perusteita kunnallisen itsehallinnon turvaamiselle, jos toisen kunnan ja sitä ympäröivän laajemman merkittävän alueen edut vaativat kuntien välisen rajan muuttamista. Ks. KHO:2008:1 s. 56–57. Kunnan rajalla täytyy olla merkitystä. *Tuori* on myös todennut, ettei KHO erittele kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Toisin kuin KHO, hän katsoo, että perustuslaillisenä oikeutena kunnallisella itsehallinnolla on myös kuntajakolain soveltamista ohjaava tulkinta. Tämän painoarvon tulisi olla sitä suurempi, mitä yksimielisempi kunnan ja alueliitoksen tarkoittaman alueen asukkaiden vastustava kanta on. *Tuori* 2008

918 KHO:2008:1 s. 45–46

säänteleviin lakeihin sitä on pidettävä yleislakina. Kuntajakoasioissa noudatetaan kuntajakolakia, jos asianomaisissa erityislaeissa ei ole toisin säädetty.⁹¹⁹ Vaikka perustuslain mukaan laissa pitäisi antaa tarkempia säännöksiä kunnallisesta jaotuksesta, ovat ne jääneet melko ylimalkaisiksi ja suppeiksi. Kunnan rajoja koskevista muutoksista voi päättää myös eduskunta säätämällä niistä erityisellä lailla.

Muutoin kunnan rajan muuttamisesta päättää joko valtioneuvosto tai ministeriö. KuntajakoL:n 11 §:n mukaan valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta taikka sitä koskevan esityksen tai aloitteen hylkäämisestä.

Ministeriö voi kuitenkin päättää 5 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, taikka hylätä sellaista muutosta koskevan esityksen tai aloitteen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

Päätösvalta on lähtökohtaisesti valtioneuvoston yleisistunnolla. Kunta-asioita käsittelevä ministeriö voi kuitenkin päättää sellaisesta kuntien rajojen muutoksesta, joka merkitsee muutosta kunnan alueeseen, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta. Ministeriö voi myös hylätä mainitunlaista muutosta koskevan esityksen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut.⁹²⁰ Mikäli päätöksentekoon oikeutetuista on jossakin tapauksessa epätietoisuutta, sen ratkaiseminen kuuluu valtioneuvostolle⁹²¹.

Kuntien rajojen muutoksista päättää poliittinen toimielin valtioneuvosto. Päätöksenteossa valtioneuvoston on noudatettava kuntajakolain ja hallinnollista menettelyä koskevien lakien säännöksiä. Valtioneuvostolla on kuitenkin harkintavaltaa, johon voi vaikuttaa hallituksen poliittinen kokoonpano ja sen näkemykset kunnallisen jaotuksen yleisestä kehittämisestä.⁹²² Periaatteessa valtioneuvostolla olisi mahdollisuus mm. epäsuorasti vaikuttaa kunnallisen jaotuksen muuttamiseen tai viivästyttää päätöksentekoa. Vakaat poliittiset olosuhteet ja pitkäikäiset hallitukset luovat mahdollisuuden hallinnollisten toimien ennakoitavuuteen ja kehittämiseen. Nykyisessä roolissa kuntajakolain mukaan valtioneuvosto ja ministeriö ovat kuntajakoasioissa lähinnä päätöksentekijänä

919 Pihlajaniemi 1998 s. 14. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) on yleislaki suhteessa kuntajakolakiin, sillä edellisen lain lähtökohtana on kehittää kuntarakennetta jälkimmäisen lain säännösten pohjalta eikä kunta- ja palvelurakenneuudistus merkitse laajamittaisia valtioelinten päätöksillä toteutettavia kuntajaotuksen muutoksia. HE (115/2006) s. 125

920 Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997 s. 21. Kuntien tekemästä rajan muuttamista koskevasta yhteisestä esityksestä ja ministeriön päätöksentekoa koskevasta toimivallasta ks. KHO:2007:1. Ratkaisu korostaa kunnanvaltuuston päätöksenteon keskeisyyttä.

921 Pihlajaniemi 1998 s. 52

922 Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota mm. Mennola ja Pöyhönen. Mennolan mukaan ylipäätään kunnallisen jaotuksen muutokset ovat erittäin poliittisävytteisiä ja siinä mielessä arvaamattomia. Mennola 1984 s. 175–178. Myös mitä suurempi ja hajanaisempi kunta on, sitä enemmän korostuu valtakunnallinen puoluepolitiikka. Mennola 2008 s. 665. Pöyhönen on katsonut myös kuntaliitosten olevan aina enemmän tai vähemmän poliittisia, eikä asialle voi juuri muuta. Varsinkin tärkeän yleisen edun harkinta ei saisi riippua hallitusten kokoonpanosta tai luonteesta. Kysymys on poliittisesta uskalluksesta. Pöyhönen 1989 s. 118–119.

vahvistajan eikä niinkään aloitteentekijän roolissa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaki mahdollistaa kuitenkin valtiovallan puuttumisen kuntien rajoihin, mikäli puitelain edellyttämät tavoitteet eivät muutoin toteudu.

Kuntajakopäätösten poliittisuutta tarkemmin pohtimatta, *Sipoon* tapaus heijasti maan hallituksen kokoonpanoa ja poliittista linjaa. Hallituksen ohjelmaan kuului edistää kunta- ja palvelurakennemuutosta sekä erityisesti eheyttää kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta⁹²³. Toisen päähallituspuolueen, pääkaupunkiseudullakin erityisen vahvan poliittisen ryhmittymän ministerit tukivat selvemmin kuntajaon muutosta. Hallituksen pienimmän ryhmittymän ministeri puolestaan vastusti esitystä, puolueella oli suhteellisen vahva kannatus myös *Sipoon* kunnassa. Tätä taustaa ja mm. *Tuorin* KHO:n päätöstä vastaan kohdistamaa kritiikkiä vasten vaikuttaa siltä, että KHO on *Sipoo*-ratkaisullaan etäännyttänyt perustuslaissa turvatusta kunnallisen itsehallinnon periaatteesta ja ottanut kovin yhteneväisen kannan valtiojohtoon poliittisten tavoitteiden ja lain tulkintojen kanssa. KHO:n päätöksen laajempi yhteiskunnallinen merkitys selviää lähivuosina.

6.4 Uusi kuntajakolaki

Hallituksen ohjelmaan ja kunta- ja palvelurakennemuutukseen viitaten on myös tarkoitus laatia uusi kuntajakolaki, joka tulisi voimaan vuoden 2010 alusta. Ehdotetun uuden kuntajakolain yksityiskohtia ei tässä vaiheessa ole tarpeellista käydä lävitse. Sen sijaan otetaan esille lakiluonnoksen keskeisimpiä yleisiä linjauksia ja sisällöllisiä uudistuksia.

Lakia on valmistellut erityinen kuntajakotyöryhmä, jonka ehdotus on otsikoitu muistioksi. Lain tavoitteena on kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteita sivuten elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Kuntajaon tulisi turvata kaikkialla kohtuullisen yhdenvertaiset edellytykset asukkaiden itsehallinnolle, palvelujen järjestämiselle ja yleiselle hallinnolle. Lain tarkoituksena olisi kehittää kunnallisen päätöksenteon asemaa, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuntajaon muutosprosessissa sekä yleisesti korostaa kunnan roolia. Ehdotuksessa korostetaan kuntajaon muutospäätöksen luonnetta hallintopäätöksenä. Kuntajakolaissa olevia poikkeuksia lukuun ottamatta asiassa sovellettaisiin yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita.⁹²⁴

Kuten jo edellä todettiin, uuden kuntajakolain yleiset tavoitteet ovat jatkoa kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaille (169/2007). Lakiehdotuksen yleinen henki on puitelain tapaan keskushallinnon tarpeita korostava. Kuntajakotyöryhmän näkemyksenä on, että vain alueeltaan ja väestöltään riittävän suuret kunnat täyttävät elinvoimaisuuden, toimintakyvyn ja eheyden kriteerit. Tällaisten kuntien katsotaan

923 Pääministeri *Matti Vanhasen* II hallituksen ohjelma s. 23

924 Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2009 s. 46–47

suoriutuvan parhaiten tehtävistään, parantavan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja vahvistavan kuntien asemaa. Tavoitteet sellaisenaan ovat kannatettavia ja tässäkin tutkimuksessa on useissa kohdin viitattu kuntajaon epäkohtiin. Kuitenkin lakiehdotuksen tavoitteet eivät merkitsisi mitään merkittävästi uutta nykyiseen kuntajakolakiin verrattuna. Kuntajaotuksen muuttamisen yleiset kriteerit olisivat myös edelleen väljiä ja tulkinnanvaraisia.

Kysymystä kunnallisen jaotuksen ja sen muuttamisen itsehallinnollisista ja oikeudellisista merkityksistä käsiteltiin muistiossa niukasti. Kunnallisen itsehallinnon sijaan ehdotuksessa korostetaan kunnallisen jaotuksen yleishallinnollista merkitystä, lähtien pääosin yleishallinnollisista tarkoituspäätöksistä. Tämä ilmenee mm. edellä mainituissa lain tavoitteissa ja siinä, että kuntajaon muutospäätös nähtäisiin entistä selvemmin hallintopäätöksenä. Jo voimassa oleva laki perustuu samaan näkemykseen kuntajakopäätöksen luonteesta. Tämä ei kuitenkaan saisi merkitä sitä, että näkemys hyväksyttäisiin sellaisenaan myös uuden lain lähtökohdaksi, pohtimatta lainkaan laajemmin kuntajaon ja sen muutoksen merkitystä kunnalliseen itsehallintoon. Kunnallisen jaotuksen itsehallinnollinen suoja jäisi uudenkin kuntajakolain säännöksissä heikoksi. Lakityöryhmän muistiossa myös jätettiin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) vähälle huomiolle. Peruskirjan 3. ja 5. artiklan säännöksiä kunnallisen itsehallinnon merkityksestä ja kuntien rajojen muuttamisesta pitäisi olla Suomessakin noudatettavaa oikeutta.

Laissa ehdotetaan selkiytettävän kunnallisen jaotuksen muuttamistapauksista käytettävää käsitteistöä. Yleiskäsite olisi kuntajaon muuttaminen ja tämän lisäksi alakäsitteinä käytettäisiin kuntien yhdistymistä ja kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Säännöksiä täsmennettäisiin siten, että yleisluontoiset kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevat säännökset erotettaisiin nykyistä selkeämmin kuntajaon muuttamisen oikeudellisia edellytyksiä koskevista säännöksistä. Kuntajaon muuttamisen edellytysten tulisi aina täytyä, mutta ei kaikkien kehittämistavoitteiden. Elinvoimaisuus olisi kuntarakenteen uusi, lakiin kirjattava käsite. Käsitteenä se olisi laajempi kuin nykyisessä laissa mainittu kunnan toimintakyky. Kunnan elinvoimaisuuteen vaikuttavia tekijöitä olisivat elinkeino, työllisyys, talous, henkilöstö, yhdyskunta, ympäristö, asiakkaat, demokratia, kunnan johtaminen ja palvelut.⁹²⁵

Lakiin otettaisiin myös uusi edellytys yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamisesta. Kunnan tulisi muodostua yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Tämä edellyttää kunnilta yhteistä maarajaa, eikä tästä vaatimuksesta voisi poiketa kuin erityisen kuntajakoselvityksen perusteella. Näin voitaisiin välttää epäyhtenäisten kuntien alueiden muodostuminen. Yhden kunnan ei välttämättä tarvitsisi kattaa koko työssäkäyntialuetta, jos kunta muutoin olisi toimintakykyinen. Kuntajaon muutos ei kuitenkaan saisi rikkoa työssäkäyntialuetta.⁹²⁶

925 Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2009 s. 46–60

926 Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2009 s. 47–62

Säännös yhdistyvien kuntien yhteisen maarajan tarpeellisuudesta on puuttunut nykyisestä kuntajakolaista. Yhteisen kuntarajan puuttuminen voi kuntajaon muutos-hankkeissa aiheuttaa muita alueellisia järjestelyjä. Yhteistä maarajaa on käytännössä pidetty kuntajaon muutoksen välttämättömänä edellytyksenä. Kuntajakolaki tältä osin vahvistaisi tämän linjan. Lisäksi arvioitaessa kuntajaon muutoksen tarpeellisuutta, kuntajakolakityöryhmä näyttää omaksuneen KHO:n näkökannan, jonka mukaan tulee kiinnittää huomiota sekä nyt että tulevaisuudessa alueella asuvien ja elinkeinon-harjoittajien kannalta⁹²⁷.

Kuntajaon muutostapauksissa huomio kiinnitettäisiin erityisesti päätöksente-
kotilanteeseen, jota muistiossa kuvattiin ratkaisevaksi kuntajaon muutospäätöksen
syntymisen kannalta. Valtioneuvoston harkintavalta olisi kunnanvaltuuston päätök-
sentekoon verrattuna rajattu. Muutoksenhakutilanteissa laajennettu hallintotuomiois-
tuinten toimivalta tulisi koskemaan kuntajaon muuttamisen edellytysten selvittämistä.
Valtioneuvoston myönteisestä kuntajakopäätöksestä ei voisi enää valittaa.⁹²⁸

Kunnissa tehtävän kuntajaon muutosta koskevan päätöksenteon korostuminen
vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Sen sijaan on aiheellista kysyä, onko hallintotuomio-
istuin muutoksenhakutilanteessa oikea toimielin päättämään, täytyvätkö ehdotetun
kuntajaon muutoksen edellytykset ja muu lainmukaisuus. Tämä on toisaalta linjassa
sen kanssa, että kuntajaon muutospäätös olisi nimenomaan hallintopäätös. Tämä
todennäköisesti johtaisi kuitenkin epäyhtenäiseen kuntajakolain tulkintaan maan eri
osissa ja lisäisi kuntajaon muutospäätösten riitaisuutta. Hallintotuomioistuinten roolin
kasvamista voitaisiin pitää myös ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen
suojan kannalta.

Nykyinen kuntajakolaki on ollut voimassa vasta vähän yli kymmenen vuotta.
Laki on pääosin ollut ja on edelleen toimiva. Maan kuntajako on alkanut uudistua
sen tavoitteiden mukaisesti. Tapahtunutta kehitystä ovat edelleen vahvistaneet kunta-
jakolakiin tehdyt uudistukset ja kunta- ja palvelurakennemuutosten puitelaki, jossa
myös on raamit kuntarakenteen kehittämiseksi. Tätä taustaa ja kuntajakolakiehdotuk-
seen kohdistettua muuta kritiikkiä vasten sen säätäminen ei näin olisi välttämätöntä.
Sellainen uusi kuntajakolaki, jolle olisi todellista tarvetta ja syntyisi laajan yhteiskun-
nallisen keskustelun sekä laajapohjaisemman valmistelun pohjalta, saisi vahvemman
lähtökohdan.

927 Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2009 s. 63. KHO 2008:1 s. 54–56

928 Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2009 s. 47–60, 100

6.5 Hallinnon uudet muodot ja rajat

6.5.1 NPM, governance ja kaupunkiseutujen hallinto

Kun perinteinen hallinnollisesti säännelty ja ohjattu sekä toimivaltarajoihin perustuva järjestelmä ei ole pystynyt tarpeeksi huomioimaan muuttuvia palvelutarpeita ja muita yhteiskunnallisia muutoksia, on tilalle kehitelty ja esitetty erilaisia uusia hallinnollisia rakenteita. Näistä julkisuudessa tunnetuimpia ovat olleet NPM -oppiin, governance -termiin ja verkottumiseen perustuvat hallinnolliset ratkaisut.

New Public Management (NPM) ja siitä edelleen kehitetty *good governance*⁹²⁹ -termi kuvaa hallinnon sisäisten reformien laajentamista ja täydentämistä julkisen hallinnon ulkoisten ja tulevaisuuteen vaikuttavien kompetenssien parantamisen kautta⁹³⁰. Kunnallishallinto pohjautuu yhä enemmän kansalaisyhteiskuntaan. Monipuolistuvien governance- eli hallintasuhteiden kautta kunnat nähdään eräänlaisina virtuaalisina kuntakonserneina tai verkostokuntina, joiden toiminta painottuu paikallisyhteisöä koskevan hallinnon sijaan tämän yhteisön kehittämispotentiaalin hyödyntämiseen ja omaehtoisuuden vahvistamiseen.⁹³¹

Hallinnon uudistamista ohjaavat trendit NPM oppien jälkeen korostavat edelleen hallinnon toiminnallista erottamista tai erilaistamista. Näiden pyrkimysten mukaan hallinnon tulisi mahdollisimman pitkälle rakentua yksityissektorin mallin pohjalle. Palvelusektoria tulisi hoitaa yksityisoikeudellisesti tai toimintayksiköiden tulisi olla ainakin organisatorisesti itsenäisiä. Hallinnossa pitäisi olla vähemmän politiikkaa ja vastaavasti korostaa enemmän asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja intressejä. Vahvistuva yhteistyö yksityisen sektorin kanssa lisäisi hallintoyksiköiden itsenäisyyttä. Alueen kokonaiskehittäminen ei näin kuuluisi enempää poliittiselle johdolle kuin virkamiehille, vaan siihen tulisi vaikuttaa sopimuksin ja kilpailun keinoin.⁹³²

Erityisesti kuntatasolla näkyvät selvästi valtion ja yhteiskunnan suhteessa julkiseen, yksityiseen ja kolmanteen sektoriin tapahtuneet muutokset. Nämä muutokset on seurausta itsestään muuttuneesta julkisen hallinnon ja valtion ulkopuolisten toimijoiden välisestä suhteesta. Muutoksen kuluessa julkisen ja yksityisen sektorin väliset erot pienentyvät. Sektorit luovat keskenään uudenlaisia, usein sekamuotoisia organisaatioita ja institutionaalisia järjestelyjä, kuten esimerkiksi ”urban governance” -termi. Toisaalta instituutiot rajoittavat toimintamahdollisuuksia ja toisaalta tarjoavat erityistä tilaa yksilöiden toiminnalle. Governance -termiä voidaan käyttää kokoavana käsitteenä, joka sisältää erilaisia yhteisesti koordinoitujen toimintojen muutoksia. Governance nähdään hallinnolle (government), joka rakentuu perinteisesti hierarkiseen valtion ja yhteiskunnan väliseen erotussuhteeseen, vastakkaisena mallina.⁹³³

929 Termillä governance on tarkoitettu hallintaa ja myös uutta hallintotapaa. Niemi-Filahti 2003 s. 158

930 Rynnänen 2003 s. 243

931 Anttiroiko 2002 s. 132

932 Benz 2002 s. 216–217

933 Einig – Grabher – Ibert – Strubelt 2005 s. 1

Erityinen *regional governance* -hallintotapa merkitsee sitä, ettei yksittäisellä alueella olisi lainkaan varsinaista hallinto-organisaatiota, vaan eräänlainen institutionalisoitu verotus- ja koordinoimisrakenne, joka syntyy erilaisten hallinnollisten ja yksityisten organisaatioiden yhteisvaikutuksena. Tehtäviä ei hoideta yksittäisen hallintoviranomaisen toimesta, vaan useampien alueyhdyskuntien, kuten kuntien ja eri erityisalojen viranomaisten toimesta yhdessä. Muodollista organisaatiota, joka tavallisesti on mukana olevien hallintokokonaisuuksien yhdistys, täydentäisi suhteellisen väljään organisaatioverkostoon perustuva rakenne. Rakenteen rajat määräytyisivät vallitsevien ongelmien ja tavoitteiden mukaan. Nämä rajat eivät välttämättä ole samat kuin muodollisten organisaatioiden. Hallintoalue ei ole varsinainen maantieteellinen alue, jolla on määrätty toimivaltarajat, vaan toiminta-alue, joka määräytyy yhteistyön tuloksena. Alueellinen hallintorakenne näyttäisi kehittyvän keskittämisen ja hajauttamisen kuin myös toiminnallisen erilaistumisen sekä alueellisen yhdentymisen jännitteisessä suhteessa.⁹³⁴

Hieman samoilla regional governance -linjoilla oli *Mennola* selvittäessään pääkaupunkiseudun hallintoratkaisuja 1990 -luvun alussa. Hänen mukaansa yleisen lainsäädännön kautta saatu maakunnantasoisen yhteisön asema tekee asianomaisista kaupunkiseuduista kiinteärajaisia ja vakiintuneita. Tällainen juridinen asetelma on hänen mukaansa toisaalta omiaan aiheuttamaan haitallistakin jähmeyttä järjestelmään. Muuttuvassa yhteiskunnassa pitkälle säännellyt hallinnolliset kokonaisuudet joutuvat yhä useammin ristiriitaan todellisuuden kanssa. *Mennolan* mukaan laajaa lainsäädäntöä vaativien hallintomallien sijasta on perusteltua tyytyä rajatumpiin tavoitteisiin. Aktiivinen kehittämisspolitiikka vaatii laajaa oikeudellista toimintavapautta, yksityisoikeudellisen toimintakyvyn korostuessa vapaan sektorin osuuden kasvaessa palvelujen tuottajana.⁹³⁵

Suurilla kaupunkiseuduilla on selvästi tarvetta koota hallintoa ja vähentää hallinnollisten rajojen vaikutusta. Kuntaliitosten sijasta *Loikkanen* viittaa *Tieboutin teoriaan*. Sen mukaan metropolialueen pienemmän mittakaavan toimintojen tehokkuuden ja valinnanvaran lisäämiseksi tarvitaan paljon kilpailevia kuntia, jotka eroavat toisistaan palvelujen ja verotason puolesta. Jos pienet kunnat vastaavat peruspalveluista, niin suuren mittakaavan tehtäviin tarvittaisiin poliittisia instituutioita, jotka katsovat koko metropolialueen etua. Niillä olisi alueen äänestäjien suora valtuutus ja oman rahoituksen tarjoamat edellytykset toimia. Esimerkiksi *Helsingin* seudun maakuntakaava kokoaa yhteen kaupunkien omia kaavoja, eikä aidosti koko alueen. Tuloksena on *Loikkasen* mukaan ollut aluerakenteen hajautuminen ja *Helsingin* seutu on kehittynyt suureksi pikkukaupungiksi eikä pieneksi suurkaupungiksi.⁹³⁶

Loikkasen mukaan pääkaupunkiseudun hallinnon kehittämiseksi ja palvelujen järjestämiseksi on kolme vaihtoehtoa. Yksi vaihtoehto on yhdistää pääkaupunkiseu-

934 Benz 2002 s. 222 - 223 ja 228

935 Eurooppalaisen suurtaajaman hallinto 1991 s. 32

936 Helsingin Sanomat 6.3.2008

dun neljä kaupunkia, mikä ei hänen mukaansa ratkaisisi kaikkia seudun ongelmia. Pienemmän mittakaavan toiminnot saattaisivat muuttua entistä byrokraattisemmiksi ja tehottomammiksi, toimintojen yhdenmukaistaminen ei välttämättä vastaisi kunta-laisten etua, kun äänestäjien mahdollisuudet vaikuttaa paikallisiin asioihin heikentyvät. Toinen vaihtoehto olisi siirtää huomattava osa suuren mittakaavan palvelutehtävistä valtion ja sen alueorganisaatioiden hoidettaviksi ja lisätä valtion päätösvaltaa myös *Helsingin* seudun maankäyttö- ja liikennepoliitikassa. Kolmas vaihtoehto olisi luoda seudulle metropolialueen hallinto demokraattisesti valittuine valtuustoineen. Tällä välitasolla päätettäisiin seudullisesti tärkeistä maankäytön ja liikenteen ratkaisuista sekä terveydenhuoltoon, koulutukseen ja kulttuuriin liittyvistä suuren mittakaavan asioista. Pienemmän mittakaavan palvelut hoidettaisiin kuntatasolla. Välitason toiminta voitaisiin rahoittaa tuloveron ohella kiinteistöverolla, jonka tuotto sopii suurten infrastruktuurien (radat, metrot, päätiet jne.) ja palveluhankkeiden rahoitukseen.⁹³⁷

Hallinnosta todellakin ollaan vähittäin siirtymässä hallintaan ja perinteisestä kuntamallista verkostokuntaan. Siksi suomalaisittain voidaan puhua paikallisesta hallinnasta. Esimerkiksi yhä useammin palvelut pyritään järjestämään ja erilaiset yhteiskunnalliset ongelmat ratkomaan yhteistyöverkon kautta, eikä enää kunnan oman hallinto-organisaation avulla. Kiinnostus on siirtymässä sisäisestä hallinnosta ulkoisiin suhteisiin ja sidosryhmiin sekä asiantuntijahallinnosta poliittisiin ja kansalaislähtöisempiin hallinnan malleihin. Kuntien toiminnan ohjaaminen ei enää perustuisi ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan ohjaukseen, vaan erilaisiin tapauskohtaisesti muodostuviin yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteisiin eri yhteistyötahojen kanssa.⁹³⁸

6.5.2 Verkostoituminen

Verkostoituminen on selvästi tämän ajan hallinnollinen suuntaus. Tämä ilmenee myös vireillä olevasta aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU). Hanketta koskevassa selvityksessä todetaan nyt tapahtuva nopea rakenteellinen muutos. Verkostoituva rakenne merkitsee sitä, että on vaikeaa sisällöllisesti tai muodollisesti yksiselitteisesti määrittellä tai määrätä keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon tehtävärajoja taikka aluehallinnon viranomaisten keskinäistä työnjakoa. Hallinnon läpinäkyvyys ja vastuusuhteiden määrittely kuitenkin edellyttää, että peruslinjaukset ja roolit ovat selkeitä. Uuteen aluehallintoon tarvitaan sen lisäksi myös sisäänrakennettua joustavuutta, verkostoitumista ja erikoistumismahdollisuuksia, jotta se voi vastata ajan haasteisiin.⁹³⁹

Laajemmin hankkeen taustalla voi nähdä kysymyksen yksityis-julkisesta verkottuneesta hallinnasta (*networked governance*).⁹⁴⁰ Esimerkiksi *Saksassa* hallinnon ja toimin-

937 Helsingin Sanomat 6.3.2008

938 Airaksinen – Nyholm – Haveri 2004 s. 21–22

939 Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2008 s. 86

940 Ladeur 2006 s. 341. Esimerkkinä mainitaan päätöksenteko television digitalisoinnin läpiviennistä.

nan verkottuminen on noussut erittäin ajankohtaiseksi. Siellä valtiosääntöoikeudessa on ollut jatkuvia vaikeuksia erottaa paikalliset tehtävät tätä laajemmista tehtävistä.⁹⁴¹ Nyt koko ”jellinekiläinen” kolmikantainen käsitys valtiosta (kansa, alue ja valta) on muuttumassa. Valtiollisuuden merkitys on myös muutoksessa ja kansallisvaltion tilalle on löydettävä uusia ei-hierarkkisia yhteistoimintamuotoja. Kansallisvaltion keskeinen asema säilyy edelleen, mutta sillä on toisenlainen rooli kuin aiemmassa hierarkkisessa ympäristössä. Globaalissa toimintaverkossa tehtävän yhteistyön kautta valtiot säilyvät toimintakykyisinä, mutta samalla oppivat yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa ja myös omaksuvat uusia rooleja.⁹⁴²

Mikä tehtävä kuuluu kunnan valtapiiriin, jää yksittäistapauksessa avoimeksi. Paikalliset tehtävät eivät myöskään ole luonteeltaan pysyviä, vaan jatkuvassa muutoksessa. Voidaan puhua toiminnallisesta itsehallintokäsityksestä, jossa paikallisten yhteisöjen tehtävät vaikuttavat kunnan identiteettiin poliittis-oikeudellisena hallintokokonaisuutena ja toisaalta paikallisen yhteisön sosiologisen identiteetin todellisena elintilana. Kunnalliset asiat tulisi kuitenkin voida erottaa kunnallisiin ja ylikunnallisiin ja selvittää missä tehtävien vaikutukset näkyvät. Paikallisen toiminnan vaikutus pysyy kunnan rajojen sisäpuolella eikä heti vaikuta laajemmalla kuntien yhteistyöalueella.⁹⁴³ Samalla valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden väliset erot vähenevät eikä vallan käytön monopoli voi varsinaisesti kuulua kenellekään. Näin tarkasteltuna julkiset ja yksityiset toimijat osoittautuvat myös yllättävän toistensa kaltaisiksi.⁹⁴⁴

Verkostoja voi olla hyvin erilaisia ja usealla toimialueella. *Hiironniemen* mukaan suomalaisen paikallisen hallinnon verkostot voivat olla poliittis-hallinnollisia -, vaikuttaja-, palvelutuotannon -, paikallistalouden kehittämis- ja paikalliskulttuurin kehittämisverkostoja. Aluetason verkostot voivat olla poliittis-hallinnollisia verkostoja (seutuverkostot, kuntayhtymät, maakunnan liitot ja valtion aluehallintoyksiköt), alueellisen kehittämisen verkostoja (aluekehitysverkostot ja alueelliset innovaatioverkostot) ja alueelliset palvelutuotantoverkostot (sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkostot, koulutus-, kulttuuri- ja nuorisopalvelujen verkostot).⁹⁴⁵

Toimintaverkostot ovat monikeskuksisen yhteiskunnan ilmiöitä, jotka koskevat yhteiskunnan eri aloja. Tämä on vastoin klassista valtioteoriaa, jossa valtio nähdään yhteiskunnan ylimpänä toimijana. Toimintaverkoston olemassaolo heijastaa siihen osallistuvien toimijoiden välisiä keskinäisiä riippuvuussuhteita. Toimintaverkoston suhteet eivät ole yleensä samanarvoisia, vaan sielläkin muodostuu valtarakenne, eikä toimintaverkoston toimijoiden yhteisvaikutus heti johda tasapainoiseen yhteistyöhön. Tällaisten toimintaverkoston rakenteelle on tyypillistä, että eri toimijoiden väliset

941 Werner – Jensen 2006 s. 106

942 Schuppert 2003 s. 23 ja 890–898. Tyypillisen esimerkin tällaisen toimintamuodon käyttöönottamisesta tarjoaa EU:n komission Lissabonin strategia, tavoite tehdä EU:n alueesta maailman kilpailukykyisin vuoteen 2010 mennessä.

943 Werner-Jensen 2006 s 106–108

944 Schuppert 2003 s. 891

945 Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005 s. 53–59

suhteet eivät ole luonteeltaan horisontaalisia tai hierarkkisia. Kysymys on samalla kertaa organisaation sisäisestä suhdeverkosta niin, että verkoston eri toimijoiden väliset suhteet ovat helposti tunnistettavissa.⁹⁴⁶

Verkoston kriteereitä ja toimintaperiaatteita voidaan luetella tarkemmin seuraavasti:

- jäsenillä on joitakin yhteisiä strategioita tai tavoitteita
- verkoston toimijat eivät voi määrätä toistensa strategioista, vaikka voivat niihin vaikuttaa. Verkoston jäsenillä ei ole määräämisvaltaa toisiinsa nähden, vaan toimivat verkostoissa itsenäisesti
- jäsenet ovat keskenään riippuvaisia
- toimijat eivät voi saavuttaa tavoitteitaan (ainakaan yhtä hyvin) ilman toisten osallisten mukana oloa
- verkostot ovat suhteellisen autonomisia suhteessa valtioon, hallintoon tai organisaation sisällä ylempiin organisaatiotasoihin
- vuorovaikutus jäsenten välillä on jatkuvaa ja luottamukseen perustuvaa
- verkoston ongelmaratkaisussa vuorovaikutuksessa pyritään yhteisymmärrykseen
- organisoituminen voi vaihdella kiinteästä löyhempään
- verkoston johtaminen on toiminnan koordinoimista, johon osallistuvat kaikki verkoston jäsenet
- valtion hallinnon rooli verkostoissa on erityinen, mutta ei ole toimijoita ylemmässä asemassa. Valtion ja kunnan rooli voi olla pääkoordinaattorin, verkostorakentajan tai johtajan rooli, silloin kun ne ovat jäseninä verkostoissa.⁹⁴⁷

Toimintaverkostoille on leimallista tietty organisaatiomalli, joka erottaa institutionaalisesti valtion, talouden ja yhteiskunnalliset toimijat. Toimintaverkostot sitovat ja yhdistävät toisiinsa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Verkostot luovat siltoja maan sisällä hallinnon eri tasojen (valtiollinen-alueellinen-paikallinen) välillä, mutta myös hallinnon sisäisten ryhmien, yksityisen sektorin ja muun yhteiskunnan välillä. Verkostot heijastavat näiden sektoreiden muuttuneita ja tärkeitä rooleja, kooten yhteen erilaisia ryhmiä ja voimavaroja sekä nostoen esille asioita, joita yksittäinen ryhmä ei pysty ratkaisemaan. Globaalit julkiset toimintaorganisaatiot eivät ole pelkkä instituutio muiden joukossa. Niillä on erityinen kyky yhdistää taustoiltaan erilaisia toimijoita, jotka ennen toimivat toisiaan vastaan. Verkostot ovat rakenteeltaan sellaisia, että ne voivat hyötyä siitä tosiasiaista, että kukin osallistuva sektori tuo esille erilaisia voimavaroja.⁹⁴⁸

Tyypillisessä verkostossa yhdistyy kansalaisyhteiskunnassa oleva vapaaehtoistoiminnan energia, liike-elämän taloudellinen vahvuus, valtiolle ja kansainvälisille järjestöille

946 Schuppert 2003 s. 894–895

947 Sisäasiainministeriön julkaisu 14/2005 s. 52

948 Schuppert 2003 s. 895–898

kuuluva lainsäädäntövalta, yhteistyökyky ja kapasiteetti. Verkoston tekemä yhteistyö luo säännöllisyyttä ja ennustettavuutta osallisten välisiin suhteisiin ja elinvoimaisen institutionaalisen kehyksen hedelmälliselle yhteistyölle. Ylittäen sosioekonomisia, poliittisia ja kulttuurisia kuiluja, verkostot järjestävät toimijoiden välisiä suhteita, jotka muutoin ajautuisivat toimintaa heikentävään vastakkainasetteluun. Globaalit toimintaverkostot sopivat globaaleista standardeista ja normeista, kokoavat ja levittävät tietoa, laajentavat markkinoita ja korjaavat markkinointikieltoja ja tarjoavat osallistumismahdollisuuksia globaaliin toimintaan.⁹⁴⁹

Hiironniemen havainnon mukaan verkostomainen hallinto voisi kehittyä kahdella tavalla. Ensinnäkin verkostomaisen hallinnon on mahdollista kehittyä eri tahojen ja toimijoiden kokoamisella tai kokoontumisella verkostoiksi (alueelliset kehittämisverkostot). Toisaalta vanhat hierarkkisesti organisoidut organisaatiot voivat löytyä konsernityyppisiksi verkostoiksi (valtion virastojen liikelaitostaminen ja kuntakonsernirakenteen muodostuminen). Vakiintuessaan verkostot näyttäisivät institutionalisoituvan yhtenäisemmiksi organisaatioiksi (seudulliset verkostot, innovatiiviset verkostot). Hallinto on selvemmin muodostanut seudullisia kuntien hallintasuhteisiin liittyviä verkostoja, alueellisia kehittämisverkostoja ja julkisten palvelujen tuotantoverkostoja. Valtion keskushallinnon kehittämisen ja alueellisen kehittämisen strategiset linjaukset toteuttavat verkostoajattelua. Palvelutuotantoverkostojen suhteen strategiset linjaukset valtion taholta ovat tähän saakka puuttuneet.⁹⁵⁰

Verkostoitumisen seurauksena valtion ja kuntien käytettävissä olevat ohjausmuodot ja -keinot ovat perusteiltaan muuttumassa. *Hiironniemen* mukaan kysymys on pitkälti siitä, tiedostetaanko tilanne ja halutaanko ottaa jo tapahtunut ja väistämättömästi edelleen tapahtuva kehitys huomioon, hallintaan ja hyödyntää sitä.⁹⁵¹ Esimerkiksi viranomaisten toiminta on muuttumassa verkostomaisempaan hallintoon, jossa hyödynnetään tietotekniikan mahdollisuuksia joustavuuteen viranomaisten välisessä viestinnässä. *Mäenpään* mukaan viranomaistehtävän kuuluminen yhtä useamman viranomaisen toimivaltaan on modernia hallintoa.⁹⁵² Kaikesta huolimatta, hierarkioihin perustuville hallintomalleille on edelleen tarvetta.⁹⁵³

Joustavuuden ja monimuotoisuuden ohella uusista hallinnan muodoista huolimatta on tärkeää, että hallinto edelleen perustuu selkeisiin rakenteisiin ja toiminnallisiin periaatteisiin sekä hallinnon päätöksenteon tasot että rakenteet määritellään selkeästi. Tähän kuuluu myös hallinnon verkostomaistenkin osien jäsentäminen hallinnon tasojen mukaan ja suhteessa hallinnon runkoon. Hallinnossa tulisi edelleen valvonnan ja oikeusturvan vuoksi määritellä kustakin tehtävästä vastuulliset viranomaiset ja poliittinen vastuu.⁹⁵⁴

949 Schuppert 2003 s. 898

950 Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005 s. 77

951 Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005 s. 78

952 Mäenpää 2003 s. 184

953 Airaksinen – Nyholm – Haveri 2004 s. 29

954 Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005 s. 82

Näin myös kunnallishallinnossa, vaikka kuntien väliset toimivaltarajat eivät ole olleetkaan niin jyrkät kuin muussa julkisessa hallinnossa. Lähtökohtaisesti kuitenkin kunnan rajat osoittavat kunnan toimivallan ja vastuun. Kun kunnat voivat hoitaa lähes kaikkia lakisääteisiä velvollisuuksiaan erimuotoisessa yhteistoiminnassa, joustavat kuntien rajat myös toimivaltarajoina. Kunnat ovat muutoin keskenään toimivaltamääritysten osalta yhdenvertaisessa asemassa eli asteellisesti kuntien toimivaltaa ei voida erotella. Kuntien yhteistyöelimet, esimerkiksi kuntayhtymät, käyttävät kuntien sille luovuttamaa toimivaltaa vain sovituissa laajuudessa.

Kaikkiaan kunnan toimivallan määräytymisperusteilla on merkitystä myös kansalaisten asemaan palveluiden käyttäjinä ja paikallisiin asioihin vaikuttajina. Kunnallishallinnon toimivaltamääritykset osoittavat selkeästi kuntien vastuun ja tätä kautta myös kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet. Koska toimivalta määräytyy kuntien rajojen perusteella, kuntien rajojen keskeinen asema kansalaisten perustuslaillisten oikeuksien kannalta ei verkottumisen johdosta muuttuisi.

Tulisiko edistää uusimuotoista hallinnan muodostumista (verkottumista) luomalla tarvittava rakenteellinen tuki, uusi suomalainen hallintajärjestelmä, kuten *Hiironniemi* asian ilmaisee. Aivan selvästi verkottumisella on myönteiset puolensa. Verkottuminen vähentää kuntien rajojen vaikutusta toimintojen järjestämisessä ja myös palvelujen saannissa. Yleinen johtopäätös verkottumisesta näin olisi, että erilaiset hallinnolliset rajat, mukaan lukien kuntien rajat, eivät toiminnallisesti ole niin merkityksellisiä, vaikka ne säilyvätkin. Kuntien rajoihin ei olisi näin välttämättä edes tarvetta tehdä muutoksia, koska kunnille kuuluvat tehtävät ja palvelut voidaan organisoida rajoista välittämättä⁹⁵⁵. Toisaalta yksi vaihtoehto voisi olla vahvistaa seudun hallinnollisia rakenteita ja *Tiilikaisen* ehdotuksen mukaan luoda toiminnallisiin alueisiin perustuva kuntarakenne⁹⁵⁶.

Tämäntapainen kehitys voi todennäköisesti pitkällä aikavälillä tapahtuakin, mikä tarkoittaa mm. vahvoja kaupunkiseutuja eli alueellisesti ja väestöllisesti suurempia kaupunkeja. Näin syntyvien kuntien rajojen merkitys tällöin vain korostuu, kun oletettavasti peruskunnat itse kantavat yhä suuremman vastuun tehtävistä. Verkottuvasta hallintajärjestelmästä ei ole koko hallintojärjestelmän perustaksi, mutta kyllä välineeksi järjestää toimintoja joustavasti hallinnon sisällä. Hallinnon keventyessä esimerkiksi kuntien lukumäärän vähentyessä, on kansalaisten palvelut ja niiden saatavuus turvattava hallinnon ja muiden toimijoiden laajentuvalla yhteistyöllä.

Itse hallinnon tulisi silti edelleen rakentua klassisten toimivaltaperusteiden varaan. Nämä perusteet ovat muuttuneessa toimintaympäristössäkkin yhä kestäviä ja toimivia. Kuntien rajoja tarvitaan edelleen näiden hallinnollisten perusteiden, kansalaisten oikeuksien turvaamisen, paikallisuuden ja yhteisöllisyyden vuoksi. Kuntajaon uutena

955 Paras-hankkeen tavoitteet voi nähdä myös verkottumista edistävinä toimina.

956 Seudullisen tason vahvistaminen aluerakenteessa edellyttää seutujen hallintaa monien toimijoiden ja verkostojen kokonaisuutena. Toiminnalliseen alueeseen perustuvan kuntarakenteen lisäksi tarvitaan *Kainuussa* toteutetun vaaleilla valittuun valtuustoon ja taloudelliseen ohjaukseen perustuva järjestely. Tiilikainen 2007

hallinnollisena perustana tulisi myös rakentua alhaaltapäin, tämän ajan ihmisten tarpeista, eikä ylhäältä valtiojohtoisesti. *Mennolan* ehdotuksen mukaisesti tarvitaan uusi yhteinen idea ja malli koko eurooppalaiselle paikallisautonomialle, joka rakentuisi subsidiariteettiperiaatteen varaan⁹⁵⁷.

6.6 Lopuksi

Tutkimuksen päätteeksi palataan tutkimusongelmaan ja kunnan rajaan liittyviin yleisiin näkökohtiin. Tiivistäen voidaan todeta, että kunnan rajan oikeudellinen merkitys ei ole muuttunut: *kunnan raja edelleen osoittaa kunnan toimivallan, vastuun ja kuntalaisten oikeuksien määräytymisperusteet*. Perusoikeussäännökset ovat vahvistaneet kunnan rajan merkitystä kansalaisten hyvinvoinnin ja oikeuksien turvaamisessa. Yleiset hallinnolliset periaatteet tukevat perustuslain säännöksiä ja korostavat hyvän hallinnon perusteita kaikessa hallintotoiminnassa, myös kuntien rajojen määrittämisessä ja muuttamistilanteissa. Kuntien tehtävien hoidossa erityisesti yhteistyön lisääntyminen eri muodoin on kuitenkin monilla tehtävälajoilla häivyttänyt kunnan rajaa. *Toiminnallisesti kunnan rajalla ei ole enää paljonkaan merkitystä*. Valtion toimesta kunnan rajan merkitys tehtävien hoidossa vähenee edelleen ja vastuu palvelutehtävistä siirtyy yhä enemmän kunnilta niiden yhteistyöalueille. Yhteiskunnallisiin muutoksiin ja tulevaisuuden haasteisiin vastaamisen katsotaan kuitenkin edellyttävän myös suurempia kuntia, ts. vähemmän kuntien rajoja.

Tutkimuksen edetessä on vahvistunut käsitys siitä, *etteivät kuntien rajat ole aivan yhteneväisiä niille asetettujen tavoitteiden ja kuntien tehtävien kannalta*. Kuntien rajojen vaikutus näkyy esimerkiksi kansalaisten keskeisimmissä perusoikeuksissa, joihin liittyvät palvelut ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet eivät ole eri kunnissa ja niiden eri alueilla samanlaisia. Kunnan tehtävät ovat laajentuneet, mutta myös mahdollisuudet niiden hoitamiseksi ovat lisääntyneet. Kuitenkin kunnan rajan perinteiseen oikeudelliseen merkitykseen vaikuttavia kunnan tehtäviä ja kansalaisen asemaa koskevia lainsäädännöllisiä muutoksia ollaan vasta nyt aloittamassa.

Kunta- ja palvelurakennemuutokseen sisältyvät sosiaali- ja terveydenhoidossa sekä ammatillisessa koulutuksessa toteutettavat muutokset siirtävät selkeästi tehtävää koskevan vastuun yli kuntarajojen kuntien yhteistoiminta-alueille. Samalla kuntien rajoista seuraavat vaikutukset siirtyvät yhteistoiminta-alueiden rajoina olevien kuntien rajoille. Oheisten palvelualojen uudistukset näyttävät tietä myös mahdollisesti kuntien muiden tehtävien alueellistumiselle. Palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton myötä kuntien rajojen merkitys entisestään vähenee ja palvelujen haku kuntarajojen yli on yhä luontevampaa.

Vielä on liian aikaista arvioida millaisen roolin ja tehtäväkentän yhteistoiminta-alueet tulevat saamaan koko kunnallisella toimialalla. Hallinnollisten rajojen ja

957 Mennola 2008 s. 666

kuntien toimivallan selvyuden kannalta sellaista tilannetta ei kuitenkaan voida pitää kannatettavana, jossa kunnat, yhteistoiminta-alueet, seudulliset ja maakunnalliset sekä muut kuntien yhteiset toimielimet toimivat päällekkäin⁹⁵⁸. Ei vain kunnan rajan merkityksen, vaan koko hallinnon ja sen peruskäsitteiden kannalta tällainen tilanne ei ole tyydyttävä. Perinteiset kunnallisen toiminnan peruskäsitteet, kuten kunnan yhteisöllisyys, omavastuu ja alueellinen toimivalta näyttävät nyt joustavan tehtävien uudelleen organisoinnin ja toiminnan tehokkaamman hoitamisen kustannuksella. Tällaiset kunnan rajaan liittyvät oikeudelliset ja muut merkitykset ovat jääneet julkisessa keskustelussa ja hallinnollisissa uudistuksissa taustalle.

Jos kuntien tehtävät pirstoutuvat ja verkottuvat yhä enemmän sekä siirtyvät ylikunnallisesti hoidettavaksi, on kuntien rooli perustavanlaisessa muutoksessa. Kunnallisen itsehallinnon keskeisen vallan käyttäjän eli valtuuston rooli paikallisena päätöksentekijänä luonnollisesti heikentyy, kun merkittävimmät päätökset tehdään yhteistyöelimissä. Huolimatta kunta- ja palvelurakennemuutoksen sinänsä hyvistä tavoitteista selkeyttää hallintoa ja kuntien vastuuta, on vaarana, että päätöksenteko etäänny kuntalaisista kauemmaksi, suorien demokraattisten vaikutuskeinojen piiristä.

Lisäksi kuntakartan halutaan kehittyvän erityisesti kohti nykyistä vahvempia kaupunkiseutuja⁹⁵⁹, jotka syntyvät joko seudullisen tai maakunnallisen kaupunkikeskuksen ja sen välittömään toimintaympäristöön kuuluvien kuntien yhdistymisellä. Kun tulevaisuudessa kuntia on vähemmän ja ne ovat entistä suurempia, muuttaa tällainenkin tilanne ajan kuluessa koko kuntaorganisaation luonnetta, mm. itsehallintotehtävän merkitystä. Suurempien kuntien toiminnan omavastuu lisääntyy, mutta asukkaat etäännyvät kunnasta ja sen päätöksenteosta. Toisaalta yhteistoiminta-alueiden ja muiden yhteistyöjärjestelyjen johdosta kunnan omavastuu monilla hallinnonaloilla hämärtyy ja heikentyy.

Kuntien yhteisöllisyys ja paikallisuus saavat uutta sisältöä toimintojen laajetessa yli kuntarajojen. Tämä edellyttää niin kuntien päättäjiltä kuin asukkailta uudenlaista ajattelua ja suhtautumista kunnan kehittämiseen. Kuntien yhdistymisten ja yhteistyöalueiden hyvistä tarkoituksista huolimatta demokratiavajeesta voi olla muodostumassa kuntiin todellinen ongelma. Kuntien rajojen uudistamisen tulisi palvelujen ja talouden ohella vahvistaa kunnallisen itsehallinnon toteutumista suoden kansalaisille tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia. Kunnan tulisi säilyä kansalaiselle läheisenä. Kuntien ei ole tarkoitettu toimivan vain valtiollisten tarkoituksien toteuttamiseksi julkisten palvelujen järjestäjinä, suurempina kokonaisuuksina, vaille merkittävää omaa päätösvaltaa ja kosketusta kuntalaisiin.

Kunnan rajojen erilaiset merkitykset ja näkökulmat yhdistävän kokonaisarvion tekeminen on vaikeaa johtuen kuntien tehtävien erilaisuudesta. Erityisesti kuntien

958 Ks. Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2009 s. 180

959 Tähän näkökohtaan viitattiin myös Paras-hankkeen seuranta tutkimuksessa. Sen mukaan kunta-rakennetta pohditaan keskisuurten kaupunkien alueiden näkökulmasta. Hanke on käynnistänyt kaupunkien ja kehyskuntien välistä yhteistyötä, mutta myös lisännyt niiden välistä jännitettä. Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2009 s. 169

palvelu- ja poliittinen tehtävä on monelta kohdilta ristiriidassa keskenään. Palvelutehtävän näkökulmasta kunnat ovat lähinnä julkisten palvelujen järjestäjiä ja tuottajia. Tehtävässä onnistuminen edellyttää kunnilta mm. riittävää osaamista, väestömäärää ja taloudellista vahvuutta. Jokainen kunta on koostaan riippumatta vastuussa keskeisimpien hyvinvointipalvelujen järjestämisestä rajojensa perusteella, joko alueellaan tai kunnan jäsenyyden mukaan. Tämä ilmentää kunnan vastuuta vain asukkaistaan, ei yleistä velvollisuutta huolehtia kansalaisten hyvinvoinnista. Kunnan raja vaikuttaa eri tehtävissä eri tavoin. Kun kunnat voivat halutessaan hoitaa useimmat palvelutehtävät, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja yhdyskuntatekniikkaan liittyvät palvelut yhteistyössä, kuntien välinen raja menettää merkitystään palvelujen saannin kannalta. Perusopetuksessa kunnan rajalla on edelleen toisenlainen merkitys. Vaikka lähtökohteisesti opetukseen voi hakeutua kuntarajoista välittämättä, toisen kunnan kouluun pääseminen voi olla vaikeaa.

Huomioiden myös perusoikeussäännökset ja palvelujen järjestämistäkin koskevat hallinnolliset periaatteet, kuntien rajoja tulisi olla vähän ja kuntien toisiinsa nähden tasavahvoja. Käytännössä laadukkaita palveluja ei turvata vain kuntien rajoja poistamalla, vaan myös kehittämällä itse palvelutuotantoa paikalliset olosuhteet huomioiden. Kuntien rajojen keskeisin merkitys palvelutehtävässä on näin osoittaa yksittäisestä palvelusta vastaava kunta, riippumatta siitä miten ao. palvelu järjestetään.

Poliittinen tehtävä sisältää kunnallisen itsehallinnon ytimen: kunnallinen itsehallinto on ennen kaikkea kuntalaisten itsehallintoa. Kuntien tulisi muodostua yhteisöistä, jotka mm. toimivat omavastuista jäsentensä johdon ja valvonnan alaisuudessa, kooten asukkaidensa mielipiteitä ja tarjoten vaikutuskanavan yhteisiin paikallisiin asioihin. Kunnan rajojen muodostava yhteisö koostuu alueesta ja siellä asuvista ihmisistä. Kunnat voivat olla omasta historiastaan, väestöstään ja alueellisista sekä muista erityispiirteistä johtuen hyvin erilaisia. Poliittisen tehtävän sisältö poikkeaa tältä osin palvelutehtävästä. Kunnan kyky hoitaa poliittista tehtävää voi kuitenkin kyseenalaistua esimerkiksi keskeisen osan päätöksenteosta siirtyessä pois kunnalta tai kuntajaon muutoksen seurauksena. Poliittinen tehtävä on näin sidoksissa mm. palvelutehtävässä ja alueella laajemmin tapahtuviin muutoksiin.

Kunnan rajojen tulisi muodostaa aito yhteisö, jonka piirissä asuvilla kansalaisilla on siihen kiinteä yhteys ja jonka alue on yhtenäinen, kattaen mahdollisimman hyvin ihmisten elinympäristön. Kansalainen vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskeviin päätöksiin kotikuntansa kautta. Tässä tehtävässä keskeisessä asemassa on kunnan ylin päättävä toimielin eli kunnanvaltuusto. Kunnanvaltuusto edustaa suoraan kuntalaisia, sen toiminta ja päätösvalta on ollut aivan keskeisin osa kunnallishallintoa. Kuntien koon kasvaessa on vaarana, että kunnanvaltuuston toiminta jää etäiseksi. Kun kunnan tehtäviä koskevaa päätösvaltaa puolestaan siirtyy yhteistyötoimielimille, hallinnosta tulee kasvotonta ja koko kunnallinen itsehallinto menettää merkitystään.

Siksi voidaan todeta, että kunnan rajan vaikutukset poliittisen tehtävän osalta ovat selvärajaisempia ja kunnallisen itsehallinnon kannalta huomattavampia kuin

palvelutehtävissä. Kunnan tehtävät ovat sidoksissa toisiinsa. Näin kunta- ja palvelurakenneuudistus on epäsuorasti myös poliittinen uudistus, koska se muuttaa kuntien rajojen merkitystä poliittisessa tehtävässä kuntien yhteistyön lisääntyessä ja kuntien koon kasvaessa.

Kuntien rajojen uudistaminen on kuitenkin tietyissä olosuhteissa tarpeellista. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kuntien palvelutehtävien ohella uudistuksessa tulisi huomioida myös kuntalaisten muut tarpeet, kuten yhteisöllisyys ja vaikutusmahdollisuudet. Jos keskeiset hyvinvointipalvelut ja vaikuttamiskeinot ovat edelleen sidoksissa kotikuntaan, kuntien rajojen tulisi entistä painavammin perustein muodostaa vain todellisia yhteisöjä. Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja palveluseteleiden käyttöönotto parantaa palvelujen saatavuutta ja valinnanvapautta sekä eriyttää palveluja kuntarajoista, mutta ei palveluja koskevaa demokraattista päätöksentekoa ja luo muita vaikutuskeinoja⁹⁶⁰. Kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnan rajat eivät joustu niin kuin palvelujen järjestämisessä. Ristiriita syntyy siitä, että yhteiskunnan ja ihmisten elintapojen muutosten johdosta ihmisten toiminta tosiasiallisesti levittäytyy kuntarajoja laajemmalle alueelle. Kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta olisi näin muutettava joko kuntien rajoja tai luotava uusia demokraattisen vaikuttamisen tasoja ja -keinoja. Muutoin kansalaiset etäännyvät entisestään kotikunnastaan ja kunnista muodostuu pelkkiä palveluja koordinoivia virastoja.

Kansalaisten yhdenvertaisuus on tärkeä ja tavoiteltava periaate, jolla myös osaltaan perustellaan kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Usein juuri valtion näkökulmasta yhdenvertaisuus nähdään ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Näin asia ei ole, yhdenvertaisuutta tulisi vain paremmin sopeuttaa kunnalliseen itsehallintoon: kunnalliseen itsehallintoon kuuluu luonnollisesti erilaisuuden hyväksyminen. Kunnissa tulisi olla mahdollisuus moninaisuuteen, oikeus erilaisin ratkaisuin ja keinoin hoitaa asioita.⁹⁶¹ Tämä tulisi myös muistaa mietittäessä tulevia kuntarajojen muutoksia.

Tutkimuksessa on useassa yhteydessä käynyt ilmi ja vahvistunut käsitys siitä, että kuntien rajat ovat varsinkin kuntien lisääntyvän yhteistyön johdosta menettäneet merkitystään. Samalla kuitenkin kuntien rajat muodostavat edelleen hallinnollisten jaotusten ja toimivaltamääritysten perustan. Kuntien tehtävien laajuus määräytyy pääsääntöisesti kunnan alueen mukaan ja kansalaisten keskeisimmät oikeudet ovat sidoksissa kunnan rajoihin. Kunnallinen itsehallinto ja kunnan rajoilla määritelty alue ovat toisiinsa sidoksissa. Perustellusti voidaan todeta, että kuntien rajoilla on keskeinen vaikutus koko maan hallinnon järjestämiseen ja kansalaisten yhteiskunnalliseen asemaan. Jos kuntien toimintaympäristö ja rajat ovat monelta osin ristiriitaiset, on kenties myös kunnallisen jaotuksen merkitystä koko muun hallinnon perustana arvioitava uudelleen.

960 Tähän ongelmaan on kiinnittänyt huomiota myös *Heuru*, jonka mukaan vaikka kaikkien kuntien tehtävät ovat samat, niiden suorittamisessa kunnat ovat eritasoisia ja tämä kehitys korostuu kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä. *Heuru* 2007 s. 16

961 SOU 2007:11 s. 130

Kunnan rajat eivät vielä ole merkityksettömiä. Rajat voivat olla arkipäiväisessä elämässä näkymättömissä, mutta niitä tarvitaan osoittamaan hallinnollinen ja poliittinen vastuu sekä kansalaisten oikeuksien käyttöpiiri. Kuntien rajoihin tehtävillä muutoksilla voidaan suoraan vaikuttaa näihin tekijöihin, ei niinkään kuntien tehtävien järjestämiseen. Siksi onkin tärkeää kiinnittää huomiota kuntien rajojen toimivuuteen juuri näistä lähtökohdista. Maan hallinnollisen rakenteen tulisi olla mahdollisimman selkeä niin rakenteeltaan kuin vastuujaoon kannalta⁹⁶². Samalla olisi huomioitava kansalaisläheisyyden ja -näkökulman keskeinen merkitys kuntien rajojen arvioinnissa, eikä korostettava vain tehokasta palvelujen järjestämistä⁹⁶³.

Suomi on ollut tšekäläisen paikallishallinnon synnystä alkaen perinteinen kunnallisvaltio. Paikallishallintojärjestelmämme tulisi myös tulevaisuudessa rakentua itsehallinnollisesti vahvoin peruskuntiin. Jos kunnallinen jaotus ei kuitenkaan ole täysin tarkoituksenmukainen, paikallisen itsehallinnon toteutumista tulee edelleen vahvistaa kuntien rajoja muuttamalla. Ensisijaisena keinona tulisi kannustaa kuntia kunnallisen jaotuksen muutoksiin, eikä luomaan uusia yhteistyöratkaisuja nykyisen kuntarakenteen päälle. Kuntien yhteistyölle jää silti sijansa. Kunnat toimivat parhaiten edelleen itse määriteltyjen tehtävien ja toimivallan puitteissa, asukkaidensa suoran poliittisen tahdon ja valvonnan alaisuudessa.

Kuntien rajojen muuttamiseen tulisi jatkossakin suhtautua siten, että kunnat lähinnä itse ratkaisevat yhteistyö- ja kuntaliitoskysymykset. Tällöin päädytään kestäviin ja toimiviin ratkaisumalleihin, vältetään keinotekoiset sekä katkeruuttakin tuottavat ulkopuolelta määritellyt yhdistämiset. Kuntien tulee mukautua sosiaalisiin ja taloudellisiin muutoksiin ja niiden tulee olla itseohjautuvia. Hallinnollinen aluejako on parhaiten sopeutettavissa toiminnalliseen jakoon siten, että strategiselle valinnalle annetaan tilaa.⁹⁶⁴ Kokemukset Suomessa ja Euroopasta kuitenkin osoittavat, ettei merkittäviä kuntarakenteen muutoksia synny ilman valtiovallan aktiivisia toimenpiteitä eli taloudellisia kannustimia, ohjausta ja aikatauluja. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kaltaiset toimet ovat siten välttämättömiä.

Kuntien rajojen muuttaminen vähentää rajoista aiheutuneita oikeudellisia epäkohtia ja selventää hallintoa. Rajojen muuttaminen ei kuitenkaan poista kuntien kaikkia ongelmia⁹⁶⁵. Perimmäisiä ongelmia aiheuttavat kunnille määrätty tehtävät, väestön ikääntyminen, alueelliset erityispiirteet ja kansainvälisen talouden vaihtelut.

962 Tähän on kiinnitetty huomiota myös aluehallinnon uudistamishankkeen selvityksessä. Samalla todetaan, että muutokset paikallishallintoviranomaisten lukumäärässä ja koossa vaikuttavat myös aluehallintohallintoviranomaisten lukumäärään ja tehtävienjakoon paikallishallinnon kanssa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2008 s. 86–87

963 ”Kuntalainen tarvitsee laadukkaita palveluja, mutta entistä harvemmin keinotekoisia hallintorajoja”. Laamanen 2007 s. 258. Tämä yleinenkin kunnan rajan merkitystä koskeva toteamus pitää kyllä paikkansa, mutta yksipuolistaa kunnan rajaan liittyviä näkökohtia ja laiminlyö kuntien rajoihin liittyviä myönteisiä piirteitä.

964 Haveri – Laamanen – Majoinen 2003 s. 78

965 Kuntarakenteen muutokset eivät välttämättä turvaa tasapuolisia palveluja tai ratkaise palvelutuotannon ongelmia. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009 s. 96

Näihin tekijöihin ei kuntarajojen muutoksilla voida vaikuttaa, vain kenties sopeutua paremmin niiden vaikutuksiin. Tulevaisuudessa joidenkin kuntien toimintaedellytykset saattavat heikentyä niin, että kunnat eivät täytä kuntalain asettamia perusedellytyksiä. Väistämättömästi joudutaan edelleen miettimään, miten pitkälle julkisen vallan on tultava huolehtiessaan TSS-oikeuksien toteutumisesta. Alati ajankohtainen on myös kysymys resurssien riittävydestä edes kaikkiin lakisääteisiin palveluihin ja etuihin. Kaikkiin näihin ongelmiin haetaan ratkaisuja ensisijaisesti kuntien rajoista ja kysytään miksi kuntarajat ovat yhtä ”jäykkymättömiä kuin aikaan *Berliinin* muuri”⁹⁶⁶

Tähän ja moneen muuhunkin kysymykseen jää varmasti vastaus tässä tutkimuksessa antamatta. Kuten on käynyt ilmi, kunnan rajan merkitystä ei voida tiivistää yhteen lauseeseen tai määritelmään, niin paljon merkitys vaihtelee eri tehtäväalueiden kesken kuin niiden sisällä. Kunnan rajaan liittyviä erilaisia näkökohtia ja vaikutuksia on tässä tutkimuksessa nostettu kuitenkin esille ja tuotu julki osaksi kunnallista jaotusta koskevaa keskustelua ja kehittämistä.

966 Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 214

LÄHTEET

- Aalto, Esa. Kuntajakolaista oikeuskäytännön valossa. Teoksessa ”Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004”. Jyväskylä 2004.
- Aamulehti. Hämeen suurkuntahankkeella on väärä marssijärjestys. 28.8.2007.
- Aamulehti. Tanskan suuri kuntauudistus kypsä ilman poliitikkoja. 30.1.2008.
- Aamulehti. Kuntaraja pitää pikku-Eeron lähikoulun oven ulkopuolella. 8.4.2008.
- Aamulehti. Äiti ajaa päivähoitomatkoi 160 km päivässä. 20.9.2008.
- Aamulehti. Kunta katoaa, kotiseutu pysyy. 29.12.2008.
- Aarnio, Aulis. Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.
- Aarnio, Aulis. Laintulkinnan teoria. Juva 1989.
- Aarnio, Aulis. Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa ”Oikeusvaltio”. Toim. Aarnio, Aulis - Uusitupa, Timo. Vantaa 2002.
- Aftale om strukturreform. (<http://www.im.dk/publikationer/struktureftale/>)
- Airaksinen, Jenni. Nyholm, Inga. Haveri, Arto. Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Kunnallistutkimuksia. Tampere 2004.
- ALKU-hankkeen tilannekatsaus. 22.5.2008. Valtiovarainministeriö. (<http://www.vm.fi>)
- Alueiden komitea I. Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Tutkimukset E –1/99. Bryssel 1999.
- Alueiden komitea II. Euroopan alueiden ja kaupunkien elämänlaadun arviointi. Loppuraportti. Tutkimukset E – 3/99. Bryssel 1999.
- Alueiden komitea. Institutionaalisten asiain valiokunnan lausuntoluonnos aiheesta ”Uudet hallintomallit: Eurooppa kansalaisten aloitteellisuuden puitteina. Cdr 182/2000. Bryssel 2000.
- Alueiden komitea. Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Rajanylittävän alueidenvälisen yhteistyön edistämisstrategia laajentuneessa Euroopan unionissa – suuntaa-antava perusasiakirja tulevaisuutta varten”. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 12.8.2002.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. Sulkava, Reijo J. Tietoyhteiskuntakonsepti kunnille. Hanke-suunnitelma. Länsi-Suomen Allianssi. Tampereen yliopisto. Tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus 1998.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa ”Kuntien oikeus itsehallintoon”. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere 2002.
- Benz, Arthur. Die territoriale Dimension von Verwaltung. Teoksessa “Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert”. Klaus König. Baden-Baden 2002.
- Bohlin, Alf. Kommunalrättens grunder. 1999.
- Burmeister, Frank. Räumliche Beschränkungen für kommunale Wirtschaftsunternehmen – ein Verstoß gegen Europäisches Recht. Europarecht 5/2004.

- Cdr 145-1998 fin. Opinion of the Committee of the regions of 19 November 1998 on cross-border and transnational cooperation between local authorities. (http://www.cor.eu.int/corz_el.htm)
- Christoffersen, Henrik-Larsen, Karsten Bo. Statslige forskrifter og kommunal forvaltning en dansk empirisk analyse. Nordisk Administrativt Tidsskrift 2/2001.
- Council of Europe. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Council of Europe 1995.
- Council of Europe. Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. (<https://wcd.coe.int>)
- Council of Europe. Recommendation 240 (2008). Draft European Charter of Regional Democracy. (<https://wcd.coe.int>)
- Council of Europe. Recommendation 1829 (2008). Transfrontier co-operation. Parliamentary Assembly. (<http://assembly.coe.int>)
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR). What local and regional structures in Europe? The seminar on the reforms in Europe's local and regional structures. Copenhagen 1.10.2008. (<http://www.ccre.org>)
- Djupsund, Göran. Helander, Voitto. Ståhlberg, Krister. Det kommunala indelningsproblemet i Finland. Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi. Serie B:46. Åbo 1975.
- Einig, Klaus. Grabher, Gernot. Ibert, Oliver. Strubelt, Wendelin. Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.2005.
- Ekroos, Ari. Ympäristön- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Johdatusta ympäristönsuojelua ja luonnonsuojelua sekä luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Helsinki 1998.
- Ekroos, Ari. Majamaa, Vesa. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2005.
- Erlingsson, Gissur Ó. Kommundelningseffekter. En inventering av 1990-talets nya kommuners lokaldemokratiska erfarenheter. Teoksessa: SOU 2001:48. Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Stockholm 2001.
- Eskelinen, Heikki. Kotilainen, Juha. Imatra ja Svetogorsk: kaupunkiyhteistyötä Suomen ja Venäjän rajalla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2005.
- von Essen, Ulrik. Kommunal normgivning. Stockholm 2000.
- Euroopan parlamentti. Euroopan parlamentin päätöslauselma alue- ja paikallisviranomaisten roolista Euroopan yhdentymisessä (2002/2141(INI)). (<http://www.europarl.europa.eu>)
- Eurooppalaisen suurtaajaman hallinto. Pääkaupunkiseudun julkaisusarja A/1991/1. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV 1991.
- Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar. Sveriges kommuner och Landsting. (<http://www.skl.se>)
- Glaser, Andreas. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Umweltschutz. Die Verwaltung 4/2008.

- Gidlund, Janerik. Kommunal självstyrelse i förvaltning. Civildepartementet. Helsingbor 1983.
- Hannus, Arno. Hallberg, Pekka. Kuntalaki. 3. laitos. WSLT. Porvoo 2000.
- Harisalo, Risto. Rajala, Tuija. Ståhlberg, Krister. Kunnallispoliitikka. Helsinki 1992.
- Harisalo, Risto. Onko pieni kunta ongelma? Kanava 4/1996.
- Harjula, Heikki. Prättälä, Kari. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Jyväskylä 2007.
- Hauser, Dirk. Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – Beschränkungen durch Verfassung, Gemeindeordnung und Wettbewerbsrecht. Inaugural – Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. 2004
- Haveri, Arto. Jaskari, Harri. Seppälä, Kristiina. Ongelmana lääninraja. Toiminnalliset ja hallinnolliset alueet Vammalan - Huittisten seudulla. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. 1995.
- Haveri, Arto. Majoinen, Kaija. Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? ACTA -sarja nro 123. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000.
- Haveri, Arto. Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002.
- Haveri, Arto. Laamanen, Elina. Majoinen, Kaija. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. ACTA -sarja nro 155. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003.
- Heinolan kuntarajaselvitys. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitoksen suunnittelusarja 26/1986.
- Helsingin Sanomat. Helsingin metropolille seutuhallinnollinen vaihtoehto. 6.3.2008.
- Hermanson, Robert. Inhemska förvaltningsrätt. Anteckningar enligt professor R.F. Hermansons föreläsningar. HJ. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- Hermanson, Robert. Suomen valtiosääntö. Porvoo 1923.
- Hermanson, Robert. Kaira, Kaarlo. Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 3. uudistettu painos. Helsinki 1952.
- Heuru, Kauko. Uusi kuntalaki. Helsinki 1995.
- Heuru, Kauko. Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko. Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko. Mennola, Erkki. Rynänen, Aimo. Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.
- Heuru, Kauko. Hyvä hallinto. Helsinki 2003.
- Heuru, Kauko. Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko. Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Edilex 2007/13. (<http://www.edilex.fi>)
- Hilborn, Ingegärd. Hjert, Christer. Petersen, Leif. Reinholdsson, Jonas. Reuterfors-Mattsson, Irene. Riberdahl, Curt. Torngren, Håkan. Wikell, Staffan. Kommunallagen. Svenska Kommunförbundet. Uddevalla 2001.

- Hoffman-Riem, Wolfgang. Schmidt-Assman, Eberhard. Vosskuhle, Andreas. Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band 1. München 2006.
- Hoikka, Paavo. Kallio, Olavi. Ryyänen, Aimo. Kuntien unioniin. Tutkimus Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistoiminnan kehittämisvaihtoehtoista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 49/1996. Tampere 1996.
- Hoikka, Paavo. Lehkonen, Raimo. Rajala, Tuija. Ryyänen, Aimo. Siitonen, Pentti. Tetri, Eija. Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1999.
- Holopainen, Toivo. Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A -sarja N:o 81. Vammala 1969.
- Husa, Jaakko. Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N.o 4. Jyväskylä 1995.
- Husa, Jaakko. Pohjolainen, Teuvo. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Tampere 2008. Hämeen Sanomat. Hattula haluaa terveydenhuollon yhteistyöhön Janakkalan kanssa. 7.8.2008.
- Ikkala, Olli. Kunnan yleinen toimivalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A -sarja. N:o 60. Vammala 1959.
- Ilveskivi, Paula. Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia nro 57. Vantaa 2000.
- Johansson, Folke. Sammanfattning. Teoksessa: Kommunstorlek och demokrati. Johansson, Folke. Karlsson, David. Johansson, Bengt. Norén Bretzen, Ylva. Sveriges Kommuner och Lansting 2007.
- Jonsson, Ernst. Principen om likvärdig service – vad innebär den och hur kan den tillämpas? Med en särskild kommentar om den kommunala likställighetsprincipens innebörd av Alf Bohlin. Institutet för Kommunal ekonomi. IKE 1998:79. Stockholms universitet. Företagsekonomi institutionen. Stockholm 1998.
- Julkisen sektorin uudistaminen. Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1992.
- Julkisten palveluiden laatustrategia. Julkisten palvelujen laatustrategia-projekti. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1998.
- Jyränki, Antero. Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero. Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa ”Oikeusvaltio”. Toim. Aarnio, Aulis - Uusitupa, Timo. Vantaa 2002.
- Kaleva. Kuntayhteistyö säästäisi koululaisia. 15.6.2006. (<http://www.kaleva.fi>)
- Kaleva. Pitkä ja vaikea matka kunnanrajan yli. 12.2.2007. (<http://www.kaleva.fi>)
- Kaleva. Kuntaraja ei määrää identiteettiä. 20.4.2007. (<http://www.kaleva.fi>)
- Kaleva. Haukiputaan ja Oulun rajaa häivytetään. 5.11.2007. (<http://www.kaleva.fi>)
- Kaleva. Kakkosasukkaiden asemaa pitää pohtia. 3.6.2008. (<http://www.kaleva.fi>)
- Kaleva. Sairaalaipaikkansa voi pian valita. 10.11.2008. (<http://www.kaleva.fi>)

- Karapuu, Heikki. Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa ”Perusoikeudet”. Hallberg, Pekka. Scheinin, Martin. Tuori, Kaarlo. Viljanen, Veli-Pekka. Juva 1999.
- Karhu, Juha. Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003.
- Karppi, J. Ilari. Pirkanmaan kansainvälistäjien strategiset ilmiansuunnat: Europe of Regions vai Economic space –konsepti spatiaalisen muutoksen ja verkostojen tulkinnan lähtökohdaksi? Terra 1/1993.
- Kaukovalta, K.V. Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liiton julkaisuja I. Helsinki 1940.
- Kautonen, Mika. Paikallinen toimintaympäristö – verkostotalouden ydin. Terra 1/1993.
- Keating, Michael. Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. Teoksessa ”Theories of urban politics”. Edited by David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman. London 1995.
- Kekkonen, Urho. Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Keravuori-Rusanen, Marietta. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Helsinki 2008.
- Kirkinen, Heikki. Takaperin tulevaisuuteen. Hallinto 4/2005.
- Kiviniemi, Markku. Julkiset palvelut ja organisaatiot. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1989.
- Kolam, Kerstin. Ekman, Christina. Kommundelningar. Erfarenheter och utfall. Rapport till lokaldemokratikommittén. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen 1992.
- KOM(2001) 428. Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Euroopan yhteisöjen komissio. Bryssel 25.7.2001.
- Koski, Arto. Monikuntaliitokset. Acta -sarja nro 203. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2008.
- Knuutinen, Mikko. Teoksessa ”Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa?” Niemelä, Pauli. Knuutinen, Mikko. Kainulainen, Sakari. Malkki, Pertti. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio 1994.
- Kulla, Heikki. Kirjallisuutta. Lakimies 7–8/1995.
- Kulla, Heikki. Yhdenvertaisuuden osapuista. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisu n:o 14. Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu. Antti Jokela. 26.1.2005. Turun yliopisto 2004. (<http://www.edilex.fi>)
- Kulla, Heikki. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2008.
- Kultalahti, Jukka. Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B -sarja N:o 200. Jyväskylä 1990.
- Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon seurantaryhmä. Kaupunkisuunnitelmista annettava palaute. 30.1.2008.
- Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpano -opas. Kuntaliitto. Efeko. (<http://www.kunnat.net>)
- Kuntakartta muuttuu Tanskassa 2007. Karl-Erik Blomgren. Kuntaliitto. 18.1.2006. (<http://www.kunnat.net>)
- Kuntalehti 6/1993. Määräävätkö pankit kuntaliitoksista lopettamalla lainanannon?

- Kuntalehti 19/2008. Meänmaa-projekti kulttuurin ja yhdyskuntarakenteen kimpussa. (<http://www.kuntalehti.fi>)
- Kuuskoski, Reino. Hannus, Arno. Kunnallislaki. 5. uudistettu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B- sarja, N:o 39. Porvoo 1965.
- Laakso, Seppo. Suviranta, Outi. Tarukannel, Veijo. Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.
- Laamanen, Elina. Vapaaehtoiset pakkoliitokset. Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Tampereen yliopisto. Acta -sarja nro 194. Helsinki 2007.
- Ladeur, Karl-Heinz. Der Staat gegen die Gesellschaft. Zur Verteidigung der Rationalität der Privatrechtsgesellschaft. Tübingen 2006.
- Ladner, Andreas. Arn, Daniel. Friedrich, Ueli. Steiner, Reto. Wichter, Jürg. Gemeindeformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms "Zukunft Schweiz. Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal der Universität. Bern 2000.
- Laitinen, Kari. Rajojen rooli ja merkitys murroksessa. Aamulehti. 25.6.2001.
- Lapin Kansa. Kaivos pakottaa yhteistyöhön. 4.3.2008.
- Lindquist, Ulf. Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners allmänna befogenheter i rättspraxis. Stockholm 2000.
- Lehkonen, Raimo. Kunnan alue kuntalakiehdotuksessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1994.
- Lehtola, Ilkka. Matka maalta markettiin. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. Kuopio 2008.
- Losch, Bernhard. Schimansky, Christian. Entwicklungsprobleme des Kommunalrechts in Deutschland, Recht und Politik 3/2007.
- Majoinen, Kaija. Kuntaliitokset vai muu yhteistyö: Lähtökohdaksi paikallinen elinvoima, ei hallinnolliset rakenteet. Puhereferaatit 24.9.2002. (<http://www.kuntaliitto.fi>)
- Makkonen, Kaarle. Toimivalta. Lakimies 1964.
- Mennola, Erkki. Kuntien pakkoliitokset ja yhdistymiset Kymen läänissä. Hallinto-oikeudellinen lisensiaatintutkimus. Helsinki 1980.
- Mennola, Erkki. Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset ongelmat. Lakimies 2/1984.
- Mennola, Erkki. Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisesta merkityksestä. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 301. Tampere 1990.
- Mennola, Erkki. Harjavallan alueliitos vetää linjaa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2006.
- Mennola II, Erkki. Lausunto kuntajaon muuttamiseen liittyvistä oikeudellisista ja kunnallispoliittisista näkökohdista, erityisesti Helsingin kaupungin Sipoon kuntaan ja Vantaan kaupunkiin kohdistamien aluevaatimusten pohjalta. 1.9.2006.
- Mennola, Erkki. Tuhotaanko kunnallinen itsehallinto kuntaliitoksilla? Kanava 8/2008.
- Merikoski, Veli. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1966.
- Merikoski, Veli. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1970.

- Messner, Dick. World society – structures and trends. Teoksessa ”Global trends and global governance. Trowbridge 2002.
- Mouritzen, Poul Erik. De små kommuner. De er ikk’så ringe enda? AKF Forlaget. København 2000.
- Myllymäki, Arvo. Kalliokoski, Päivi. Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 51. Vammala 2006.
- Myllymäki, Arvo. Kuntia liitetään rahalla ja uhallla. Aamulehti 4.6.2007.
- Mäenpää, Olli. Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A -sarja. N:o 152. Vammala 1981.
- Mäenpää, Olli. Hallintosopimus. Helsinki 1989.
- Mäenpää, Olli. Kuntien itsehallinto EU – Suomessa. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia -sarja nro 22. Vammala 1997.
- Mäenpää, Olli. Julkisuusperiaate. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 1999.
- Mäenpää, Olli. Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä 2001.
- Mäenpää, Olli. Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2002.
- Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.
- Mäenpää, Olli. Lausunto Sini Sallisen väitöskirjasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2007.
- Mäkinen, Eija. Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Mäkinen, Pirjo. Kuntarakenneselvitys. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos 1992.
- Mäkinen, Pirjo. Kuntajakosäännökset kunnan näkökulmasta. Julkisoikeuden pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos 1994.
- Nielsen, Peder. Vad konstituerar ett kommunalt demos? Orsaker till kommunindelningar i Sverige. Papper framlagt på kommunforskningskonferensen i Oslo den 29.11 – 1.12.1996.
- Niemelä, Pauli. Teoksessa ”Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa?” Niemelä, Pauli. Knuutinen, Mikko. Kainulainen, Sakari. Malkki, Pertti. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio 1994.
- Niemi-Iilahti, Anita. Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Tutkimuksia No 163. Hallintotiede 11. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa 1992.
- Niemi-Iilahti, Anita. Paikallinen uusi hallintatapa – haaste tutkijoille ja käytännön toimijoille. Kunnallistieteiden aikakauskirja 2/2003.
- Niemivuo, Matti. Kuntajaon muuttamista koskevia oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan ongelmia. Lakimies 1983.
- Niemivuo, Matti. Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki 1991.
- NOU (Norges offentlige utredninger) 1992:15. kommune- og fylkesindelingen i et Norge i forandring. Oslo 1992.

- Nummela, Juhani. Ryynänen, Aimo. Kansalainen ja uusi hallinto. Helsinki 1996.
- Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö 2002.
- Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriö 2008.
- Oja, Aulis. Keskiaikaisen »Etelä-Suomen« asutus ja aluejaot. Historiallisia tutkimuksia XLIV. Suomen Historiallinen Seura. Forssa 1955.
- Ojala, Pekka. Pöyhönen, Aulis. Läheisyysperiaate – hallinnon uusjako. Polemia -sarja nro 6. Kunnallisan kehittämissäätiö. Jyväskylä 1994.
- Oulasvirta, Lasse. Tehokas kuntarakenne. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1994.
- Oulasvirta, Lasse. Jätehuolto ja vesihuolto kunnissa. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 10. Suomen Kuntaliitto. Acta -sarja nro 92. Helsinki 1998.
- Oulasvirta, Lasse. Palo- ja pelastustoimen suunta. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 16. Acta -sarja nro 108. Helsinki 1999.
- Ovaska, Esko. Ongelma, idylli vai elämysyhteisö? Pienten kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja sosiaalisen pääoman tarkastelua. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 7. Turku 2003.
- Paasi I, Anssi. Yhteisötutkimuksen kielestä ja sen metodologisista implikaatioista: teoriaa ja empiirisiä esimerkkejä. Terra 3/1991.
- Paasi II, Anssi. Muuttuvat aluekäsitteet maantieteen kehityksen heijastajana. Terra 4/1991.
- Palvelevampaan hallintoon: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Helsinki 1990.
- Persson, Vilhelm. Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbetskrifter utgivna vid Juridiska Fakulteten i Lund. Nr 160. Acta societatis Juridicae Lundensis. Lund 2005.
- Pihlajaniemi, Toivo. Kuntajakolaki selityksin. Helsinki 1998.
- Pihlajaniemi, Toivo. Kuntajaotusten muutosten oikeudellisesta luonteesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1998.
- Pihlajaniemi, Toivo. Kuntajaotuksen muutospäätösten oikeudellisesta luonteesta. Dosenttuuri -luento. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. 6.6.2000.
- Pihlajaniemi, Toivo. Suomalainen kunta vuonna 2020. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2002.
- Pihlajaniemi, Toivo. Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 53. Vammala 2006. (<http://www.kaks.fi>)
- Pystynen, Erkki. Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksista kunnallishallintoon. Tampere 1965.
- Pystynen, Erkki. Liittokunta. Vammala 1996.
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma. (<http://www.vn.fi>)
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. (<http://www.vn.fi>)

- Pöyhönen, Aulis. Onko kuntien pakkoliitoksille enää lainkaan edellytyksiä? *Lakimies* 6/1989.
- Pöyhönen, Aulis. Kuntajaon Lex Rantasesta Lex Pekkariseen. *Lakimies* 2/1993.
- Pöyhönen, Aulis. Kuntien kehittämisen pitkä linja. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 3/1998.
- Rasinmäki, Jorma. Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Helsinki 1997.
- Recommendation Rec (2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. 20.10.2004.
- Rieppula, Esko. Kouvolan seudun kuuden kunnan (Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala) yhdistymisselvitys. 27.9.2007. (<http://www.kouvolan-sanomat.fi>)
- Riikonen, Heikki. Sukupolvet ja alueellinen muutos. *Terra* 2/1995.
- Rytkölä, Olavi. Kuntain yhteistoiminta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A -sarja n:o 45. Vammala 1952.
- Rytkölä, Olavi. Kunnallisen jaon muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A -sarja n:o 55. Vammala 1957.
- Rytkölä, Olavi. Kuntajakolaki. Vammala 1978.
- Ryynänen, Aimo. Kunnan tehtävien lakisäätöistäminen. *Acta Universitatis Tamperensis* ser A vol 201. Tampere 1986.
- Ryynänen, Aimo. Kuntarakenteen kehitys ja kunnallinen organisaatio. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/1991.
- Ryynänen, Aimo. Lehtonen, Raimo. Mennola, Erkki. Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman periaatteisiin. Helsinki 1995.
- Ryynänen, Aimo. Linjanviitat ”kansalaisten Eurooppa”-, ”Alueiden Eurooppa”- ja ”Kuntien Eurooppa” -tavoitteille. Esitys työryhmässä. *Kunnallistieteen päivät*. Jyväskylä 22.10.1997.
- Ryynänen, Aimo. Linjanviitat ”kansalaisten Eurooppa”-, ”Alueiden Eurooppa”- ja ”Kuntien Eurooppa” -tavoitteille. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/1998.
- Ryynänen, Aimo. Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.
- Ryynänen, Aimo. Tehokkuus ei riipu kunnan koosta. *Hallinto* 1/2002.
- Ryynänen, Aimo. Julkisen hallinnon ja johtamisen uudistaminen – kestoteema vai muoti-ilmiö? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2003.
- Ryynänen, Aimo. Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004.
- Ryynänen, Aimo. Kuntapalveluhankkeelle reunaehdot itsehallintoperiaatteesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2005.
- Ryynänen, Aimo. Kunnallisen liiketoiminnan rajat murroksessa. Edilex 2006. (<http://www.edilex/lakikirjasto/3229.pdf>)
- Ryynänen, Aimo. Telakivi, Heikki. Eurooppalainen mallikunta. Helsinki 2006.

- Sakslin, Maija. Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Teoksessa ”Perusoikeudet Suomessa”. Toim. Liisa Nieminen. Helsinki 1999.
- Sallinen, Sini. Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- Sandberg, Siv. Ståhlberg, Krister. Kuntalaisten kunta ja valtio. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Polemia -sarja nro 25. Vammala 1997.
- Scheinin, Martin. Suomen valtiosäännön peruseriaatteet. Teoksessa ”Perusoikeudet”. Hallberg, Pekka. Karapuu, Heikki. Scheinin, Martin. Tuori, Kaarlo. Viljanen, Veli-Pekka. Juva 1999.
- Schuppert, Gunnar Folke. Staatswissenschaft. Baden-Baden 2003.
- Schwarze, Jürgen. Laakso, Seppo. Kuuttiniemi, Kirsi. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1999.
- Seppälä, Matti. Aluemaantieteestä rajamaantieteeseen. Ongelman asettelua. Terra 2/1993.
- Sevón, Cay. EU:n puheenjohtajakautteen kokous ”EU ja hallinta”; Euroopan Neuvoston paikallis- ja aluedemokratian johtokomitean toiminta; Rajoja ylittävä yhteistyö. Sisäasiainministeriö. Kunnat ja maakunnat Euroopassa -seminaari. 27.1.2006.
- Siitonen, Pentti. Martikainen, Juha-Pekka. Miten ja millä rahalla. Organisointi, rahoitustarve sekä kehittämisnäkökohtia teknisen palvelutuotannon toimialueilla. KuntaSuomi 2004 tutkimuksia nro 34. ACTA -sarja nro 145. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.
- Siltala, Raimo. Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.
- Sipponen, Kauko. Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A – sarja. N:o 68. Vammala 1965.
- Sisäasiainministeriön tiedote. 28.6.2007. (<http://www.vn.fi>)
- Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeen asettaminen. SM043:00/2005.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/1997. Uudistuva kuntajako. Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmän ehdotus. Helsinki 1997.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 3/2000. Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Helsinki 2000.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2002. Rajakuntayhteistyön syventäminen. Selvitys kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön oikeudellisista edellytyksistä. Työryhmäraportti. Helsinki 2002.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2004. Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja – yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen. Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alasen ehdotukset Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi. Helsinki 2004.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005. Suomen hallinto verkostona – 2000 -luvun haasteiden hallintaa. Helsinki 2005.

- Sisäasiainministeriön julkaisuja 24/2005. Kotikuntalaki ja kotikunnan vaihtamisen rajoitukset. Helsinki 2005.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 53/2006. Kunnan osaliitos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemi. Helsinki 2006.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2007. Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta. Helsinki 2007.
- Skomsoy, Gunnar. Sundin, Alf. Varför inte mer samarbete när möjligheter finns? Arbetsrapport. Institutionen för samhällsvetenskap. Karlstads universitet. Mars 2005:6.
- Soikkanen, Hannu. Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen muistio. Uusi terveydenhuoltolaki. 16.6.2008.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1961:9. Principer för en ny kommunindelning. Stockholm 1961.
- SOU 1978:32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Betänkande av indelningslagskommittén. Stockholm 1978.
- SOU 1993:90. Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av lokal demokratikommittén. Stockholm 1993.
- SOU 1996:129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. Stockholm 1996.
- SOU 1998:155. Lokala demokrati experiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skrift nr 9. Toim. Stig Montin. Stockholm 1998.
- SOU 2003:123. Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Stockholm 2003.
- SOU. Staten och kommunerna. Sören Häggroth. Västerås 2005.
- SOU 2007:11. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Stockholm 2007.
- Strömberg, Lars. Teoksessa ”Nordic local government”. The Association of Finnish Local Authorities. Acta -sarja. Helsinki 1996.
- Ståhlberg, K.J. Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta. Kuopio 1901.
- Ståhlberg, K.J. Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1928.
- Ståhlberg, K.J. Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1934.
- Ståhlberg, K.J. Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. Lakimies. 1939.
- Suomen Kuntaliitto. Yhteistoiminta-alueiden vastuulle yli miljoonan kansalaisen perusterveydenhuolto. 17.12.2008. (<http://www.kunnat.net>)
- Sutela, Marja. Savolainen, Marja. Kuntajakoselvittäjän tehtävät ja toimivalta kuntajaotusta muuttettaessa. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja n:o 13. Joensuu 2005.
- Tarukannel, Veijo. Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa ”Oikeusvaltio”. Toim. Aarnio, Aulis. Uusitupa, Timo. Vantaa 2002.
- Temmes, Markku. Kiviniemi, Markku. Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Helsinki 1997.

- Tiihonen, Paula. Miksei valtiosääntöuudistus tunne kansalaisyhteiskuntaa? Kanava 1/1997.
- Tiilikainen, Aaro. Teoriassa kyllä... Resurssi-riippuvuuksien vaikutukset seutujen hallintaan kolmen kaupunkiseudun kokemusten perusteella. Acta Universitatis Lapponiensis n:o 117. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2007. (<http://www.ulapland.fi>)
- Tolonen, Juha. Oikeusvaltio ja oikeustiede. Teoksessa ”Oikeusvaltio”. Toim. Aarnio, Aulis. Uusitupa, Timo. Vantaa 2003.
- Tomerius, Stephan. Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. netWorks-Papers, Nr.6. Berlin 2004.
- Tuori, Kaarlo. Sivistykselliset oikeudet. Teoksessa ”Perusoikeudet”. Hallberg, Pekka. Karapuu, Heikki. Scheinin, Martin. Tuori, Kaarlo. Viljanen, Veli-Pekka. Juva 1999.
- Tuori I, Kaarlo. Sosiaalioikeus. Porvoo 2000.
- Tuori II, Kaarlo. Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo. Asiantuntijalausunto Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 tekemästä päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Helsingin kaupungin, Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin kesken. 28.7.2006. (<http://www.sipoo.fi>)
- Tuori, Kaarlo. Sipoo -pätös rikkoi itsehallintoa vastaan. Helsingin Sanomat. 17.2.2008.
- Turun Sanomat. Raja erottelee terveysaseman asiakkaat. 2.2.2004. (<http://www.turun-sanomat.fi>)
- Turun Sanomat. Päivähoidon kuntarajat poistuvat loppukesästä. 18.6.2008. (<http://www.turun-sanomat.fi>)
- Turun Sanomat. Turun seutu haluaa ilman rajoja toimivan joukkoliikenteen. 1.7.2008. (<http://www.turun-sanomat.fi>)
- Tähti, Aarre. Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1995.
- Uoti, Asko. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.
- Uoti, Asko. Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampere 2006.
- Uotila, Jaakko. Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A -sarja. N:o 67. Vammala 1963.
- Uttalelse fra Landsstyret i KS: KS' plattform for forvaltningsreformen. KS mener. (<http://www.ks.no/mener>)
- Valtioneuvoston päätös 20.12.2007. Aluekehittämiselle valtakunnalliset tavoitteet vuoteen 2011. (<http://www.intermin.fi>)
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2008. Aluehallinnon uudistamishanke. Väliraportti. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2008.
- Valtiovarainministeriö. Loviisan seudun kuntajakoselvitys. Christel von Martens. 29.4.2008. (<http://www.vm.fi>)

- Valtiovarainministeriö. Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntajakoselvitys. Arto Koski. 10.5.2008. (<http://www.vm.fi>)
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 32/2008. Kainuun hallintokokeilun III väliraportti. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2008.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009. Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2009.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2009. Ehdotus uudeksi kuntajakolaiksi. Kuntajakotyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2009.
- Vartiainen, Perttu. Seutuistuminen yhdyskuntasuunnittelun haasteena. Terra 2/1991.
- Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa ”Perusoikeudet”. Hallberg, Pekka. Karapuu, Heikki. Scheinin, Martin. Tuori, Kaarlo. Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. Juva 1999.
- Werner-Jensen, Alma. Planungshoheit kommunale Selbstverwaltung. Baden-Baden 2006.
- Wähä, Susanna. Kuntayhteistyötä yli valtakunnan rajojen. Suomen ja Ruotsin kuntien välisen yhteistyön syventämisen oikeudelliset reunaehdot, edellytykset ja vaihtoehdot. Pro gradu -tutkielma. Julkisoikeuden laitos. Joensuun yliopisto 2001.
- Ylikangas, Heikki. Paikallisen itsehallinnon kehityksestä Suomessa. Teoksessa Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Toim. Pia Letto-Vanamo. Jyväskylä 1991.
- Zehetner, Franz. Reformen der kommunen und Regionen in Europa. Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz. Linz 1982.

Virallismateriaali

Alueiden kehittämislaki (602/2002)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (1183/4/03). (<http://www.eduskunta.fi>)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (3205/4/05) (<http://www.eduskunta.fi>)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (39808/4/06) (<http://www.eduskunta.fi>)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (488/4/00). (<http://www.eduskunta.fi>)

Erikoissairaanhoidolaki (1062/1989)

EV (288/1998). Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä. (<http://www.eduskunta.fi>)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

Hallintolaki (434/2003)

HaVL (2/2002). Hallintovaliokunnan lausunto n:o 2 hallituksen esityksestä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVL (39/2002). Hallintovaliokunnan lausunto n:o 39 selvityksestä kotikunnan muuttamista koskevista eräistä rajoituksista. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVL (8/1998). Hallintovaliokunnan lausunto n:o 8 hallituksen esityksestä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (18/1994). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kunta-laiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (19/1997). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 19 hallituksen esityksestä maankuntajakolaiksi ja rakennuslain 18 §:n muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (19/2001). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 19 hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (2/2006). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 2 valtioneuvoston selonteosta keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista – Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (23/1998). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 23 hallituksen esityksestä pelastustoimilaiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (24/1997). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 24 hallituksen esityksestä kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (28/1998). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 28 hallituksen esityksestä laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä. (<http://www.eduskunta.fi>)

HaVM (31/2006). Hallintovaliokunnan mietintö n:o 31 hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (1/1998). Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

- HE (101/1998). Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (102/2003). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (104/1993). Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi.
- HE (111/2001). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (129/2001). Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolain muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (135/1997). Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE (147/2008). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi seutuyhteistyökokeilusta annetun lain sekä seutuvaltuustokokeilusta annetun lain kumoamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (155/1999). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (155/2006). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (169/1997). Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntajakolaiksi ja laiksi rakennuslain 18 §:n
- HE (191/1998). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (192/2002). Hallituksen esitys eduskunnalle pelastuslaiksi ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. (<http://www.finlex.fi>)
- HE (198/2002). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (20/2009). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (210/1997). Hallituksen esitys eduskunnalle kirjastolaiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (216/1991). Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (235/1990). Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE (248/2001). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta. (<http://www.eduskunta.fi>)
- HE (263/2006). Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalain muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (309/1993). Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (325/1994). Hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikelaiksi ja laiksi elintarviketarvikeviraston annetun lain 3 §:n kumoamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (44/2003). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (45/1966). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi.

HE (48/1998). Hallituksen esitys eduskunnalle vaalilaiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (55/2002). Hallituksen esitys eduskunnalle alueiden kehittämislaiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (59/2009). Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (72/2002). Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (75/1997). Hallituksen esitys eduskunnalle jätelain muuttamiseksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (76/1998). Hallituksen esitys eduskunnalle pelastustoimilaiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (77/1993). Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (77/2004). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. (<http://www.fnlex.fi>)

HE (84/1999). Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (86/1997). Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (91/1999). Hallituksen esitys eduskunnalle esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi. (<http://www.eduskunta.fi>)

HE (20/2002). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla.

Järjestyslaki (612/2002)

Jätelaki (1072/1993)

Kansanterveysasetus (802/1992)

Kansanterveyslaki (66/1972)

KHO:1977-A-II-18 (<http://www.fnlex.fi>)

KHO:1980-A18-78 (<http://www.fnlex.fi>)

KHO:1990-A-34

KHO:1991-A-14 (<http://www.fnlex.fi>)

KHO:1993:A-44 (<http://www.fnlex.fi>)

KHO:2006:47 (<http://www.fnlex.fi>)

KHO:2007:1 (<http://www.fnlex.fi>)

KHO:2008:1 (<http://www.fnlex.fi>)

Kielilaki (423/2003)
Kirjastolaki (904/1998)
KM 1965 A1. Pienkuntakomitean mietintö.
KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.
KM 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki 1993.
KM 1996:16. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Selvitysmies Heikki Koski. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1996.
KM 1997:13. Perustuslaki 2000. Oikeusministeriö. Helsinki 1997.
Kommunallagen (2000)
Kotikuntalaki (201/1994)
Kuntajakolaki (1196/1997)
Kuntalaki (365/1995)
Laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998)
Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967)
Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/1991)
Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003)
Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (180/1925)
Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)
Laki kuntajaosta (73/1977)
Laki lasten päivähoitosta (36/1973)
Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001)
Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
Laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002)
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992)
Laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta (21/2004)
Lukiolaki (629/1998)
Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
Maa-aineslaki (555/1981)
Maakuntajakolaki (1159/1997)
Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
Pelastuslaki (468/2003)
Perusopetuslaki (628/1998)
PeVL (11/2002). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 11 hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta. (<http://www.eduskunta.fi>)
PeVL (11a/2002). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 11a hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta. (<http://www.eduskunta.fi>)
PeVL (20/2004). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 20 hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

PeVL (32/2001). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 32 hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

PeVL (37/2006). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 37 hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

PeVL (39/1998). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 39 hallituksen esityksestä laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä. (<http://www.eduskunta.fi>)

PeVL (41/2002). Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 41 hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

PeVM (25/1994). Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (<http://www.eduskunta.fi>)

SopS n:o (66/1991). Laki Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon hyväksymisestä.

SopS n:o (76/1990). Asetus paikallisten ja alueellisten viranomaisten yhteistyötä yli valtakunnan rajojen koskevan eurooppalaisen puiteyleissopimuksen voimaansaattamisesta.

Sosiaalihuoltoasetus (607/1983)

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Terveysuojelulaki (763/1994)

Vaalilaki (714/1998)

VaVL (39/2006). Valtiovarainvaliokunnan lausunto n:o 39 hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

Vesihuoltolaki (119/2001)

VNS (3/2002). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä. (<http://www.eduskunta.fi>)

Ympäristönsuojelulaki (86/2000)

