

Siina Tuominen

**KUNNALLISEN ITSEHALLINNON
TOTEUTUMINEN
KUNTARAKENNEMUUTOSTEN
NÄKÖKULMASTA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Joulukuu 2025

TIIVISTELMÄ

Siina Tuominen: Kunnallisen itsehallinnon toteutuminen kuntarakennemuutosten näkökulmasta
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Joulukuu 2025

Tutkielman tarkoituksena on selvittää Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon suhteutumista kuntarakenteiden muutoksiin ja niihin liittyviin valtion ohjauskeinoihin. Lisäksi tarkastelun kohteena tutkimuksessa on kuntien tehtäviä koskeva lainsäädäntö ja oikeuspoliittisen pohdinnan kautta tutkimuksessa analysoidaan kyseisen lainsäädännön nykyistä tilaa sekä sen muutostarpeita.

Tutkimus on lainopillinen ja tutkimuksessa keskeisiä säädöksiä ovat Suomen perustuslaki, kuntalaki (410/2015) sekä kuntarakennelaki (1698/2009). Kansainvälisen sääntelyn puolelta keskiössä ovat Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan artikkelit. Lisäksi lakien esitöiden ja oikeuskirjallisuuden avulla tutkimuksessa tehdään tulkintaa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon sanamuodon mukaisesta ja tavoitteellisesta merkityksestä sekä kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön tilasta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että valtion kuntiin kohdistamat kuntarakennemuutokset eivät ole lähtökohtaisesti ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa, vaikka kuntien ja valtion suhde onkin jännitteinen vallitsevassa tilanteessa, jossa kuntiin ja niiden tehtäviin on kohdistunut suuria muutoksia. Tutkimuksessa kuitenkin selvisi, että valtion taloudelliset ohjauskeinot ja erityisesti kuntien valtionosuuksiin liittyvät muutokset haastavat kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän rahoitusperiaatteen toteutumista.

Oikeuspoliittisen tarkastelun tuloksena kuntien tehtäviin liittyen voidaan todeta, että voimassa oleva kuntien tehtäviä koskeva lainsäädäntö ei vastaa nykyistä tilannetta, jossa kunnat eriytyvät yhä enemmän toisistaan. Kunnat eroavat voimakkaasti toisistaan niin taloudellisilta kuin demografisilta olosuhteiltaan, mikä asettaa vaatimuksen nykyisen lainsäädännön muuttamiseksi joustavammaksi, kuntien lakisääteisiä tehtäviä keventävämmäksi sekä yhteistyömahdollisuuksia lisäävämmäksi.

Kokonaisjohtopäätös tutkimukselle on, että perustuslaissa säädetty kunnallinen itsehallinto toteutuu suhteuttaessa sitä kuntarakennemuutoksiin liittyviin valtion ohjauskeinoihin. Kuntien taloudellisen eriytymisen ja suurten hallinnollisten muutosten, kuten hyvinvointialueuudistuksen myötä kunnallisen itsehallinnon ja valtion ohjauskeinojen välinen suhde on kuitenkin muuttunut aiempaa jännitteisemmäksi. Kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön joustavoittaminen ja normien keventäminen on tarpeen, jotta kunnallinen itsehallinto sekä palvelujen ja kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuvat myös tulevaisuudessa.

Avainsanat: Kunta, kunnallinen itsehallinto, valtionohjaus, Suomen perustuslaki, kuntien tehtävät

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimet ja versiot:
ChatGPT versio 5

Käyttötarkoitus:

Käytin tekoälyä ideoidessani aiheitani ja tutkimuskysymyksieni muotoilun apuna olen täten käyttänyt tekoälyä.
Myös tiivistelmän kokoamisessa hyödynsin tekoälyä ja olen käyttänyt sitä apuna opinnäytteen tiivistelmän muotoilemisessa.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty:

Tekoälysovellusta on hyödynnetty tiivistelmä- ja johdanto-osiossa.

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET.....	V
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	2
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto.....	3
2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO.....	6
2.1 Kunnallinen itsehallinto käsitteenä	6
2.2 Kuntien päätöksenteko ja talous	8
2.3 Kunnallinen itsehallinto perustuslain näkökulmasta	10
3 VALTION OHJAUSVALTA KUNTARAKENNETOIMIEN OSALTA	14
3.1 Kunta-valtiosuhteen oikeudelliset reunaehdot.....	14
3.2 Taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin kohdistuva arviointimenettely	15
3.3 Kuntarakennemuutosten ja valtion ohjauskeinojen oikeudellinen tarkastelu	16
4 KUNTIEN TEHTÄVIÄ KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEET	20
4.1 Kuntien nykyinen toimintaympäristö	20
4.2 Lainsäädäntö kuntien tehtäviä koskien	22
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	26

LÄHTEET

Kirjallisuus

Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede-Jurisprudentia 44(XLIV) 2024, s. 61–132.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Helsinki: Alma Talent Oy 2023.

Hartman, Tiina, Kuntatalous – monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen kuntaliitto 2025.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo, Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press 2011.

Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari.

Jäntti, Anni – Vakkala, Sanna – Sinervo, Lotta Maria, Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Finnish Legislation. Lex Localis-Journal of Local Self-Government 1/2019, s. 23–33.

Mutanen, Anu, The Finnish Constitutional Doctrine on Regional Self-Government, teoksessa Governance and Public Management. Springer nature 2023, s. 143–158.

Muukkonen, Matti, Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019, s. 356–373.

Nyholm, Inga – Stenvall, Jari – Airaksinen, Jenni – Pekkola, Elias – Haveri, Arto – Ursin, Klaus af – Tiihonen, Seppo, Julkinen hallinto Suomessa. Tietosanoma 2016.

Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio, Oikeus ja sen tutkiminen. Tampere: Vastapaino 2023. [Elektroninen kirja.]

Säädökset

Kuntalaki 410/2015

Kuntarakennelaki 1698/2009

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009

Suomen perustuslaki 731/1999

Muut virallislähteet

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (HE 155/1999 vp).

Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta (HE 158/2020 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 47 §:n muuttamisesta (HE 42/2023 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta (20/2013 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (67/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (17/2021 vp).

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (10/1998 vp).

Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja. 2023:58.

Valtioneuvoston kanslia. (2022). Suomen kunnallisen itsehallinnon laajuus erityisesti julkisten palveluiden näkökulmasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2024). Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2024. Helsinki.

Verkkolähteet

Kuntalehti, ”Kuntaliitosvastaisuus on nyt suurempaa kuin kertaakaan aiemmin 2000-luvulla” – Kuntien määrä väheni yhdellä yön aikana. 2025. Saatavissa:

<https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteke/kuntaliitosvastaisuus-on-nyt-suurempaa-kuin-kertaakaan-aiemmin-2000-luvulla-kuntien-maara-vaheni-yhdella-yon-aikana/>. Avattu 20.10.2025.

Kuntaliitto, Kuntaliitto vetoaa ministeri Ikoseen: parlamentaarinen työ kuntien tulevaisuudesta on käynnistettävä. 2025 a. Saatavissa:

<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/kuntaliitto-vetoaa-ministeri-ikoseen-parlamentaarinen-tyo-kuntien-tulevaisuudesta>. Avattu 13.11.2025.

Kuntaliitto, Valtion vahva ohjaus, epäselvät vastuut ja taloushaasteet kiristävät kuntien ja hyvinvointialueiden välejä. 2025 b. Saatavissa:

<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/valtion-vahva-ohjaus-epaselvat-vastuut-ja-taloushaasteet-kiristavat-kuntien-ja>. Avattu 18.11.2025.

Ojutkangas, Tiina, Kuntaliiton Karhunen odotetun uudistuksen pysähtymisestä:

”Valtionosuusjärjestelmä on todella rikki”. Kuntalehti 2025. Saatavissa:

<https://kuntalehti.fi/uutiset/kuntaliiton-karhunen-uudistuksen-pysahtymisesta-valtionosuusjarjestelma-on-todella-rikki/>. Avattu 25.11.2025.

Parviala, Antti, Yli puolet kunnista ajautumassa umpikujaan – katso tästä, kuinka kova paine omassa kunnassasi on veronkorotuksiin. Yle 2025. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20182447>. Avattu 20.10.2025.

Valtiovarainministeriö, Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke. 2008. Saatavissa:

<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM008:00/2008>. Avattu 31.10.2025.

Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. n.d. Saatavissa:

<https://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>. Avattu 20.11.2025.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Kuntaliitokset, valtionosuusjärjestelmä ja hyvinvointialueuudistus ovat vain osa kokonaisuutta ja ajankuvaa, jossa kunta-valtiosuhteen kannattimia on ravisteltu ja perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa ja sen oikeudellisia reunaehtoja on haastettu. Kuntien eriytymisen jatkaessa etenemistään on löydettävä keinoja uudistaa kuntia. Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:ssä säädetyllä kunnallisella itsehallinnolla on vahva pohja suomalaisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa. Kyseisessä perustuslain pykälässä todetaan, kuinka Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien eriytymiskehitys on luonut muutostarvetta suomalaiseen kuntajakoon ja herättänyt pohdintaa siitä, mitkä ovat niitä peruspalveluita, joiden järjestäminen tulee olla laissa säädetty kuntien tehtäväksi.

Tutkimuksen ensisijaisena tarkoituksena on selvittää, miten perustuslaissa säädetty kunnallinen itsehallinto ja kunta-valtiosuhteen oikeudelliset reunaehdot suhteutuvat kuntarakenteiden muutoksiin ja valtion ohjausvaltaan. Lisäksi tutkielmassa on tarkoitus käydä oikeuspoliittista pohdintaa kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön liittyen. Keskeisenä syynä juuri tähän tutkimusaiheeseen päätymiseen on yhteiskunnallinen muutos, joka luo uudenlaisen tulkintatilanteen kuntien itsehallintoa ja tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön. Tarve tehdä toimenpiteitä kuntien suhteen kumpuaa vuosikymmenten jatkumosta, jossa kuntien toimintaympäristöön ovat vaikuttaneet niin väestömurros kuin sääntelyn ja tehtävien lisääntyminen rahoituksen niukkuuteen yhdistettynä.¹ Eriytymiskehitys on tuonut monille kunnille mukanaan haasteita selvitä lainsäädännössä määritellyistä tehtävistään.

Ajatukset siitä, tulisiko erityisesti taloudellisesti haastavassa tilanteessa olevia kuntia ”pelastaa” kuntaliitoksilla vai kuntien tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä muuttamalla eroaa tarkastelunäkökulman mukaan. Erityisesti valtiovallalla on aikaisemmin ollut halu liittää pikemmin kuntia yhteen kuntien eriytymisestä johtuvien talousongelmien vuoksi kuin tarkastella kuntien tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä. Esimerkkinä tästä voi mainita kuntaliitoksiin tähtäävät toimet 2000- ja 2010-lukujen taitteessa. Kuntalehden taannoinen artikkeli avaa vastauksia vuoden 2024 kuntalaistutkimuksesta, jossa kysyttiin kuntalaisilta,

¹ Hartman 2025, s. 7.

kannattavatko he kuntaliitoksia. 55 prosenttia vastanneista vastusti ajatusta kuntaliitoksista. Myös kuntapäättäjätutkimuksen mukaan kuntapäättäjät suhtautuvat varauksella kuntaliitoksiin.²

Näkökannat kuntaliitoksien suhteen eroavat tarkastelunäkökulman mukaan huomattavasti toisistaan. Kuntaliiton tuore katsaus kuntien talouteen tuo esiin ristiriidan valtion ja kuntien asennoitumisessa kuntaliitosten tekemiseen. Kunnista vahvasti tuleva viesti on ollut se, että erityisesti kuntien erityistoiminta-alan tehtäväkenttää eli laissa säädettyjä tehtäviä tulisi tarkastella uudelleen kuntien eriytyessä jatkuvasti yhä enemmän toisistaan niin taloudellisilla kuin väestöllisillä mittareilla mitattuina.³

Aiheen ajankohtaisuutta korostaa se, kuinka esimerkiksi Yle on uutisoinut syyskuun 2025 aikana Suomen kuntien taloudellisista vaikeuksista ja avannut keskustelua niin perustuslain tulkintakysymyksistä kuin kuntien määrään liittyvistä kysymyksistä.⁴ Lisäksi vuonna 2023 Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu eräiksi hallituskauden tavoitteiksi arvioida ja uudistaa valtion ohjausta kuntiin sekä käynnistää kuntien normien keventämisohjelma.⁵

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää voimassa olevan lainsäädännön tilaa koskien kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa suhteessa kuntarakenteiden muutoksiin sekä kuntalaissa (410/2025) säädettyjä kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Tutkimuskysymysten kautta tutkimuksessa tullaan selvittämään mahdollista oikeudellista ristiriitaa sääntelyn ja käytännön toiminnan ja toimeenpanon välillä sekä tarkastelemaan voimassa olevaa oikeutta kuntien nykyisessä toimintaympäristössä. Tutkimuskohteeksi on valikoitunut nimenomaan kunnallinen itsehallinto ja kuntien lakisääteiset tehtävät eli hyvinvointialueiden itsehallinto ja tehtävät ovat rajattu pois tutkimuksesta. Päättämistehtävä voidaan muotoilla seuraavasti: *Miten perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallinen itsehallinto suhteutuu kuntarakenteiden muutoksiin ja kuntarakenteisiin vaikuttaviin valtion ohjauskeinoihin.* Täydentävänä ja aihetta pohjustavana näkökulmana

² Kuntalehti 2025.

³ Kuntaliitto 2024.

⁴ Parviala 2025.

⁵ Valtioneuvosto 2023, s. 53–54.

tutkimuksessani teen oikeuspoliittista pohdintaa kysymyksen *miten voimassa oleva oikeus kuntien tehtävistä vastaa tilanteeseen, jossa kunnat eriytyvät yhä enemmän toisistaan* avulla.

Tarkastelussa tutkimuksessa ovat etenkin perustuslakiin sisällytetty kunnallinen itsehallinto, sen määritelmä ja tulkinta sekä kuntalain 7 §:ssä säädetyt kunnan tehtävät. Pääpaino tutkimuksessa on tarkastella kunnallisen itsehallinnon ja kuntarakenteiden muutoksiin liittyvän valtion ohjausvallan suhteutumista toisiinsa, mutta jotta voidaan käsittää, miten yhteiskunnassa on ajauduttu tilanteeseen, jossa valtion ohjausvaltaa pyritään ulottamaan yhä pidemmälle erityisesti kuntarakenteiden muutosten näkökulmasta tarkastellen, tulee tutkimuksessa myös käsitellä niitä taustatekijöitä, jotka tilanteeseen ovat johtaneet. Tutkimuksessa käydään oikeuspoliittista pohdintaa siitä, miten kuntien eriytyminen on vuosien saatossa tapahtunut ja onko lainsäädäntö kuntien tehtäväjako koskien enää tarkoituksenmukaista kuntien jatkaessa eriytymistä toisistaan.

Tutkimuksen toisessa luvussa käsitellään kunnallista itsehallintoa, sen määritelmää sekä lainsäädännöllistä pohjaa. Kolmannessa luvussa pureudutaan valtion ohjausvaltaan ja erityisesti ohjauskeinoihin kuntarakennemuutoksien ja – toimien osalta. Kuntarakennelain sisältö ja taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin kohdistuva arviointimenettely ovat käsittelyn keskiössä kyseisessä luvussa. Oikeuspoliittista pohdintaa mahdollisista lainsäädäntömuutoksista ja niiden tarpeesta kuntien tehtäviä koskien käydään tutkimuksen neljännessä luvussa.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto

Tutkimus on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimus, jossa tutkimuskysymyksillä ohjataan tarkastelemaan voimassa olevaa oikeutta ja mahdollisesti löytämään de lege ferenda -tyyppisiä normisuosituksia tulevaa lainsäädäntöä ajatellen. Lainoppi voidaan nähdä muodostuvan oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opeista. Oikeuslähdeopilla tarkoitetaan oikeusyhteisössä hyväksyttyä käsitystä oikeuden keskeisistä lähteistä ja tulkinta- ja argumentaatio-opeilla välineitä, joilla päästään oikeutta koskevaan tietoon ja oikeutetaan ratkaisu.⁶ Tässä tutkimuksessa vastausta tutkimuskysymykseen etsitään oikeudellisen tutkimusongelman ratkaisemisen kautta. Lainopin avulla pystytään täsmentämään, mitä

⁶ Rautiainen ym. 2023, luku 3.

Suomen perustuslaissa säädetyllä ”kunnallisella itsehallinnolla” tarkoitetaan ja kuinka sitä tulisi tulkita.

Lainopillista tulkintaa tutkimuksessa tehdään etenkin sanamuodon mukaisen tulkinnan kautta. Sanamuodon mukaista tulkintaa tehdään etenkin perustuslain esitöitä ja perustuslakivaliokunnan mietintöjä tarkastelemalla. Lainsäädännön systematisointia tehdään tutkimuksessa tarkastelemalla perustuslain 121 §:n liittymäkohtia muihin perustuslain pykäliin, kuten 2 §:ään, jossa säädetään kansanvallasta. Systematisoimalla tarkastelussa olevia säännöksiä, pyritään muodostamaan käsitys kohteena olevan säännöksen taustalla olevista asioista. Systematisoimalla tarkastelussa olevia säännöksiä, voidaan myös selvittää normien välisiä suhteita konsistenssin eli yhtäpitävyyden ja koherenssin eli johdonmukaisuuden muodossa.⁷

Lainopillisen menetelmän hyödyntäminen tässä tutkimuksessa on perusteltua, sillä tarkoituksena on selvittää, onko perustuslaissa säädetty kunnallinen itsehallinto ristiriidassa valtion ohjauksen ja -keinojen kanssa. Tutkimuksessa tarkastellaan myös kysymystä siitä, onko nykyinen lainsäädäntö kuntien tehtäviä ja tehtäväjako koskien enää tarkoituksenmukaista kuntien jatkaessa eriytymiskehitystään. Jälkimmäistä kysymystä hyödynnetään tutkimuksessa kuitenkin lähinnä päätutkimuskysymystä taustoittavana näkökulmana.

Tutkimuksen lähdeaineisto jakaantuu suomalaisessa oikeusjärjestelmässä yleisesti tunnustetun oikeuslähdeopin mukaisesti vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Tutkimuksen perustavanlaatuisena pohjana voi pitää Suomen perustuslakia sekä etenkin sen 121 §, jossa säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Tulkinnallisena apuna tutkimuksessa hyödynnetään heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvia perustuslain esityötä (HE 1/1998 vp) sekä perustuslakivaliokunnan mietintöä (PeVM 10/1998). Lain esitöiden hyödyntäminen tulkinnallisena apuna on perusteltua, sillä niissä perustellaan, miksi tietty säädös ja säännös on ollut tarpeen säätää, sekä tuodaan esiin, millä tavalla säännöstä tulisi lainsäätäjän mukaan tulkita.⁸

⁷ Rautiainen ym. 2023, luku 3.

⁸ Rautiainen ym. 2023, luku 3.

Oikeudellista viitekehystä, sen analysointia ja tulkinnallisena apuna tutkimuksessa hyödynnetään myös oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksen aineisto pohjautuu pääosin kansalliseen sääntelyyn tutkimuksen pääpainon ollessa kotimaisen lainsäädännön tulkinnassa ja kehittämistarpeiden arvioinnissa. Kansainvälisen sääntelyn puolelta tutkimuksen aiheen kannalta relevantteja lähteitä ovat myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja suomalainen asetus sen voimaansaattamisesta (66/1991).

2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

2.1 Kunnallinen itsehallinto käsitteenä

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan yleisesti tilannetta, jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat tai alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn alueen sisällä omista asioistaan. Suomessa nimenomaan itsehallinnollisia alueita voivat olla kunnat ja hyvinvointialueet. Kunnallisen itsehallinnon määritelmä saattaa vaihdella huomattavasti eri valtioiden välillä esimerkiksi kielellisistä, alueellisista, poliittisista ja hallinnollisista eroista johtuen, mutta sen oikeudellinen perusrakenne on kuitenkin kaikissa länsimaissa samankaltainen ja siksi kunnallista itsehallintoa pidetäänkin yhtenä eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena.⁹

Kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon tapauksessa myös kansainvälinen sääntely. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa artikla 3:ssa todetaan, kuinka kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.¹⁰ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan toimeenpanon on nähty vahvistavan paikallisviranomaisen asemaa vaikuttamalla lainsäädäntöön, mikä on näkynyt esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisenä suojana. Toisaalta peruskirjan artiklojen tulkinnallisuus ja moniselitteisyys sekä kunnallisen itsehallinnon monimutkaisuus asettaa haasteita peruskirjan periaatteiden noudattamiselle Suomessa.¹¹

Perustuslain (731/1999) 121 §:n 1 momentissa todetaan, kuinka Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaiden itsehallinto sen sijaan juontaa juurensa perustuslain 2 §:ään, jossa säädetään kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Sen toisessa momentissa säädetään, kuinka kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kunnallinen itsehallinto ja sen perustuminen kunnan asukkaiden itsehallintoon on täten olennainen osa kansanvaltaisuuden toteutumista.

⁹ Heuru ym. 2011, s. 21–22.

¹⁰ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985.

¹¹ Jäntti ym. 2019.

Perustuslaki antaa suojaa kunnallisen itsehallinnon perusidealle lailla tapahtuvaa puuttumista vastaan eli se estää itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin puuttumisen tavallisella lailla. Ilman perustuslainsuojaa itsehallinto olisi käytännössä merkityksetön. Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ovat valtiosta riippumaton päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien oma tehtäväpiiri ja taloudellinen itsenäisyys. Ainoastaan kunnallisen demokratian vaatimus voidaan suoraan johtaa perustuslain 121 §:n sanamuodosta ja muut niistä ovat muotoutuneet eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa.¹² Kun kaikkia itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ei ole johdettavissa perustuslaista, luo se myös mahdollisuuden tavalliselle lainsäädäntömenettelylle esimerkiksi kuntien tehtäviä koskien. Se luo myös kysymykset siitä, toteutuuko kunnallinen itsehallinto täydellisesti ja pitäisikö kunnallinen itsehallinnon käsite määritellä yksiselitteisesti, jotta itsehallinnolla olisi selkeät rajat lainsäädännön puolesta.

Tällä hetkellä voimassa olevaa kuntalakea (410/2015) koskevissa lain esitöissä kunnallisen itsehallinnon määritelmää avataan etenkin kansanvallan toteutumisen näkökulmasta. Kuntalain 1 §:ssä säädelystä lain tarkoituksesta todetaan sen olevan luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle kunnan toiminnassa. Hallituksen esityksessä (268/2014) pohjustetaan kuntalain muuttamisen tarpeellisuutta kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttamisella.¹³ Erityisesti kuntien taloutta koskevia lainsäädäntömuutoksia tehtiin vuoden 2015 kuntalakiin ja ne muutokset perustuivat etenkin EU-lainsäädännön edellyttämään uuden julkisen talouden ohjausjärjestelmään, jossa kuntasektorille yhtenä julkisen talouden alasektorina tuli asettaa oma tavoitteensa.

Kunnallinen itsehallinto kätkee samanaikaisesti sisälleen niin kunnan ja kunnan asukkaan välisen suhteen kuin kunnan ja valtion välisen suhteen ulottuvuuden.¹⁴ Pelkästään tämä realiteetti luo kitkaa kunta-valtiosuhteeseen ja saa pohtimaan kunnallisen itsehallinnon rajoitettavuutta ja valtion ohjausvallan merkitystä itsehallinnollisiin alueisiin. Kahden perustuslaissa säädetyn kuntien toimintaan vaikuttavan ulottuvuuden yhteensovittaminen ei ole aina yksinkertaista ja tästäkin syystä tutkimuksessa selvitetään nimenomaan mahdollista ristiriitaa kunnallisen itsehallinnon ja valtion ohjauskeinojen välillä.

¹² Jyränki – Husa 2021 luku 4.4.1.

¹³ HE 268/2014 vp, s. 1.

¹⁴ Heuru ym. 2011, s. 50–51.

2.2 Kuntien päätöksenteko ja talous

Kuntien päätöksenteon oikeudelliset raamit on säädetty pääosin kuntalaisissa. Kuntalain 1 §:ssä kuvataan lain tarkoituksena olevan luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- sekä vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntien päätöksenteon ja talouden läpikäyminen tässä tutkielmassa tukee tutkimusaihetta, sillä kuntien päättäjät eli kunnan asukkaiden mandaatilla toimivat kunnanvaltuusto ja -hallitus ovat olennainen osa kunnallista itsehallintoa. Tämä käy ilmi myös hallituksen esityksessä kuntalaiksi (268/2014), jossa todetaan lailla turvattavan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuuden olevan itsehallinnon periaatteen mukaista.¹⁵

Kunnassa päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kuntalain 14 §:ssä säädetään valtuuston päätösvalan alaisista asioista. Valtuutetut ja varavaltuutetut valtuustoon valitaan kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa, jolla taataan perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallisen hallinnon perustuminen kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalain 22 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Sen ensimmäisessä momentissa todetaan myös, että valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon kuuluu myös taloudellinen itsehallinto perustuslakivaliokunnan vakiintuneen näkemyksen mukaan. Kuntatalouden säädösraameja kannattelee perustuslain ohella niin kuntalaki kuin laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (681/2021). Kuntien tuloista valtaosan muodostaa kunnan asukkailta kerätyt kunnallisverot. Kuntien verotusoikeudesta on säädetty perustuslain 121.3 §:ssä. Lisäksi kunnat saavat valtionosuuksia laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista (618/2021) sekä laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) säädettyjen perusteiden mukaisesti. Lain peruspalvelujen valtionosuuksista 5 §:ssä säädetty valtionosuusperusteet ovat tässä tutkimuksessa tarkastelussa erityisesti siltä osin, miten ne suhteutuvat kuntien lakisääteisten tehtävien määrään. Kuntien rahoitukseen tuli suuri muutos hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa vuoden 2023 alusta.

¹⁵ HE 268/2014 vp s. 254.

Kuntia koskevan rahoitusperiaatteen tausta löytyy Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklasta: ”paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa”¹⁶. Kyseistä kohtaa voidaan pitää rahoitusperiaatteen määritelmänä, joka tunnustetaan Suomenkin lainsäädäntökäytännössä, mutta sitä ei lueta perustuslain suojaamiin kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin, kuten esimerkiksi verotusoikeus luetaan. Perustuslakivaliokunnalta löytyy mietintöjä aiheesta niin perusoikeusuudistukseen (PeVM 25/1994 vp) kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin (PeVL 67/2014 vp) liittyen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (67/2014) todetaan, kuinka myös yksittäisen kunnan asema rahoitusperiaatteen toteutumista arvioitaessa on otettava huomioon, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa.¹⁷

Käytännön soveltamisen ongelma rahoitusperiaatteessa on, että kuntien valtiolta saaman rahoituksen ja kuntien asukkaiden oikeuksien ja palvelujen toteuttamiseen käyttämän rahoituksen välillä ei ole suoraa riippuvuussuhdetta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuntien voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen on jätetty alemman asteisen sääntelyn, kuten julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman, varaan.¹⁸ Se herättääkin kysymyksen siitä, miten asia suhteutuu perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain 121 § 2 momentin mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kustannusjako kunnan asukkaiden oikeuksien ja palveluiden rahoittamisen sekä muiden kunnan menojen välillä on kuitenkin kunnan päätöksenteon varassa eikä kunnille laissa säädetyt lisävelvoitteet suurena suoraan valtion tukea.¹⁹ Tämän voikin todeta sotivan Euroopan itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklan sisältöä vastaan, kun yhteiskunnassa tulee enenevissä määrin eteen tilanteita, joissa kunnan tai hyvinvointialueen voimavarat eivät ole riittäviä suhteessa velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Vaikka kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kunnan oikeus päättää omasta taloudestaan, tulee niin kansalliselta kuin kansainväliseltä tasolta lainsäädännöllisiä vaatimuksia taloudenpidosta. Esimerkkejä tästä ovat talous- ja rahaliitto EMU:n vaatimukset sekä Euroopan unionin

¹⁶ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985.

¹⁷ PeVL 67/2014 vp s. 12.

¹⁸ Harjula – Prättälä 2023, s. 84–85.

¹⁹ Harjula – Prättälä 2023, s. 85.

toimintaa koskevan sopimuksen velvoitteet. Myös kunnan edun mukaista on huolehtia, että talous on kestäväällä pohjalla eikä erilaisia taloudellisia velvoitteita voi suoraan nähdä kunnallista itsehallintoa horjuttavina.

Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita antamassaan lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp) todennut, kuinka lyhyellä aikavälillä useat kuntatalouteen kohdistuvat toimenpiteet voivat vähitellen murentaa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa ja samalla muuttaa tosiasiallisen verotuksen rakennetta.²⁰ Verotuksen rakenteen muuttuminen onkin ollut vahvasti käynnissä viimeisinä vuosina etenkin hyvinvointialueuudistuksen vuoksi, mutta myös siitä syystä, että kunnilla on haasteita selviytyä niille lailla säädetyistä tehtävistä olemassa olevilla tuloilla ja rahoituksella.

2.3 Kunnallinen itsehallinto perustuslain näkökulmasta

Lähdettäessä tulkitsemaan perustuslain 121 §:ssä mainitun kunnallisen itsehallinnon sanamuotoa sekä historiaa, ovat etenkin perustuslaki sekä perustuslain hallituksen esitys (HE 1/1998 vp) tarkastelun keskiössä. Perustuslain 121 §:n kolmessa ensimmäisessä momentissa säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta seuraavanlaisesti:

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.

121 §:ssä todettu ”kuntien hallinnon perustuminen kunnan asukkaiden itsehallintoon” on pohja suomalaiselle kunnalliselle itsehallinnolle. Demokratian eli perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvallan toteutuminen on täten oleellinen osa kunnallista itsehallintoa. Kunnalliseen itsehallintoon keskeisesti liittyy myös kunnille laissa säädettyjen tehtävien järjestäminen sekä verotusoikeus, joka on olennainen osa kuntien toimintojen rahoittamista. Toisessa momentissa mainituilla laeilla kuntien hallinnon yleisiin perusteisiin ja kunnille annettaviin tehtäviin liittyen viitataan perustuslakiin ja kuntalakiin. Tämä lailla säätämisen vaatimus tarkoittaa myös sitä, että kunnille ei voida antaa uusia tehtäviä esimerkiksi asetuksella.

²⁰ PeVL 17/2021 vp, s. 16.

Sen, kuinka laajaa kunnallisen itsehallinnon katsotaan olevan perustuslain silmissä, voidaan lähteä tutkimaan systematisoimalla voimassa olevaa oikeutta sekä tulkitsemalla perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon termin merkitystä. Tulkinnan keinoina tässä lainopillisessa tutkimuksessa käytetään niin systemaattista, sananmukaista ja historiallistavoitteellista tulkintaa. Kunnallisen itsehallinnon suhteutuminen valtion ohjauskeinoihin luo myös metodisen vaatimuksen siitä, että tutkimuksessa luodaan katsaus mahdolliseen säädösten väliseen ristiriitaan. Jos tutkimusaiheeseen soveltuvien säännösten välillä havaitaan ristiriita, tulee tarkastella sitä, onko kyseessä perustuslain ja tätä alemman säädöksen ristiriita. Myös perustuslainmukaisella tulkinnalla on täten myös paikkansa tässä tutkimuksessa.

Systematisoinnilla ja tulkinnalla on läheinen yhteys lainopillisessa tutkimuksessa ja siitä syystä on tarkoituksenmukaista tukeutua muiden tulkintakeinojen ohella myös systeemiseen metodiin. Käytännössä sillä tarkoitetaan tämän tutkimuksen kohdalla sitä, että systematisoinnin avulla voidaan tutkia sitä, miten perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallinen itsehallinto liittyy valtiosäädännölliseen kokonaisuuteen ja oikeudenalan yleisiin periaatteisiin.²¹ Kunnallisen itsehallinnon ollessa perustuslaissa säädetty, perustaa se kunnille valtiosääntöoikeudellisen aseman.²² Koko julkishallinnon toiminnan voi sanoa olevan alisteista periaatteille, jotka pohjautuvat perustuslain 1.2 §:ssä säädettyyn valtiosääntöön, joka turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perusoikeuksiin kunnilla ei siis ole oikeutta puuttua ilman lainsäätäjän myötävaikutusta kunnallisesta itsehallinnosta huolimatta.²³

Itsehallinnon käsite on liitettävissä niin *hallinnon kansanvaltaisuuteen* kuin *itsenäisyyteen*. Kunnan viranomaisten tietynlainen itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin on yksi kunnallisen itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä. Tästä itsenäisyydestä esimerkkinä on se, kuinka kunnan viranomaiset eivät ole valtionviranomaisten alaisia eikä valtion viranomaisilla ole täten ohjaus- ja valvontavaltaa suhteessa kunnan viranomaisiin.²⁴ Tällaiset tulkintaan vaikuttavat periaatteet ovat oikeusperiaatteita, jotka otetaan huomioon normatiivisesti

²¹ Rautiainen ym. 2023 luku 3.

²² Jyränki – Husa 2021 luku 4.4.1.

²³ Muukkonen 2019.

²⁴ Harjula – Prättälä 2023, s. 94.

velvoittavina argumentteina oikeuslähteiden tulkinnassa.²⁵ Näin oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opit nivoutuvat yhteen lainopillisessa tutkimuksessa.

Sananmukaista eli kielellistä tulkintaa tehtäessä tulee tämän tutkimuksen kohdalla pureutua siihen, mitä käsite *kunnallinen itsehallinto* konkreettisesti ilmaisee. Kielelliset ilmaukset ovat normin selvittämisen eli tulkinnan lähtökohta, mutta normin sisältö on osin sidottu myös yksittäisen lain säännöksen tekstiin ja osin oikeusjärjestelmään.²⁶ Perustuslain 121.1 §:n ilmaisun ollessa *kunnan asukkaiden itsehallinto* tulee tässä tutkimuksessa pureutua kyseiseen sananmukaiseen ilmaisuun. Sen voi nähdä olevan perusta kunnallisen itsehallinnon käsitteelle. Lisäksi ilmaisua on kielellisen tulkinnan yhteydessä syytä systematisoida osaksi oikeudenalan periaatteita ja oikeudellista ilmiötä.

Historiallis-tavoitteellista tulkintaa tehdään tutkimalla kunnallisen itsehallinnon termin merkitystä aikaisemmassa lainsäädännössä ja lainvalmisteluaineistossa. Hallituksen esityksessä (1/1998) todetaan Suomen perustuslakia edeltävästä hallitusmuodosta, kuinka siinä kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä on tarpeen tarkistaa, mikä tapahtuikin Suomen perustuslain tullessa voimaan.²⁷ Yhtenä tavoitteena perustuslakia säädettäessä oli vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Siihen on perustuslaissa pyritty ottamalla mukaan säännöksiä, joilla täsmennetään kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä, kuten verotusoikeutta.

Kuntien itsehallintoa vahvistavia tavoitteita oli jo vuonna 1976 annetulla kunnallislaiilla (953/1976). Siihen pyrittiin tuolloin muun muassa lisäämällä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja parantamalla luottamushenkilöiden asemaa ja työskentelyedellytyksiä. Vaikka tuolloin kuntien valtionvalvontaa rajoitettiin, luotiin samaan aikaan erityislainsäädännöllä valtion ohjauksessa vahvasti olevia suunnittelujärjestelmiä. Ennen vuoden 1995 kuntalakia alkoi kuitenkin kuulua vaatimuksia siitä, että kunnilla tulisi olla laajemmin mahdollisuuksia vaikuttaa hallinnon järjestämiseen ja asioiden hoitoon. Erityisesti 1980-luvun lopulta alkaen kunnallishallintoon kohdistui suuria hallinnon modernisoimista tukevia uudistushankkeita kuten vapaakuntakokeilu ja valtionosuusuudistus. Vuoden 1995

²⁵ Rautiainen ym. 2023, luku 3.

²⁶ Rautiainen ym. 2023, luku 3.

²⁷ HE 1/1998 vp, s. 60.

kuntalain keskeinen tavoite olikin tuoda kyseisten uudistusten periaatteet kuntalakiin, jotta normeja keventämällä kunnille voitiin avata mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin.²⁸

Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa vahvistettiin hallitusmuodon vaihtuessa perustuslakiin vuosituhannen vaihteessa. Perustuslakiin tuli yksityiskohtaisemmat säännökset ja hallituksen esityksessä perustuslaiksi todettiin uusien kattavien säännösten tavoitteena olevan vahvistaa itsehallintoa.²⁹ Perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon aikana vakiintuneita periaatteita voidaan kuitenkin edelleen hyödyntää kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan rajoja määriteltäessä, sillä samaisessa hallituksen esityksessä todettiin ehdotuksen vastaavan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä.³⁰ Kyseinen hallituksen esityksessä todettu seikka luo myös pohjaa tulkinnallisille näkemyksille tässä tutkimuksessa. Historiallisesti tulkittuna kunnallisen itsehallinnon termiin liittyy niin muutoksia kuin tietynlaista pysyvyyttä perustuslakimuutosten ja toisaalta vakiintuneen lausuntokäytännön vuoksi.

Kunnallisen itsehallinnon määritelmiä voi sanoa olleen monia vuosikymmenten aikana, sillä kulloinkin voimassa olevalla lainsäädännöllä on suuri vaikutus siihen, millaisena ja kuinka laajana kunnallinen itsehallinto Suomessa nähdään. 1800-luvun loppupuolen selkeän valtiokeskeisestä kuntakäsityksestä on tultu nykypäivän tilanteeseen, jossa voimassa oleva kuntalaki noudattaa kunnallisen itsehallinnon periaatteita. Käytännössä kuntien toiminta suhteessa valtionhallintoon on toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäistä, mutta kuitenkin kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alaista.³¹ Kunnilla voidaan määritellä olevan kaksoisrooli, jossa ne ovat toisaalta itsehallintoyksiköitä, joilla on oikeus omavastuiseen paikallisyhteisön asioiden hoitoon, ja toisaalta osa julkisen hallinnon kokonaisuutta hoitaessaan lakisäateistä tehtäväkenttäänsä.³²

²⁸ Harjula – Prättälä 2023, s. 29–30.

²⁹ HE 1 /1998 vp, s. 60.

³⁰ Harjula – Prättälä 2023, s. 65.

³¹ Harjula – Prättälä 2023, s. 6–7.

³² Heuru ym. 2011, s. 134.

3 VALTION OHJAUSVALTA KUNTARAKENNETOIMIEN OSALTA

3.1 Kunta-valtiosuhteen oikeudelliset reunaehdot

Kunta-valtiosuhdetta tarkasteltaessa on kunnallisen itsehallinnon lisäksi käännettävä katse valtion keinovalikoimaan ohjata kuntia. Kuntatalouden ongelmia on pyritty ratkaisemaan etenkin kuntahallinnon rakenteisiin kohdistuvilla uudistuksilla ja uusilla talouden ohjausjärjestelmillä.³³ Viimeisen reilun vuosikymmenen aikana laajat kuntiin kohdistuneet uudistukset ovat olleet pääasiassa valtion tavoitteisiin pyrkiviä, vahvempiin kuntarakenteisiin ja kasvavaan tehokkuuteen tähtäviä toimia, jotka ovat herättäneet kritiikkiä etenkin valtion ohjauksen kiristymisen, paikallisten toimijoiden unohtamisen ja kunnallisen itsehallinnon sivuuttamisen vuoksi.³⁴ Valtion ohjauskeinoja tarkasteltaessa on hyvä myös pitää mielessä, että lähtökohta kuntien ja valtion välisissä suhteissa on selkeä; kunnat eivät ole valtion ”alaisia”, vaan alaisuussuhteen syntyminen edellyttää lainsäädännöllistä tarkastelua tapauskohtaisesti.³⁵

Valtion ja kunnan suhteesta säädetään kuntalain (410/2025) kolmannessa luvussa. Kuntalain 10 §:ssä säädetään kuntien seurannasta ja laillisuusvalvonnasta. Siinä todetaan valtiovarainministeriön seuraavan kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtivan, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Lisäksi sen toisessa momentissa säädetään lupa- ja valvontaviraston tehtävästä tutkia kantelun johdosta sitä, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8 artiklan 1 kohdassa todetaan, kuinka kuntia voidaan hallinnollisesti valvoa vain määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty. Lisäksi artiklan 2 kohdassa todetaan, miten paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan perustuslaillisten periaatteiden ja laillisuuden noudattamisesta.³⁶

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä on säädetty kuntalain 11 §:ssä. Se liittyy vahvasti kunnalliseen itsehallintoon ja sen periaatteiden toteutumiseen, sillä siinä säädetään kuntien oikeudesta tuoda esiin oma näkökantansa niitä koskeviin päätöksiin. Kuntalain 11 §:n

³³ Nyholm ym. 2026, luku 5.

³⁴ Jäntti ym. 2019.

³⁵ Heuru ym. 2011, s. 123.

³⁶ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985.

mukaisesti neuvottelumenettelyssä käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista. Osana neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntalain 12 §:n mukaisesti myös kuntatalousohjelma. Sen valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua, mikä nivoo valtion ja kuntien suhdetta yhä tiiviimmin yhteen.

Valtionosuusjärjestelmää ja sen laillista perustaa sivuttiin jo tutkimuksen alaluvussa 2.2. Kunta-valtiosuhdetta ja valtion ohjauskeinoja tarkemmin tarkastellessa on kuitenkin tarpeen palata aiheeseen. Valtionosuudet ovat suuressa roolissa siinä, millaiset taloudelliset realiteetit hallitsevat kuntakenttää ja kuntien mahdollisuuksia kattaa lakisääteisten palvelujen järjestämisestä koituvat kulut. Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021) 5 §:n mukaan kunnan peruspalvelujen laskemisen perusteina käytetään valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia sekä lain 13–17 §:ssä tarkoitettujen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kattaa varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, kirjastojen, työvoima- ja kotoutumispalvelujen, yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen tehtäväalueet.³⁷

3.2 Taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin kohdistuva arviointimenettely

Kunnan ajautuminen tilanteeseen, jossa kuntalain 118 §:ssä säädetyt arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät, voi johtaa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Eräs arviointimenettelyn lopputulemista voi olla kuntarakenteiden muuttaminen, mikäli asetettuihin tavoitteisiin kunnan tilanteen parantamiseksi ei valtion ja kunnan yhteispelillä päästä.³⁸ Arviointimenettelyn voikin todeta olevan tärkeä tekijä kuntarakenteisiin kohdistuvan valtion ohjausvallan ja kunnallisen itsehallinnon välistä suhdetta tutkittaessa.

³⁷ Valtiovarainministeriö n.d.

³⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2024, s. 39.

Arviointimenettely on yksi valtion kuntiin kohdistuvista ohjauskeinoista. Mikäli kunta ei saa katettua kuntalain 110.3 §:ssä säädetyn alijäämän kattamisvelvollisuuden mukaisesti alijäämäänsä, saattaa se joutua arviointimenettelyyn. Kuntalain 118.2 §:n mukaisesti arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyyttä kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet säännöksessä mainitut raja-arvot.

Arviointimenettely on arvioinnissa olevan kunnan taloudenhoitoon huomiota kiinnittävä toimenpide, vaikka sen keskeinen tavoite onkin turvata kunnan asukkaille lainsäädännössä edellytetyt palvelut. Siinä ei siis huomioida kunnan lakisääteisten palvelujen tilannetta, toisin kuin hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä, jossa arvioidaan tunnuslukujen lisäksi myös hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.³⁹ Erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa kuntien eriytyminen toisistaan on jatkanut kehitystään ja kuntien tehtäviin liittyvään lainsäädäntöön vaaditaan muutoksia, voisi valtion erilaisilla ohjauskeinoilla ottaa huomioon myös suuret erot kuntien välillä.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä arviointimenettelyyn liittyen todetaan, että kuntaliitoksella saavutettavat hyödyt arviointimenettelyssä olleen kunnan palveluille tai taloudelle ovat epäselvät. Tutkimukset ovat kuitenkin valtiontalouden tarkastusviraston mukaan osoittaneet, että kuntaliitokset eivät ole täyttäneet niille asetettuja säästötavoitteita eikä kuntajaon muutoksilla olla saavutettu esimerkiksi kokonaismenojen hillintää tai tuottavuuden kasvua.⁴⁰ Kyseiset havainnot valtiontalouden tarkastusviraston toimesta saattavat asettaa kyseenalaiseksi valtion toimet kuntien ohjaamiseksi sekä saa pohtimaan, tulisiko lainsäädäntöä muuttaa ennaltaehkäiseväksi siten, että kunnat eivät joutuisi kuntien eriytymiskehityksen vuoksi taloudellisesti erittäin hankaliin tilanteisiin ja sitä myöten esimerkiksi arviointimenettelyyn.

3.3 Kuntarakennemuutosten ja valtion ohjauskeinojen oikeudellinen tarkastelu

Valtion kuntiin kohdistuvaan ohjausvaltaan kuuluu läheisesti kuntarakennemuutokset ja sitä koskeva lainsäädäntö. Kuntajakoa muuttaessa tulee tukeutua erityisesti kuntarakennelain

³⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2024, s. 5.

⁴⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2024, s. 21–22.

(1698/2009) säännöksiin. Kuntarakennelain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tutkimuksessa ollen kyseessä selvittää kunnallisen itsehallinnon suhteutumista valtion ohjausvaltaan ja kuntarakennemuutoksiin, on nähtävä näiden säädösten taakse ja ymmärrettävä niiden tarkoitusperiä.

Kuntarakenteiden muutoksiin on pyritty vaikuttamaan erilaisin toimin ja hankkein erityisesti kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Kunta- ja palvelurakennemuutostus eli lyhyemmältä nimitykseltään PARAS-hanke oli Matti Vanhasen hallituksen vuonna 2006 aikaansaama uudistushanke, jonka tarkoituksena oli edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista sekä tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä kuntapalveluissa.⁴¹ Vuoden 2009 kuntajakolakiin eli nykyisen kuntarakennelain sisälle tuotiin luku kuntarakennemuutostuksen toteuttamisesta, jossa säädettiin kuntarakenteen uudistamisen perusteista ja menettelyistä vuosille 2013-2016. Luku sisälsi kunnille luodun velvoitteen selvittää yhdistymistä toisen kunnan kanssa, mikäli yksikin laissa säädetyistä selvityspäätteistä osoitti tarvetta selvitykselle. Kyseinen kuntarakennelain 1a luku kumottiin joulukuun 2015 alusta (1335/2015) Juha Sipilän hallituksen vapaaehtoiseen kuntaliitokseen sitoutumisen johdosta.⁴²

Sanna Marinin hallitus esitti muutoksia kuntarakennelakiin hallituksen esityksessä (158/2020 vp), jossa tuodaan esiin lainsäädännölliset puutteet kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukemiseen liittyen. Takaamalla lainsäädännön kautta tarvittava rahoitus kuntien tehtävien tuottamiseen myös poikkeuksellisissa tilanteissa, on myös kunnalliselle itsehallinnolle taattu tarpeeksi voimavaroja sen toteutumiseksi. Kuntarakennelakiin palautettiin hallituksen esityksen mukaisesti aiemmin kumottu 9 luku otsikolla Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki.⁴³

Kuntarakennelakia koskevat lain esityöt avaavat tarkemmin lain säätämisen tarkoitusta ja sitä, miten lakia tulisi tulkita. Kuntarakennelaki on säädöshierarkian mukaisesti perustuslakia alemman astinen säädös ja se luo tulkinnalle lähtökohdan tutkimustavoitteeseen asiaa peilaten. Perustuslain 122 §:ssä säädetään kuitenkin hallinnollisista jaotuksista ja sen toisessa momentissa säädetään, kuinka kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tällä säännöksessä

⁴¹ Valtiovarainministeriö 2008.

⁴² Harjula – Prättälä 2023, s. 11–12.

⁴³ HE 158/2020 vp, s. 3–4.

mainitulla lailla tarkoitetaan nimenomaan kuntarakennelakia. Tämän tutkimuksen pureutuessa etenkin siihen, missä määrin valtio saa tehdä kuntarakennemuutoksia tai käyttää muita ohjauskeinoja perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon valossa, asettaa kuntarakennelain säännösten tarkastelulle ja tulkinnalle raamit. Kuntarakenteiden muutoksiin liittyvää sääntelyä myös kansainvälisen sääntelyn näkökulmasta löytyy ainakin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artiklasta, jossa todetaan, kuinka paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Sen voi todeta luovan oikeudellista taustoitusta sääntelylle kuntarakenteiden muutoksia koskien.

Perustuslakivaliokunnan mietintöjä tarkastelemalla voidaan saada vastauksia kysymykseen siitä, millaisia reunaehtoja ne asettavat valtion kuntarakennetoimille ja miten kuntarakennetoimet ovat täten liitännäisiä kunnalliseen itsehallintoon ja sen tarkasteluun. Perustuslaissa ei kuitenkaan säädetä kunnan koosta ja Suomen nykyisen kuntajaon ei voida todeta nauttivan perustuslain suojasta.⁴⁴ Erityisesti vuonna 2011 käynnistetty kuntauudistus sekä viimeisin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ovat olleet perustuslaillisen keskustelun kohteena.⁴⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (20/2013) todetaan, kuinka kokonaisten kuntien yhdistymiseen liittyvät päätökset kuuluvat valiokunnan mukaan kunnallisen itsehallinnon ydinalueelle. Lisäksi valiokunta on todennut samassa lausunnossa pakkoliitoksiin erittäin vaikeassa taloudellisissa asemassa oleviin kuntiin liittyen, että liitosta vastustavien yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien asema otetaan huomioon pakkoliitosten tekemisessä eli kuntajaon muutos tulee olla perustuslakivaliokunnan mielestä perusteltu kokonaisuutena eikä pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen.⁴⁶

Perustuslakivaliokunnan lausunto (17/2021) tuo esiin valiokunnan kannan hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksista perustuslaissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon. Hyvinvointialueuudistus ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen siirtämien kunnilta hyvinvointialueille onkin yksi merkittävimmistä kuntien rakennemuutoksista viimeisiltä vuosilta. Perustuslakivaliokunnan jo aiemman käsityksen mukaan kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 § ilmentää itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että keskushallinnon alapuolella Suomen hallinto rakentuu

⁴⁴ Harjula – Prättälä 2023, s. 63.

⁴⁵ Harjula – Prättälä 2023, s. 63.

⁴⁶ PeVL 20/2013 vp, s. 4.

olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan. Tästä johtuu valiokunnan mukaan se, että säädettäessä tavallisella lailla hyvinvointialueiden itsehallinnosta, tulee perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei sääntelyllä tehdä kunnallista itsehallintoa merkityksettömäksi tai olennaisesti kavenneta sen merkitystä. Valiokunnan lausunnon mukaan kunnalle annettujen lakisääteisten tehtävien siirto hyvinvointialueille ei kuitenkaan ole lausuntoa koskevan hallituksen esityksen mukaisena ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä kunnallisesta itsehallinnosta säädetyn kanssa.⁴⁷

Kuntarakennemuutosten oikeudellista suhteutumista perustuslaissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon tulee tarkastella niin perustuslain tulkinnan kuin perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta. Perustuslakivaliokunta on todennut edellistä kuntajakolakia (1156/1997) säädettäessä, että kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja ei tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Kyseiset valiokunnan kannanotot ovat kuitenkin koskeneet lähinnä yksittäisten kuntien liitoksia. Tällaisten kannanottojen perusteella tehtävät johtopäätökset tukisivat sitä, että ainakaan oikeudellista ristiriitaa ei olisi yksittäisten kuntien kuntajaon muutosten ja perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon välillä. Suuremman kuntarakenteen kokonaisuudistuksen kohdalta ei ollut kuitenkaan perustuslakivaliokunnan arviota hallituksen käynnistäessä kuntarakennemuutosta vuonna 2011.⁴⁸

Aiemmin todetusti Suomen kuntajaon ei voi todeta nauttivan perustuslain suojaa. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin perustuslaissa säädetty ja kuntajaon muuttaminen vastoin kyseessä olevan kunnan tahtoa voi todeta tällöin kohdistuvan perustuslaissa suojattuun kunnalliseen itsehallintoon. 2010-luvun taitteessa vallalla olleista ajatuksista liittää kuntia yhteen ja tehdä kuntarakennemuutoksia on tultu nykyiseen tilanteeseen, jossa pyritään tarkastelemaan kuntien tilannetta ja niitä koskevaa lainsäädäntöä monipuolisemmin eikä pelkästään kuntien vähentämisen tarvetta tarkastellen. Tämä ilmenee niin Petteri Orpon hallitusohjelmasta kuin hallituksen pyrkimyksistä uudistaa valtiosuusjärjestelmää.⁴⁹ Vaihtoehtona kuntaliitoksille on myös vuosien saatossa nähty kuntien yhteistoiminnan lisääminen, mikä voisi tulla kyseeseen myös pohdittaessa kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niiden määrää.

⁴⁷ PeVL 17/2021 vp, s. 12.

⁴⁸ Harjula – Prättälä 2023, s. 72.

⁴⁹ Valtioneuvosto 2023, s. 53.

4 KUNTIEN TEHTÄVIÄ KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEET

4.1 Kuntien nykyinen toimintaympäristö

Päätutkimustehtävän taustoittamiseksi ja kuntarakennemuutosten tarpeen selventämiseksi tässä tutkimuksessa on tarkoituksenmukaista käydä läpi kuntien tehtäviin liittyvää lainsäädäntöä ja toimintaympäristöön vaikuttavia tekijöitä. Oikeuspoliittisen pohdinnan kautta tutkimuksessa tarkastellaankin sitä, miten voimassa oleva oikeus kuntien tehtävistä vastaa tilanteeseen, jossa kunnat eriytyvät yhä enemmän toisistaan. Kunnille lailla säädetyt tehtävät kuuluvat kaikkien kuntien järjestettäväksi, mikä on aiheuttanut kuntien erilaistumis- ja eriytymiskeskustelun myötä pohdinnan siitä, tulisiko lailla säädettyjen tehtävien määrää tarkastella eri tavoin kuntien monimuotoisuuden edessä. Kuntien toimintaympäristön voi määritellä koostuvan niitä ympäröivästä maailmasta ja esimerkiksi erilaisista lainsäädännöllisistä, sosiologisista ja taloudellisista tekijöistä sekä muutoksista.

Kuntien erilaistumisen luomista haasteista ja vaikutuksista on todettu myös Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa. Siinä todetaan, kuinka hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on varmistaa kunnille itsehallinnollinen vapaus ja kuinka kuntien tulevaisuuden toimintaedellytysten turvaamiseksi on tärkeää tunnistaa ja sallia kuntien erilaistumiskehitys. Hallitusohjelmaan on kirjattu aikomus kuntien toiminnan ja tehtävien mitoituksen ja toteutustapojen yksityiskohtaisen sääntelyn karsimiseen. Myös kuntien rahoitusohjan uudistamiseen on asetettu lähtökohdat kyseisessä hallitusohjelmassa ja siinä todetaankin sen tavoitteena olevan varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset palvelut kaikkialla Suomessa.⁵⁰ Kuntien edunvalvontaa tekevä Kuntaliitto tekikin lokakuussa 2025 vetoituksen nykyiselle kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikoselle parlamentaarisen työn kuntien tulevaisuudesta käynnistämiseksi.⁵¹

Kunnille laissa säädetyt tehtävät kuuluvat kuntien erityiseen toimialaan. Näistä tehtävistä kuntien on pakko huolehtia.⁵² Kuntien tehtäviä ei voida rajata pelkästään lakisääteisten

⁵⁰ Valtioneuvosto 2023, s. 53–54.

⁵¹ Kuntaliitto 2025a.

⁵² Nyholm ym. 2016, luku 4.

velvoitteiden hoitamiseen, sillä kunnallishallinnon kansanvaltaisuus edellyttää, että kunnat voivat ottaa hoitaakseen omilla päätöksillään kunnan asukkaiden intresseissä olevia asioita. Kunnan omilla päätöksillään ja itsehallintonsa nojalla järjestettävät tehtävät kuuluvat yleiseen toimialaan.⁵³ Yleisen itsehallinnon voikin todeta olevan kunnallisen itsehallinnon kulmakiviä. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 1 artiklassa säädetään siitä, että yleinen toimiala kuuluu paikallisen itsehallinnon keskeisiin osiin.⁵⁴

Kuntien toimintaympäristö muuttui olennaisesti kuntien lakisäätteisiä tehtäviä siirrettäessä uusien hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Sosiaali- ja terveystalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan tuonut esiin, että se on nähnyt ongelmallisempaa hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kuntien taloudelliseen asemaan kuin kuntien itsehallinnolliseen asemaan.⁵⁵ Uudistuksessa ja kuntien tehtävien siirtämisessä hyvinvointialueille ongelmallisina kohtina perustuslakivaliokunta näki etenkin veroprosentin tilapäisen alennuksen ja omaisuusjärjestelyn. Lisäksi kuntien eriarvoisuutta korostavana ollaan useissa kunnissa ja myös valtakunnan tasolla nähty sosiaali- ja terveystalvelujen uudistuksesta koituneiden niin sanottujen sote-erien suuruudet ja niiden laskentamenetelmä, joka perustui kuntien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin.⁵⁶

Myös Kuntaliitto on tuonut esiin hyvinvointialueuudistuksen mukanaan tuomat koetinkivet kunnille. Uudenlainen kolmirakenteinen hallintorakenne sisältäen valtion vahvaa ohjausta, epäselviä vastuita sekä taloushaasteita kiristää kuntien ja hyvinvointialueiden välejä. Jännitteisyys kumpuaa etenkin hyvinvointialueiden itsehallinnon suurista eroista kunnalliseen itsehallintoon rinnastettuna. Hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus on vahvaa ja poikkeaa siten selvästi kunnallisesta itsehallinnosta. Samanaikaisesti sosiaali- ja terveystalveluita koskevassa lainsäädännössä on edelleen monia kuntien toimintaa koskevia kirjauksia.⁵⁷ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklassa tuodaan esiin peruskirjan pyrkimys torjua päällekkäisten toimivaltuuksien käyttö valtion ja kuntien kesken. Artiklan 4 mukaan kuntien toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia.⁵⁸

⁵³ Harjula – Prättälä 2023, s. 82–83.

⁵⁴ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985.

⁵⁵ Harjula – Prättälä 2023, s. 80.

⁵⁶ HE 42/2023, s. 5.

⁵⁷ Kuntaliitto 2025b.

⁵⁸ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985.

Selvät vastuurajaukset eivät ainakaan nykyisessä edellä kuvatussa tilanteessa toteudu, kun suuri hallinnollinen uudistus ottaa oman aikana asettuessaan osaksi Suomen julkista hallintoa ja julkisten tehtävien jakoa.

Kunnilla voi nykyisellään todeta olevan palvelutehtävän ohella myös demokratiatehtävä sekä paikallistalouden ja elinvoiman kehittämistehtävä. Kunta demokratiatehtävän toteuttajana tarkoittaa sitä, että kunta on asukkaiden paikallista itsehallintoa toteuttava yhteisö ja elinvoiman kehittäjänä kunta sen sijaan toimii alueensa merkittävänä kehittäjänä, joka huolehtii työllisyydestä, elinkeinopolitiikasta ja osaamisen kehittämisestä. Kaikissa tehtävissä kunta toimii ainakin osittain yhteistoiminnassa muiden toimijoiden ja yhteisöjen, kuten yrityselämän edustajien ja kansalaisten, kanssa.⁵⁹ Kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:n mukaan kunta voi hoitaa tehtävänsä itse, yhteistoiminnassa tai palveluja ulkopuolelta hankkimalla.

4.2 Lainsäädäntö kuntien tehtäviä koskien

Kunnan tehtävistä ja järjestämisvastuusta säädetään kuntalain toisessa luvussa. Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille lailla erikseen säädetty tehtävät. 7 §:n toisessa momentissa säädetään myös, kuinka kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoon kuuluvia julkisia tehtäviä, jotka kuuluvat kuntien yleiseen toimialaan. Lisäksi säännöksessä on maininta kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta, josta säädetään tarkemmin kunnan järjestämisvastuuta koskevassa kuntalain 8 §:ssä.

Tässäkin tutkimuksessa on todettu kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiselle olevan yhteiskunnassa tarvetta. Kuntia koskee yhtenäislainsäädännön perinne, joka merkitsee sitä, kuinka kaikkien kuntien tehtävät ovat samat riippumatta esimerkiksi niiden koosta tai muista olosuhdetekijöistä. Osittain olosuhde-eroja pyritään tasoittamaan palvelujen rahoittamiseksi myönnettävän valtionosuuden kautta.⁶⁰ Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena onkin kansalaisten välisen tasa-arvon toteutuminen palvelujen saannissa. Valtionosuusuudistusta pyrittiin saamaan aikaan Petteri Orpon hallituksen hallituskauden aikana, mutta järjestelmän uudistuksesta kuluvan hallituskauden aikana luovuttiin ja suuria muutoksia vaativan järjestelmän uudistaminen siirtyi seuraavalle hallituskaudelle. Tarve

⁵⁹ Nyholm ym. 2016, luku 4.

⁶⁰ Nyholm ym. 2016, luku 4.

uudistukselle olisi suuri, jotta valtionosuusjärjestelmä saataisiin vastaamaan kuntien uutta roolia sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen ja TE-uudistuksen voimaantulon jälkeisessä tilanteessa.⁶¹ Kuntien tulee toimia nykyisen järjestelmän ja sen suomien valtionosuuksien turvin myös lähivuosien ajan kuntien tehtäviin ja niitä koskevaan lainsäädäntöön kohdistuneista muutoksista huolimatta.

Valtionosuusjärjestelmän ja kuntien rahoituksen uudistamisen lisäksi on tarpeen keskustella kunnille lainsäädännössä säädettyjen tehtävien määrästä ja siitä, onko tarkoituksenmukaista, että erilaisilla kunnilla on samoin perustein määritellyt lakisääteiset tehtävät. Muutokset kuntien rahoitukseen eivät saisi tapahtua ilman kuntien lakisääteisiä tehtäviä koskevan lainsäädännön tarkastelua, sillä se vaarantaa etenkin rahoitusperiaatteen toteutumisen. Rahoitusperiaatteen toteutumisesta on haastettu jo aikaisemmillä kuntien rakenteisiin kohdistuvilla muutoksilla, kun kuntien tehtäväkenttää on muutettu esimerkiksi hyvinvointialueuudistuksen myötä.

Pohdittaessa kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön tulevaisuutta, tulee katse kääntää erityisesti lakisääteisten tehtävien määrään ja niiden määräytymisperusteisiin. Mitkä ovat sellaisia peruspalveluja, joita kuntien tulisi järjestää ja mitkä tällä hetkellä kaikille kunnille lakisääteisistä tehtävistä voisivat olla järjestettävissä jollakin muulla tavoin esimerkiksi kunnan koosta riippuen? Puhuttaessa kuntien eriytymiskehityksestä, on siinä mitä suurimmassa määrin kyse kuntien koosta ja muista demografisista tekijöistä johtuvasta eriytymisestä. Tulevaa lainsäädäntöä koskeva normisuositus voisikin koskea kuntien lakisääteisten tehtävien määrää ja perusteita, joiden mukaan ne erilaisille kunnille jakautuvat. Esimerkiksi kuntien asukasmäärän mukaan kuntia voitaisiin jaotella ryhmiin, joissa olisi toisistaan eroavat määrät lakisääteisiä tehtäviä. Erilaisin kuntaryhmittäin voisi myös tarkastella sitä, voisiko tällä hetkellä kaikille kunnille samoin perustein lainsäädännössä säädettyt tehtävät esimerkiksi kunnan pienestä koosta johtuen olla järjestettävissä yhteistoiminnassa naapurikunnan kanssa.

Perusteet kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi kuntien erilaisuutta paremmin sallivaksi ovat löydettävissä jo siitä, kuinka kunnilla on nykyiselläänkin mahdollisuus itse korvamerkitä valtiolta saamaansa rahoitusta tietyn tehtävän järjestämiseen. Myös kuntien erityiseen toimialaan kuuluvien tehtävien järjestämistä tulisi tarkastella kuntien erilaisuutta sallivammin ja pyrkiä lainsäädännön kautta siihen, että kunnalla olisi mahdollisuus

⁶¹ Ojutkangas 2025.

olla järjestämättä joitakin tällä hetkellä kuntien peruspalveluihin kuuluvaa tehtävää tai järjestää se yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa. Määritelmä siitä, mitkä palvelut ovat peruspalveluita ja kuinka joustavasti peruspalvelu voidaan määritellä, vaikuttaa siihen, miten niiden järjestämisestä laissa säädetään. Peruspalveluilla viitataan yleisesti suuria määriä ihmisiä koskeviin palveluihin, joiden puuttuminen aiheuttaa ihmisille ja yhteiskunnalle merkittäviä ongelmia.⁶² Käytännössä kunnallisilla peruspalveluilla tarkoitetaan kaikkia erityislainsäädäntöön kuuluvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Pääpaino on opetus- ja kasvatusta- ja kulttuuritoimen lakisäätöissä valtioneuvostonjärjestelmään kuuluvissa palveluissa.⁶³

Kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön uudelleentarkastelussa on otettava huomioon tärkeä näkökulma eli perustuslailla turvatut perusoikeudet, jotka ovat pohja kuntien erityiselle toimialalle. Keskeisiä huomioitavia perusoikeuksia ovat etenkin perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta, 16 ja 19 §:ssä säädettyjä sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia sekä 17 §:ssä säädettyjä kielellisiä oikeuksia koskevat kysymykset. Yhdenvertaisuutta tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomio ja esitettävä kriittinen arvio myös siitä, onko nykyisen lainsäädännön luomat puitteet yhdenvertaisuutta edistäviä ja tukevia. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todetaan, kuinka yhdenvertaisuuden periaatteen mukaan kuntien on kohdeltava kaikkia kuntalaisia tasapuolisesti.⁶⁴ Esimerkiksi yhtenäislainsäädännön periaate, jossa kuntien tehtävistä säädellään kaikkien kuntien kohdalla samoin perustein, saattaa kuitenkin haastaa yhdenvertaisuuden toteutumisen, kun kaikkien kuntien tulee erilaisista voimavaroistaan ja piirteistään huolimatta mahtua samaan muottiin. Kyseisenlainen lainsäädännöllinen vaatimus saattaa vaikuttaa esimerkiksi lainsäädännöllisten palveluiden laatuun ja sitä myöten heikentää kuntalaisten yhdenvertaisuutta.

Valtioneuvoston kanslian selvityksessä nostetaan esiin tulkinta perustuslain asettamista reunaehdoista kuntien tehtävien eriyttämistä koskien ja sen mukaan perustuslaki ei aseta lainsäätäjälle suoraa rajoitetta sille, että joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuisi erilaiseksi muihin kuntiin nähden kuntien tehtäviin liittyvää lainsäädäntöä muuttamalla. Tehtävien eriyttäminen tulisi kuitenkin perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä

⁶² HE 155/1999 vp, s. 4.

⁶³ HE 268/2014 vp, s. 18.

⁶⁴ HE 268/2014 vp, s. 16.

tavalla.⁶⁵ Tässä palataankin aiemmin käytyyn pohdintaan siitä, olisiko esimerkiksi yhdenvertaisuuden perusoikeutta edistävämpää muuttaa kuntien tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä kuin pitäytyä vanhassa ja erilaisissa konteksteissa jo toimimattomaksi todetussa oikeudellisessa ympäristössä.⁶⁶

Normisuositusten luominen oikeuspoliittisen tarkastelun kautta tulee tehdä yhteiskunnassa havaittuihin oikeudellisiin ongelmiin tai oikeudellisiin ristiriitoihin nojaten. Oikeuspoliittisen pohdinnan kautta on mahdollista rakentaa tulevaan lainsäädäntöön normisuosituksia ja säädettävään lakiin kohdistuvaa tutkimusta eli de lege ferenda -tutkimusta voidaankin pitää yhtenä oikeuspoliittisen tutkimuksen alalajina.⁶⁷ Oikeuspoliittisen tarkastelun keskiössä ollen kuntien tehtäviin liittyvän nykyisen lainsäädännön vastaaminen eriytyvien kuntien tilanteeseen on todettavissa ennakko-odotuksia myötäillen, että voimassa oleva oikeus on kuntien tehtävien osalta jäänyt ajankuvasta jälkeen. Jotta erilaisten kuntien on mahdollista järjestää laissa niille säädetyt tehtävät ja erityisesti peruspalvelut lainmukaisesti, tulee oikeussäännöstöä kuntien tehtäviä koskien päivittää keventämällä kuntien erityiseen toimialaan lukeutuvia tehtäviä ja luoda normien keventämisen kautta kunnille mahdollisuuksia tiivistää yhteistyötä muiden kuntien ja toimijoiden kanssa.

⁶⁵ Valtioneuvoston kanslia 2022, s. 33–34.

⁶⁶ Kuntaliitto 2025 a.

⁶⁷ Ervasti 2011, s. 87.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella, miten perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallinen itsehallinto suhteutuu kuntarakenteiden muutoksiin ja kuntarakenteisiin vaikuttaviin valtion ohjauskeinoihin. Alakysymyksenä ja tutkimuksen aihetta taustoittavana ja täydentävänä kysymyksenä toimi kysymys siitä, miten voimassa oleva oikeus kuntien tehtävistä vastaa tilanteeseen, jossa kunnat eriytyvät yhä enemmän toisistaan. Kysymykset tukevat taustaltaan toisiaan hyvin, sillä perimmäinen syy tehdyille kuntarakenteiden muutoksille ja nykyisen lainsäädännön muutostarpeille on löydettävissä erityisesti kuntien eriytymiskehityksestä, jossa kuntien toimintaympäristöä ovat muuttaneet niin väestömurros kuin taloustilanteiden vaihtelevuus kuntien välillä. Erityisesti taloudellisesti hankalassa tilanteessa olevien kuntien tulevaisuus kuntien tehtäviä koskevan yhtenäislainsäädännön piirissä on huolestuttanut yhteiskunnassa, ja kunnat ovatkin saattaneet päätyä ratkaisemaan ongelmia kuntarakenteiden muutosten kautta valtion ohjaamana, vaikka esimerkiksi kuntien tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä muuttamalla kunnilla voisi olla paremmat toimintaedellytykset järjestää niille lailla säädetty tehtävät.

Tutkimuksessa keskeistä oli tarkastella voimassa olevaa oikeutta kunnalliseen itsehallintoon ja kuntarakenteisiin vaikuttaviin valtion ohjauskeinoihin liittyen. Sillä tavoitiin mahdollista tulkita perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon sanamuodonmukaista merkitystä, systematisoida kunnallista itsehallintoa osaksi valtiosääntöoikeudellista kokonaisuutta sekä selvittää lainsäätäjän tarkoituksena säättämällä lailla. Kuntarakenteiden muutoksiin liittyen tutkimuksessa tarkasteltiin etenkin kuntarakennelain ja aikaisemmalta nimitykseltään kuntajakolain esitöitä sekä lain suhdetta perustuslakiin, mistä oli johdettavissa johtopäätöksiä kuntarajojen alueellisten muutosten eli käytännössä kuntaliitosten suhteesta kunnalliseen itsehallintoon ja sen toteutumiseen. Lisäksi tutkimuksessa oli tarpeen tarkastella kuntien taloudellisiin realiteetteihin vaikuttavia säädöksiä ja kuntien toimintaympäristöön suuresti vaikuttanutta rakenteellista muutosta eli hyvinvointialueuudistusta sekä sen heijastumaa kuntien talouteen ja erityisesti valtionosuuksiin.

Tutkimuksessa lähestyttiin oikeuspoliittisen pohdinnan kautta tutkimuskysymystä siitä, miten voimassa oleva oikeus kuntien tehtävistä vastaa tilanteeseen, jossa kunnat eriytyvät yhä enemmän toisistaan. Kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja siihen, kuinka kaikkien kuntien tulee järjestää erityiseen toimialaan lukeutuvat tehtävät samoin perustein, on

kohdistunut kritiikkiä ja se luo oivallisen pohjan pohdinnalle siitä, millaista tulevan lainsäädännön tulisi olla, jotta kuntien toimintaedellytykset paranisivat ja kansalaisten perusoikeudet toteutuisivat.

Lainopillisen tulkinnan ja systematisoinnin tuloksena voidaan todeta, että valtion kuntiin kohdistamista kuntarakenteiden muutoksiin liittyvistä ohjauskeinoista ei ole löydettävissä suoraa perustuslain vastaista ristiriitaa. Näin ollen tutkimuksen tuloksiin pohjaten on todettavissa, että perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallinen itsehallinto pääsääntöisesti toteutuu tilanteessa, jossa kunta ajautuu esimerkiksi arviointimenettelyyn. Kunnallisen itsehallinnon ja valtion ohjauskeinojen välisen suhteen voi kuitenkin todeta olevan jännitteinen erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa kunnat ovat olleet monien muutosten keskellä.

Vaikka kuntarakenteiden muutokset eivät suoraan aiheuta perustuslaillista ristiriitaa kunnalliseen itsehallintoon suhteutettuna, on tutkimuksen tuloksista todettavissa, että kuntien talouteen valtion kohdistama ohjaus haastaa kunnallisen itsehallinnon ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklaan pohjautuvan rahoitusperiaatteen toteutumista.⁶⁸ Tätä myöten esimerkiksi kuntien tehtäviin kohdistuneen rakenteellisen muutoksen eli hyvinvointialueuudistuksen mukanaan tuomat muutokset kuntien valtionosuuksiin ja epäselvyydet kuntien ja hyvinvointialueiden väliseen vastuunjakoon haastaa myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista, kun hyvinvointialueiden itsehallinto ja erityisesti toiminnan rahoitus on selkeästi ohjatumpaa valtion puolesta kuin kunnallisessa itsehallinnossa.

Oikeuspoliittisen pohdinnan johtopäätöksenä voidaan todeta, että voimassa oleva oikeus kuntien tehtävistä ei vastaa toisistaan eriytyvien kuntien tilanteeseen, sillä kaikille kunnille yhdenmukaisesti säädetyt tehtävät haastavat erityisesti pienten kuntien pärjäämistä jatkuvan muutoksen keskellä. Tulevaa lainsäädäntöä ajatellen voidaan tämän tutkimuksen ja pohdinnan tuloksena esittää, että tulevassa kuntien tehtäviä koskevassa lainsäädännössä voisi tulla kyseeseen lakisäätöisten tehtävien porrastaminen esimerkiksi kunnan koon tai muiden demografisten tekijöiden mukaan, jotta kuntien erilaiset tilanteet olisivat otettavissa paremmin huomioon kuntien järjestäessä palveluitaan. Myös sääntelyn muuttaminen kohti vahvempaa kuntien välistä yhteistoimintaa tukisi eriytyvää kuntakenttää. Tehtävien tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin ja peruspalveluiden määrittelyn tulee olla

⁶⁸ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985.

lainsäädäntömuutosten pohjana. Lainsäädäntöä muutettaessa on myös tärkeää tukeutua kuntien näkökantoihin ja siihen, että kunnallinen itsehallinto toteutuu myös tulevaisuudessa.

Kunta-valtiosuhteen tutkimiseen tähtääviä jatkotutkimusaiheita on löydettävissä pelkästään kansallista oikeudellista tilaa tarkastellen lukuisia. Yhteiskunnassa on käyty etenkin hyvinvointialueuudistuksen jälkeen ajankohtaista keskustelua kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvan sääntelyn tilasta, ja erilaisten muutosten mukanaan tuomat oikeudelliset pohdinnat tarjoavatkin oivallisen pohjan julkisoikeudellisen tutkimusaiheen löytämiselle. Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto ovat vahvoja perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvallan ilmentymiä, mikä korostaa aiheen tutkimuksellista arvoa. Tulevaisuuden tutkimusaiheeni saattaa liittyä tässäkin tutkimuksessa sivuttuun kuntien ja hyvinvointialueiden taloudelliseen tilaan ja taloutta koskevaan sääntelyyn, sillä kyseinen teema tarjoaa niin kansanvaltaisuuden ja itsehallinnon toteutumisen kuin esimerkiksi perusoikeusmyönteisen tulkinnan kannalta oivat tutkimukselliset lähtökohdat.