

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Antti Huttunen

KUNTIEN YHTEISTYÖN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT

Erityisesti demokratian näkökulmasta

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2013

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
LYHENTEET	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen aihe ja lähtökohdat	7
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimusmenetelmä	8
1.3. Tutkimuksen lähteet ja eteneminen	10
2. KUNNAN PÄÄTÖSVALTA JA DEMOKRATIA	11
2.1. Kunnallinen itsehallinto ja sen perustuslainsuoja	11
2.1.1. Kansanvaltaisuuden periaate ja demokratia oikeuden syvärakenteessa	15
2.1.2. Kunnallishallinto perustuu demokratiaan	17
2.2. Kunnan päätösvallan käyttäminen	19
2.2.1. Valtuuston rooli päätösvallan käyttäjänä	20
2.2.2. Kansalaisten osallistuminen ja suora demokratia	24
2.3. Kunnan toimiala ja vastuu palveluiden järjestämisestä	26
2.3.1. Kunnalliset peruspalvelut	26
2.3.2. Perusoikeudet ja niiden toteuttaminen	28
2.3.3. Rahoitusperiaate ja kunta-valtio -suhde	29
3. KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ	33
3.1. Katsaus kuntien yhteistyön historialliseen taustaan	33
3.2. Kuntien yhteistyön lähtökohdat ja oikeudellinen perusta	35
3.3. Kuntien sopimusyhteistyö	38
3.4. Kuntayhtymä yhteistyömuotona	39
3.4.1. Lakimääräinen yhteistyö kuntayhtymissä	42
3.4.2. Kunnan ohjausvalta kuntayhtymässä	45
3.4.3. Maakunnan liitto monialaisena kuntayhtymänä	48
3.5. Seudullisia yhteistyöjärjestelyjä	50

3.5.1. Pääkaupunkiseudun yhteistyö	50
3.5.2. Kuntien seutuyhteistyö	52
3.6. Kuntien valtakunnalliset yhteistyöelimet	56
3.6.1. KT Kuntatyönantajat	56
3.6.2. Keva	57
3.7. Ylemmänasteinen kunnallinen itsehallinto vaihtoehtona	58
3.7.1. Ruotsin malli tarjoaa esimerkin	60
3.7.2. Kainuun hallintokokeilu sovellutuksena maakuntahallinnosta	61
3.8. Kuntien yhteistyö ja kuntauudistus	65
3.8.1. Kunta- ja palvelurakennemuutos	66
3.8.2. Kuntarakenteen uudistaminen määrittää jatkonäkymät	69
4. JOHTOPÄÄTÖKSET	73
LÄHTEET	86

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
HaV	hallintovaliokunta
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys eduskunnalle
HM	Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KM	komiteamietintö
KuntaL	kuntalaki (1365/1995)
Paras-hanke	kunta- ja palvelurakenneuudistus
Paras-laki	laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SM	sisäasiainministeriö
SopS	Suomen asetus-/säädöskokoelman sopimussarja
Sote-alue	sosiaali- ja terveydenhuollon alue
Sote-erva	sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualue
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
VM	valtiovarainministeriö
vp	valtiopäivät (eduskunta-asiakirjoissa)
YM	ympäristöministeriö

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Antti Huttunen

Pro gradu -tutkielma:

Kuntien yhteistyön oikeudelliset reunaehdot: erityisesti demokratian näkökulmasta

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus: hallinnon juridiikan ohjelma

Työn ohjaaja:

Professori Eija Mäkinen

Valmistumisvuosi:

2013

Sivumäärä: 96

TIIVISTELMÄ:

Kuntien yhteistyö on monille kunnille tärkeä keino vahvistaa toimintakykyään palvelujen järjestämiseksi. Kuntien välinen yhteistyö ei ole uusi ilmiö, mutta se on noussut korostetusti esille etenkin kunta- ja palvelurakennemuutosten myötä. Yhteistoiminnan harjoittaminen ei ole ongelmattomaa perustuslain edellyttämän kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, sillä se siirtää kunnan päätösvaltaa valtuustolta yhteistoimintaorganisaatioihin ja vaikuttaminen muuttuu välilliseksi.

Tutkimuksessa oli tarkoituksena kartoittaa sitä, minkälaisia oikeudellisia reunaehtoja lainsäädäntö ja etenkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö asettavat kuntien väliselle yhteistyölle. Reunaehdot muodostavat kehykset sille, millainen ja miten laaja yhteistoiminta on oikeastaan mahdollista. Yhteistoiminnan reunaehtoja peilattiin seudullisten, maakunnallisten ja valtakunnallisten yhteistyöjärjestelyjen kautta. Tarkastelu rajattiin kuntalain mukaiseen julkisoikeudelliseen yhteistyöhön. Keskeisimmät yhteistyömuodot olivat tällöin kuntayhtymä ja ns. isäntäkunta- eli vastuukuntamalli. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös näiden yhteistyömuotojen demokraattisuutta.

Tutkimuksessa selvisi, että kuntien välistä yhteistoimintaa määrittelevät useat oikeudelliset reunaehdot. Kuntien yhteistoimintavelvoitteista on säädetty jo vuosikymmenten ajan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ongelmallisena on pidetty yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän periaatteen kunnan päätösvalan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. Lisäksi huomiota on kiinnitetty rajattuihin tehtäväkokonaisuuksiin, tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalla yksipuolista määräämisvaltaa. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Yhteistyöjärjestelyjen kohdalla on korostettu vahvasti hallinnon tarkoituksenmukaista järjestämistä tehtäviä hoidettaessa. Tämä näkyy kuntien pakollisten yhteistyöjärjestelyjen kohdalla. Tällöin esille nousee kysymys kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan vahvuudesta suhteessa tarkoituksenmukaisuuteen. Tutkimuksen valossa voidaan katsoa, että kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuusvaatimus estää päätösvalan merkittävän siirtämisen ulkopuolisille yhteistyöelimille, joita ei ole valittu demokraattisesti suorilla vaaleilla.

Tutkimuksen perusteella kuntayhtymää voi pitää demokraattisempänä yhteistyömuotona suhteessa vastuukuntamalliin, sillä kunnat ovat siinä tasavertaisemmassa asemassa toisiinsa nähden. Kuntayhtymä soveltuu etenkin laajempaan, alueelliseen yhteistyöhön. Vastuukuntamalli sopii paremmin paikalliseen ja merkitykseltään vähäisempään yhteistyöhön. Vastuukunnan näkökulmasta sen etuna on yhteisen toimielimen sijoittuminen kiinteämmin osaksi kunnan muuta organisaatiota, mutta muiden jäsenkuntien kannalta malli on ongelmallisempi. Periaatteessa demokratia toteutuu yhteistyössä silloin, kun kunnan tahto toteutuu näiden yhteisjärjestelyjen ohjauksessa.

AVAINSANAT: demokratia, itsehallinto, kunnallisoikeus, kunnanvaltuustot, kuntarakenne, kuntayhtymät, osallistuminen, päätösvalta, valtio, yhteistyö

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen aihe ja lähtökohdat

Suomen kunnallishallinto on varsin itsenäinen ja laajan julkisen palvelun järjestämistä vastuun kantava paikallisyhteisöjen kokonaisuus. Kunnilla on perinteisesti ollut keskeinen rooli hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa. Ne vastaavat laajasti muun muassa opetus-, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta kansalaisille. Kuntien toiminta perustuu Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n tarkoittamalla tavalla asukkaiden itsehallintoon ja näin ollen kuntalaisten on myös voitava vaikuttaa kunnan toimintaan sekä edustajiensa välityksellä että suoraan. Valtuusto on kunnan ylin päättävä toimielin, jossa demokraattisesti valitut valtuutetut käyttävät kunnan päätösvaltaa¹. Koska valtuusto on kuntalaisten itsehallinnon ensisijainen toteuttaja, tulee sen tehdä tärkeimmät päätökset kunnassa².

Kunnat ovat hoitaneet asioita yhteistoiminnassa jo kuntajärjestelmän muodostumisesta lähtien³. Kunnat voivatkin varsin vapaasti päättää, miten ne tehtäviensä hoidon organisoivat ja huolehtivatko ne joistakin asioista yhteistyössä toisten kuntien kanssa ja millä tavoin. Lainsäädäntö velvoittaa kuitenkin kunnat kuulumaan ns. pakkokuntayhtymiin eräillä tehtäväalueilla. Etenkin sellaiset raskaimmat tehtävät, joista kunnat eivät selviydy yksinään, hoidetaan yhteistoiminnassa. Vaikka kuntien yhteistyö on ollut jo pitkään laajaa ja monimuotoista, on se edelleen korostunut vuonna 2005 käynnistetyn kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä ja etenkin demokratianäkökohtiin liittyvä problematiikka on noussut esille.

Kuntien yhteistyömuotojen käyttäminen onkin siinä mielessä ongelmallista demokratian näkökulmasta, että siirrettäessä tehtäviä yhteistoimintaorganisaatioille, vallankäyttö hajaantuu ja vaaleilla valitun valtuuston vaikutusvalta heikkenee.⁴ Yhteistyöelinten käyttäminen rajoittaa näin yksittäisen jäsenkunnan mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksente-

¹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011: 216.

² HE 192/1994 vp, s. 73, 80.

³ KM 1993:33, s. 97.

⁴ Sandberg 2012: 16–17.

koon. Kun palveluiden järjestämisvastuu annetaan esimerkiksi yhteistoiminta-alueen muodostavalle kuntayhtymälle, toimii kuntayhtymä tällöin palveluiden järjestäjänä jäsenkuntien puolesta. Tehtävien siirtäminen kuntalaisten valitseman valtuuston päätösvallostaa välillisen demokratian piiriin nähdään ongelmallisena juuri perustuslain kuntien itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuuden periaatteen kannalta⁵.

Tutkimuksen aihetta voi pitää ajankohtaisena, sillä pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen vuonna 2011 käynnistämällä kuntarakenneuudistuksella on puolestaan päämääränä muodostaa mahdollisimman vahvoja peruskuntia, joilla olisi riittävät voimavarat selviytyä paremmin itse tehtävistään. Toinen merkittävä uudistus liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen.⁶ Kun kuntien yhteistyö on nähty paljolti vaihtoehdona kuntaliitoksille ja kuntarakenteen laajamittaiselle remontille, tulee valitulla suunnalla olemaan mitä ilmeisimmin vaikutuksia myös yhteistoimintaorganisaatioiden käyttämisen laajuuden kannalta. Toisaalta yhteistyötä tullaan näillä näkymin tarvitsemaan vastaisuudessakin. Tätä taustaa vasten onkin kiinnostavaa tutkia sitä, millaisissa oikeudellisissa puitteissa yhteistyötä on mahdollista harjoittaa ja miten demokraattisena sitä voi viime kädessä pitää.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimusmenetelmä

Työn tutkimusongelma on kartoittaa kuntien yhteistoiminnan oikeudelliset rajat. Asetelma ja samalla työn viitekehys muodostuu perustuslain edellyttämän kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen vaatimuksesta ja toisaalta kuntien yhteistoiminnan oikeudellisen perustan sekä yhteistyömuotojen käyttömahdollisuuden näkökulmien jännitteisestä suhteesta. Tässä mielessä tarkastelu suuntautuu demokratian toimivuuteen kunnan päätösvalan käyttämisen suhteen, jonka kannalta yhteistyöelimet ovat lähtökohdetoletuksen mukaan ongelmallisia, sillä ne kaventavat tätä päätösvalan alaa. Tutkimuksen ensisijaisena tehtävänä on kysymyksen muodossa selvittää: *Miten määräytyvät kuntien yhteistoiminnan oikeudelliset reunaehdot?* Tutkimustehtävä käsittää kuntalain mukaiset julkisoikeudelliset yhteistoimintamuodot, jolloin mielenkiinnon kohteena ovat

⁵ Harjula & Prättälä 2012: 41, 43.

⁶ Valtioneuvosto 2011: 56, 75.

pääasiassa kuntayhtymä ja isäntäkunta- eli vastuukuntamalli. Toissijaisena tutkimuskysymyksenä edelliseen kytkeytyy: *Miten demokratian näkökulma toteutuu tarkasteltavissa kuntalain yhteistyömuodoissa?* Tähän kysymykseen liittyy näiden yhteistyömuotojen sääntelyn jäsentäminen, yhteistyömuotojen peilaaminen ensimmäisen kysymyksen reunaehtoihin sekä toisaalta kunnan ja sen asukkaiden mahdollisuudet ohjata niissä tapahtuvaa yhteistyötä.

Tutkimuksessa käydään läpi erityislaeissa säänneltyjä yhteistoimintajärjestelyjä siltä osin, kun se on katsottu tarkoituksenmukaiseksi tutkimustehtävän suorittamiseksi. Kuntalaisissa säänneltyä kunnallista liikelaitosta ei käsitellä tässä esityksessä erikseen. Tutkimus ei siis pyri käymään kaikkia mahdollisia yhteistyöjärjestelyjä läpi tyhjentävästi. Yhteistyötä tarkastellaan seudullisella, maakunnallisella ja valtakunnallisella tasolla. Seudullinen yhteistyö on tarkastelussa pääkaupunkiseudun yhteistyön ja seutuyhteistyökokeilun osalta. Maakunnalliseen yhteistyöhön luodaan katsaus etenkin Kainuun hallintokokeilun yhteydessä. Valtakunnallisten yhteistyöelinten osalta käsitellään sellaisia järjestelyjä, joilla on ollut merkitystä kunnan päätösvallan siirtymisen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Kunta- ja palvelurakennemuutos liittyy edellä viitatuun mukaisesti yhteistoimintaan ja sen käsittelyn yhteydessä sivutaan myös ajankohtaisia rakennemuutoksia. Kunnilla on lisäksi tehtäviä, jotka eivät edellytä julkisoikeudellista organisointia. Kuntien keskenään yksityisoikeudellisten yhteisöjen, kuten osakeyhtiöiden, muodossa harjoittama yhteistyö rajataan kuitenkin tutkimusintressin ulkopuolelle. Kuntien hankintayhteistyötä julkisten hankintojen puitteissa ei myöskään tutkimusekonomisista syistä tarkastella.

Tutkimus sijoittuu pääosin kunnallisoikeuden alaan ja on lähestymistavaltaan lainopillinen, eli se tutkii voimassa olevaa oikeutta. Lainopin eli oikeusdogmatiikan tehtäväksi on perinteisesti määritelty oikeussääntöjen sisällön selvittäminen (tulkinta) ja oikeussäännösten systematisointi.⁷ Tämä ilmenee tutkimuksessa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman sekä kuntalakiin ja erityislakeihin perustuvien yhteistyöjärjestelyjen sääntelyn ja niitä koskevan, muista oikeuslähteistä saatavan tiedon jäsentämisenä ja tulkitsemisenä tutkimuksen aiheen kannalta merkityksellisellä tavalla. Perustaltaan oi-

⁷ Husa 1995: 134–135, 200–201.

keusdogmaattiseen tutkimukseen sisältyy kunnan päätösvallan tarkastelun kautta jossain määrin oikeussosiologian ominaispiirteitä. Oikeussosiologia voidaan määritellä tutkimussuuntaukseksi, jossa tutkitaan oikeudellisten käytäntöjen, instituutioiden, oikeudellisen doktriinin ja niihin liittyvän yhteiskunnallisen kontekstin välisiä suhteita⁸. Tämä liittyy valtuuston vaikutusvallan tarkasteluun. Lisäksi tutkimukseen voidaan nähdä liittyvän politologian ainesosia, sillä juuri päätösvallan käyttämisen sekä kuntalaisten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien osalta liikutaan poliittisen vaikuttamisen alueella. Tämä kytkeytyy vaaleilla demokraattisesti valitun edustuksellisen organin toimintaan ja sitä täydentäviin suoran demokratian keinoihin. Demokratia edellyttää myös poliittisten ratkaisujen olemassaoloa kunnan toiminnassa.

1.3. Tutkimuksen lähteet ja eteneminen

Pääasiallisina oikeuslähteinä käytetään oikeustieteellisen tutkimuksen mukaisesti lain-säädäntöä, lainvalmisteluaineistoa, oikeuskäytäntöä ja teemaan soveltuvaa oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksessa lähteinä korostuvat lainvalmisteluasiakirjat ja erityisen tärkeä merkitys on perustuslakivaliokunnan lausunnoilla.

Tutkimus jakaantuu kokonaisuudessaan neljään päälukuun. Rakenne etenee vaiheittain siten, että johdannon jälkeisessä luvussa 2 syvennyttään ensin kunnan päätösvaltaan ja demokratiaan liittyviin asioihin. Keskiössä on tällöin kunnallinen itsehallinto ja sen perustuslainsuoja sekä valtuuston asema kunnan päätösvallan käyttäjänä. Lisäksi luodaan katsaus kuntien tehtäviin, perusoikeuksiin ja kunta-valtio -suhteeseen. Tämän jälkeen luvussa 3 käydään läpi valittuja kuntien yhteistyöjärjestelyjä niiden sääntelyn ja perustuslainmukaisuuden arvioinnin kautta. Lopuksi päätösluvussa 4 esitetään tutkimuksen keskeiset havainnot ja johtopäätelmät.

⁸ Oikeussosiologinen tutkimus tutkii oikeutta yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Alvesalo & Ervasti 2006: 6–7.

2. KUNNAN PÄÄTÖSVALTA JA DEMOKRATIA

2.1. Kunnallinen itsehallinto ja sen perustuslainsuoja

Suomessa kunnallisella itsehallinnolla on perustuslainsuoja. Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain säännöksessä ilmaistaan näin kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden periaate, joka määrittää kunnan hallinnon organisointia.⁹ Säännöstä täsmennetään toisaalla perustuslaissa vaali- ja osallistumisoikeuksista kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä (14.3 §).

Vakiintuneesti on katsottu, että kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta, ja että valtio voi antaa kunnille tehtäviä vain lailla. Lailla säätämisen vaatimus koskee kunnan hallinnon yleisiä perusteita, kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia (121.2 §). Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen on sen sijaan kunnan oma asia.¹⁰ Perustuslaki antaa suojaa kunnallisen itsehallinnon perusidealle ja estää puuttumasta tavallisella lailla sen keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Se vaatii siis kunnallishallinnon pysyttämistä sellaisena, että siinä säilyvät tietyt ominaispiirteet.¹¹

Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnassa kuuluu asukkaiden valitsemalle toimieli-

⁹ Tähän viitataan myös kuntalain (365/1995) 1.1 §:ssä. Nykyistä perustuslakia edeltäneen Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 51.2 §:n mukaan: ”Kuntain hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin siitä erityisissä laeissa säädetään.” HM antoi varsin niukat perusteet kunnallisesta itsehallinnosta ja sen 51.2 §:stä selkeimmin nouseva vaatimus oli kunnallishallinnon kansanvaltaisuus. Ryynänen 1996: 71. Mäenpään mukaan kuntien hallinnon perustuminen kansalaisten itsehallintoon edellyttää tuon hallinnon kansanvaltaisuutta. HM:n asettamassa kontekstissa tämä tarkoitti lähinnä, että ensinnäkin kunnan jäsenet asettavat kunnan päätösvaltaa yleensä käyttävän elimen eli valtuuston ja että toiseksi kunnan hallinto muutenkin perustuu luottamushenkilöiden määräävään asemaan hallinnossa. Mäenpää 1981: 30–31.

¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 60, 176. Lailla säätämisen periaate toistetaan KuntaL 2.1 §:ssä.

¹¹ Jyränki 2000: 151–152. Tästä seuraa vaatimus, ettei edustuksellista kunnallista demokratiaa voida tavallisella lailla loukata, lakkauttamisesta puhumattakaan. Tämä ei kuitenkaan estä edustuksellista demokratiaa täydentävän suoran demokratian kehittämistä. Heuru 2006: 61.

melle.¹² Kunnan hallintoa on hoidettava suoralla vaalilla valitun edustuselimen välityksellä, joka on asettava jokaiseen kuntaan ja sillä on säilytettävä keskeinen osuus kunnallisessa päätöksenteossa.¹³ Kunnallinen itsehallinto kattaa lisäksi kunnan verotusoikeuden (121.3 §) sekä sen, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla (121.4 §). Tällä ilmaistaan siis mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti¹⁴. Kainuun hallintokokeilussa oli kyse tällaisesta maakuntahallinnosta, johon palaan tarkemmin jäljempänä.

Kuntien kannalta on huomioitava, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan¹⁵ 11 artiklassa todetaan paikallisen itsehallinnon oikeussuojasta: ”*Paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.*” Peruskirja edellyttää siis jälkikäteistä kontrollia kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman turvaamiseksi. Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on luonnehdittavissa parlamentaariseksi ja ennakkolliseen valvontaan painottuvaksi¹⁶. Eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa valtiosäännön auktoritatiivisena tulkitsijana lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeL 74 §).

Vaikka Suomi on varauksitta sitoutunut peruskirjaan, jää kuntien oikeusturva Heurun tulkinnan mukaan tältä osin puutteelliseksi¹⁷. PeV:n rooli on myös periaatteelliselta kannalta nähty ongelmalliseksi, koska se käyttää tulkinnassa varsin monia arvopohjaisia argumentteja, jolloin lopputulos voi olla hankalasti arvattavissa. Sipposen mukaan ”yhteiskunnallinen tarve” tai vastaavanlainen perustelu saattaa ilmestyä ratkaisemaan tul-

¹² HE 1/1998 vp, s. 176.

¹³ Jyränki 2000: 151–152.

¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹⁵ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja voidaan nähdä paitsi kunnallishallinnolle tietyt vähimmäisedellytykset asettavana sopimuksena, myös asiakirjana, jonka tavoitteiden suuntaisesti kunnallishallintoa koskevia säännöksiä on tulkittava. Suomi allekirjoitti peruskirjan (SopS 66/1991) kesäkuussa 1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksyttyä lain (1180/1991) peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 loka-kuun alusta. Ryytänen & Telakivi 2006: 35–36.

¹⁶ HE 1/1998 vp, s. 51.

¹⁷ Heuru 2006: 85–87.

kinnan.¹⁸ Heuru on löytänyt kritiikin sijaa myös järjestelmän toiminnan sattumanvaraisuudesta, mikä liittyy etenkin siihen, pyydetäänkö valiokunnalta ylipäättään lausuntoa vai ei, ja miten valiokunnassa kuullaan asiantuntijoita¹⁹. Rynnänen katsoo valiokunnalle ominaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan nojaamisen näkyvän kunnalliseen itsehallintoonkin puuttuvien lakien säätämisen yhteydessä²⁰.

Erityyppisten asioiden perustuslainsuojasta puhutaan usein hyvin epämääräisesti. Voidaan sanoa, että tätä suojaa on niin paljon tai niin vähän kuin PeV tapauskohtaisin ratkaisuin suo. Myös kunnallisella itsehallinnolla on sinänsä tietty perustuslaillinen asema, josta voidaan johtaa oletama, miten kunnallishallintoa koskeva lainsäädäntöasia tulisi ratkaista. Heuru pitää ilmaisuja perustuslainsuoja tai perustuslainturva harhaanjohtavina, sillä kumpakaan ei voida oikeudellisin keinoin toteuttaa valtiosääntötuomioistuinten puuttuessa. Tosiasiallisesti suoja tai turva tulee PeV:n tapauskohtaisen harkinnan kautta. Olisikin parempi puhua jonkin asiantilan perustuslaillisesta asemasta, joka on syntynyt joko perustuslain selkeän säännöksen tai PeV:n tulkintakäytännön perusteella. Tällainen asema ei takaa oikeudellisesti toteutettavissa olevaa perustuslainsuojaa tai -turvaa, mutta luo oletaman siitä, miten PeV vastaisuudessa tulkitsee perustuslakia ja mikä tämän jälkeen katsotaan perustuslainmukaiseksi.²¹

Nykyisen perustuslain säätämisen yhteydessä oli tavoitteena vahvistaa kunnallista itsehallintoa ottamalla lakiin kattavammat säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä.²² Heurun mielestä kunnallisen itsehallinnon asemaa ei uudistuksessa selvennetty ja itse säädösteksti jäi asiallisessa mielessä ennalleen. Laista tulikin lähinnä valtio- ja eduskuntakeskeinen. Hän katsoo kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman olevan oikeusperiaatteen, ei oikeussäännön varassa. Tämä johtuu juuri siitä, ettei kunnilla ole tehokkaan oikeusvaateen mahdollisuutta käytettävissä, mikäli perustuslain mukaista kunnallishallinnon itsehallinnollista asemaa valtion taholta louka-

¹⁸ Sipponen 2000: 372.

¹⁹ Ks. tästä Heuru 2002: 261–262.

²⁰ Rynnänen 2004: 51.

²¹ Heuru 2012: 45–46.

²² HE 1/1998 vp, s. 60, 175.

taan.²³ Pöyhönen on samoilla linjoilla katsoen, että kunnallinen itsehallinto jäi uudistuksessa kovin vähälle tarkastelulle. Hänkin nostaa esille huomion kunnallisesta itsehallinnosta PeL 121.1 §:ssä vain oikeusperiaatteena, jota lain hallituksen esityksessä mainitun mukaisesti täsmennettäisiin saman pykälän 2 ja 3 momentin säännöksillä. Pöyhösen mukaan ilmaisu ”täsmennettäisiin” pitää kuitenkin sisällään sen, että itsehallinto on enemmän kuin pelkkä periaate.²⁴

Ryynänen toteaa, että lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, ettei kansalaisen kannalta edes ole merkitystä sillä, miten työnjako valtion orgaanien ja kunnallisen itsehallinnon kesken on toteutettu. Kaiken julkisen vallan toiminnan tulee palvella samoja päämääriä ja toimia kansalaisen eduksi. PeV on korostanut tätä ajattelua.²⁵ Valiokunta on esimerkiksi todennut, että yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien osalta on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslaissa vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon.²⁶ Ryynänen tulkitsee tämänkaltaisen näkemyksen heijastelevan perinteistä hallintovaltiolista ajattelutapaa, jonka mukaan kaikki julkinen valta on valtiosta lähtöisin²⁷.

Oikeusvaltiollisen kuntien itsehallinnon ja hyvinvointivaltioon liittyvien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden välillä on vallinnut ristiriita. Kunnalliseen itsehallintoon liitetty kuntien suhteellisen itsenäisen aseman korostaminen ja kuntien hallinnon kansanvaltaisuus on nähty esteeksi hyvinvointivaltioon liittyvien tavoitteiden toteuttamiselle. Näin ollen oikeusvaltioon liittyvä itsehallintokäsitys on saanut väistyä esimerkiksi kansalaisen yhdenvertaisuutta ja sosiaalisten palvelujen saatavuutta korostavien ideologisten periaatteiden tieltä. Mäenpää on katsonut, että vaikka kunnan jäsenten päätösvalta näistä tekijöistä johtuen kunnan asioissa kaventuisi, tämän tilalle tulee oikeudenmukaisuuden

²³ Heuru 2000: 172, 366. Hän katsoi samoin HM 51.2 §:n ensimmäisen lauseen olleen oikeusperiaate, ei oikeussääntö.

²⁴ Pöyhönen 2001: 873, 875. Hallituksen esityksessä mainitaan: ”Säännöksessä todettaisiin Suomen jakaantuvan kuntiin – ja ilmaistaisiin itsehallinnon olevan voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena. Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täsmennettäisiin pykälän 2 ja 3 momentin säännöksillä.” HE 1/1998 vp, s. 175.

²⁵ Ryynänen 2004: 93.

²⁶ PeVL 9/2000 vp, s. 2.

²⁷ Ryynänen 2004: 94. Hän katsoo Suomessa vallalla olevan kansanvaltaisuusperiaatteen ymmärtämisen nojaavan edelleen eduskunta -perusteiselle ajattelulle, mikä on samalla keskeinen syy kunnallisen itsehallinnon alisteiseen asemaan. Perustuslain uudistaminen ei muuttanut tätä lähtökohtaa. Ryynänen 1999: 81.

ja kunnan jäsenten yhdenvertaisuuden lisääntyminen. Yhteiskuntapoliittisten periaatteiden toteuttamistavoite on voinut tulla kunnallishallinnon organisaatiolle perustuslain itsehallinnon määritelmästä asetettujen vaatimusten, kuten kansanvaltaisuuden, sijaan.²⁸ Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kunnille osoitetut uudet velvoitteet eivät juuri nostaneet esille kysymystä siitä, loukattiinko kunnallista itsehallintoa vai ei²⁹.

2.1.1. Kansanvaltaisuuden periaate ja demokratia oikeuden syvärakenteessa

Perustuslaissa on vahvistettu kansanvaltaisuuden periaate, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (2.1 §), ja kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (2.2 §)³⁰. Vaikka säännöksen 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla.³¹ Harjulan ja Prättälän mukaan kunnallishallintoa koskeville perustuslain säännöksille kansanvallan periaate määrittää tausta-arvoja ja tulkintaympäristöä. Se kytkee kunnallishallinnon valtiosäännön arvoperustaan lujittaen näin kunnallishallinnon institutionaalista suojaa. Periaate korostaa kunnan asukkaan oikeuksia osallistua kunnan hallintoon ja lainsäätäjän velvollisuuksia huolehtia tätä koskevista järjestelyistä. Säännökset asettavat myös kuntien itsensä velvollisuudeksi pitää huolta asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.³²

Tuori on esittänyt tunnetun mallinsa oikeuden tasoista. Oikeuden pinnalla muutostahti on kiivainta ja liikkeen synnyttävät niin uudet säännökset, tuomioistuinratkaisut kuin oikeustiedekin. Keskimmäisenä oleva oikeuskulttuuri on välittävä kerrostuma, joka muuttuu pintatasoa verkkaisemmin. Kaikkein hitaimmin muuttuu oikeuden vakain ker-

²⁸ Mäenpää 1981: 24–26. Ks. tarkemmin oikeusvaltiollisesta ja sosiaalivaltiollisesta vaiheesta esimerkiksi Heuru 2001: 21–35.

²⁹ Heuru ym. 2011: 105.

³⁰ Jyränki puhuu PeL 2 §:n 1 ja 2 momentin osalta kansansuvereenisuusperiaatteesta, mutta toteaa sen vaihtuvan konkretisoinnin tasolla yleensä kansanvallan eli demokratian periaatteeksi. Hän toteaa demokratian olevan käsitteenä moniulotteisempi kuin kansansuvereenisuus, eikä sillä ole samaa ehdottomuuden rasitetta. Demokratian käsitesisältöön voidaan helpommin liittää sitä suhteellistavia varauksia. Jyränki 2000: 56–57.

³¹ HE 1/1998 vp, s. 74.

³² Harjula & Prättälä 2012: 32.

rostuma eli syvärakenne, jossa ovat läsnä eräänlaisina yleisinä normatiivisina ideoina ihmisoikeus- ja oikeusvaltioperiaatteet. Kansalliset perustuslait ja ihmisoikeussopimukset ovat oikeuden tasoittelussa pintatasolle sijoittuvia säädöksiä, mutta samalla kypsän modernin oikeuden oloissa niiden normatiivinen sisältö ilmentää ikään kuin välittömästi pinnanalaisten kerrostumien periaatteita. Niinpä syvärakenne saa ilmauksensa perustuslain säännöksissä ja ihmisoikeussopimusten määräyksissä. Perustuslaissa vahvistetut perusoikeudet asettavat pidikkeitä lainsäätäjän sekä muiden valtioelinten toimivallalle ja toteuttavat näin oikeuden itserajoitusta. Erilaiset institutionaaliset järjestelyt takaavat perustuslain noudattamisen lakien säätämisessä, täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Suomessa pääpaino on siis ennakkokontrollissa ja itserajoitus toteutuu PeV:n kautta.³³

Demokratiaa on niin ikään mahdollista lähestyä oikeuden kerrostuneisuuden näkökulmasta. Demokratiaan liittyvät oikeusperiaatteet ovat osa modernin oikeuden syvärakennetta ja oikeuskulttuuria. Oikeuden itserajoituksen on suojattava näitä periaatteita muun muassa niitä loukkaavilta lainsäätäjän lainsäädäntöpäätöksiltä.³⁴ Mäkinen katsoo, ettei kunnallisen itsehallinnon periaate ole kokonaisuudessaan sillä tavoin muodostunut oikeudellisen ajattelun kiviainekseksi, että sitä voitaisiin pitää osana oikeuden syvärakennetta. Tällöin hän tarkastelee kunnallisen itsehallinnon osa-alueita yhtäältä kunta-valtio-suhteena ja toisaalta kunnan ja sen asukkaiden välisenä suhteena. Oikeuden syvärakenteeseen voidaan kyllä sijoittaa eräät kunnallisen itsehallinnon keskeiset osa-alueet, kuten kunnan ja kunnan asukkaan suhteeseen liittyvät demokratia- ja osallistumisperiaatteet. Demokratianäkökohta on länsimaisessa oikeusjärjestyksessä niin selvä, yleisesti tunnettu lähtökohta, ettei sen sijoittaminen oikeuden syvärakenteeseen aiheuttane vastaväitteitä. Kuntalaisen oikeus äänestää tai asettua ehdokkaaksi vaaleissa ovat osa sitä demokratiaperiaatetta, joka sijoittuu oikeuden syvärakenteeseen. Sen sijaan suorat osallistumisperiaatteet edustavat uudempaa kehitystä. Mäkinen perustelee näidenkin osallistumisperiaatteiden sijoittumista oikeuden syvärakenteeseen sillä, että ne liittyvät keskeisesti nykyiseen käsitykseen demokratiasta.³⁵

³³ Tuori 2000: 167, 172, 212, 231–232, 247–248.

³⁴ Tuori 2000: 252–253.

³⁵ Mäkinen 2004: 8.

Edustuksellinen demokratia rakentui pitkään pragmaattisesta ajatuksesta, että edustamisen piti ennen muuta tehdä yhteisö toimintakykyiseksi. Edustuksen toimintafunktiona on pidetty tehokkaiden toiminta- ja päätösedellytysten aikaansaamista sekä sitä, että edustus ei pelkää mahdollista suuren alueen omaavan yhteisön päätöksentekoa, vaan myös parantaa laadullisesti tehtävää päätöstä. Tämä toteutuu silloin, kun kansan parhaat ja asiantuntevimmat kokoontuvat etsimään yhteisön parasta. Näiden funktioiden yhteisvaikutuksena on ensisijaisesti turvata ja taattava päätöskykyisten ja samalla myös vastuuvollisten poliittisten instituutioiden olemassaolo. Valtuustojärjestelmään siirtymisen keskeinen syy oli taata parempi edustavuus kunnallisessa päätöksenteossa. Lisäksi sillä katsottiin saavutettavan sen, että päätöksentekijät ovat riittävästi informoituja, omaavat kunnallisen toiminnan eri osia koskevan käsityksen ja kykenevät arvioimaan asioita pidemmällä tähtäimellä.³⁶

2.1.2. Kunnallishallinto perustuu demokratiaan

Pohjoismaisen käsityksen mukaisesti kuntien katsotaan olevan kansalaisten itsehallintoa palvelevia elimiä paikallistasolla. Tästä seuraa se, että kansalaisten itsensä on periaatteessa saatava määrätä kunnallisesta toiminnasta. Käytännöllisistä syistä itsehallintoa on kuitenkin pääsääntöisesti harjoitettava epäsuoraa tietä valittujen luottamushenkilöiden kautta.³⁷ Luottamus kansanvaltaisessa järjestelmässä edellyttää ensisijaisesti sitä, että kansalaiset tietävät, miten päätökset syntyvät, kuka niistä on vastuussa ja miten ne pannaan täytäntöön. Kansalaisten on voitava olla selvillä siitä, mikä vaihe päätösprosessissa on kyseessä. Kunnallista toimintaa määrittävän lainsäädännön tärkeänä tavoitteena on paitsi kunnallisen kansanvallan toteutumisen turvaaminen, myös päätöksentekojärjestelmän luotettavuuden ja uskottavuuden lisääminen.³⁸

Kunnallishallinnossa demokratiolla tarkoitetaan pääsääntöisesti kuntalaisten oikeutta osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen. Hallinto ja sen menettelytavat on tällöin järjestetty poliittista demokratiaa koskevien ihanteiden mukaisesti: ylimmät päätöksentekijät valitaan yleisillä vaaleilla, hallinto on mahdollisimman suuressa määrin jul-

³⁶ Ryynänen 1996: 56.

³⁷ Ryynänen 1996: 64.

³⁸ Ryynänen 1999: 233–234.

kista, jotta kansalaiset voivat seurata hallinnon toimintaa ja reagoida siihen, ja kansalaisilla on perusvapaudet ja -oikeudet, jotka antavat edellytykset osallistua niin kunnallishallintoon kuin yhteiskuntaelämään yleensäkin. Demokratiaan liitetään usein myös sisällöllinen elementti siten, että päätösten tulee vastata kansalaisten tahtoa, jotta päätökset saisivat yleisen hyväksynnän, ja kunnallishallinnon tulee tuottaa kuntalaisten tarvitsemia ja haluamia palveluja. Voidaan todeta, että kansalaiset odottavat hallinnolta sekä demokratian muotojen noudattamista että vaikuttavuutta.³⁹

Elävä ja toimiva demokratia on kunnan toiminnan ydin ja elinehto, sillä ilman kuntalaisia kunta olisi vain hallinnollinen yksikkö. Kunnan luottamushenkilön toiminnassa korostuu edustajan rooli ja yhteisön kollektiivisen ymmärryksen tulkkina toimiminen.⁴⁰ Sipponen mukaan demokraattinen ajattelu määrittää vallan ja vastuun kysymykset päätöksenteossa ja korostaa lisäksi yksilöiden välistä tasa-arvoa ja yksilöiden elämän vähimmäistarpeiden toteuttamista.⁴¹ Wiberg kiteyttää oleellisen siinä, että kaikkien kunnan toimien pitäisi viime kädessä olla sellaisia, että ne hyödyttävät kuntalaisia. Kunta on kuitenkin olemassa kuntalaisia varten, eikä sillä ole oikeastaan muuta olemassaolon oikeutusta. Kuntalaisen voi asemoida kunnallisen päätöksentekoketjun alkuun ja loppuun. Kaikki kunnallispoliittinen valta on viime kädessä peräisin asukkailta, mutta sitä käyttävät pääosin muut kuin asukkaat.⁴²

Demokratia perustuukin siihen, että kansalaiset ovat samanaikaisesti sekä päätöksenteon kohteena että palveluja tuottavien organisaatioiden kontrolloijina. Suomessa kunnat ovat taanneet järjestelmän toimivuuden ja erityisesti pienen kuntakoon on katsottu edistävän hallinnon tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä. Demokraattisesti toimiminen on kuitenkin hankalaa erityisesti päätösten toimeenpanovaiheessa. Kansalaisten ilmaisema tahto voi jäädä toisarvoiseksi, kun päätöksiä toteutetaan niukoin taloudellisin resurssein.⁴³ Demokratiaa tarkastellaan aiempaa selkeämmin keinona, jolla kunnan asukkaille voidaan turvata palvelut supistuvien voimavarojen vallitessa. Demokratian toimivuuttaan ei mitata osallistumisen määrällä, vaan aikaansaannoksilla. Kun demokratialta

³⁹ KM 1993:33, s. 87.

⁴⁰ Majoinen, Harjula, Kirvelä, Myllyntaus, Salenius, Majava & Pauni 2008: 11–12.

⁴¹ Sipponen 2000: 227.

⁴² Wiberg 2005: 23–24.

⁴³ Aarrevaara & Stenvall 2007: 95.

vaaditaan tuloksia, korostuu myös vastuu. Tällöin kasvoton, kollektiivinen päätöksenteko ei tyydytä, vaan edellytetään toisaalta henkilöitettyä vastuuta ja toisaalta suoraa mahdollisuutta vaikuttaa.⁴⁴ Parhaita demokratian mittareita ovat ihmisten kokemat vaikutusmahdollisuudet. Hämäläinen on todennut hienosti, että demokratia ei ole pelkäämään käytännön päätöksentekoa demokraattisesti valituissa toimielimissä, se on myös tunne ja kokemus siitä, onko kunnan hallinto järjestetty demokraattisesti⁴⁵.

2.2. Kunnan päätösvallan käyttäminen

Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Laki perustuu valtuuston päätösvallan yleisyydelle niin, että päätösvalta kuuluu valtuustolle, jos ei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille⁴⁶. Päätösvallasta on esitetty ajan mittaan erilaisia käsityksiä. Suomalaisen kunnallisoikeuden alkuaikoina katsottiin, että kunnan päätösvaltaan kuuluu kunnan tahdon ilmaiseminen kunnan toimialaan kuuluvissa toimissa. Kun sitten kunnan toimialan katsottiin jakautuvan yleiseen ja erityiseen toimialaan, kunnan päätösvallan käsitteistä hämärtyttiin selittämällä se epäitsenäiseksi ja sisällyksettömäksi.⁴⁷

Kuuskoski katsoi, ettei ole mahdollista laatia yleismääritelmää päätösvallan sekä toimeenpanon ja hallinnon välillä. Kunnan toimivallan jako päätösvaltaan sekä toimeenpanoon ja hallintoon ei sisällä täsmällistä toimivallan jakoa. On lähdettävä lain asiallisista säännöksistä yritettäessä tehdä käytännöllisiä johtopäätöksiä sen määrittelemiseksi, mitä sisältyy kunnan päätösvaltaan. Kuuskoski luetteli päätösvaltaan luettaviksi tällöin asiar ryhmät: 1) kunnallissääntöjen antaminen, 2) hallinnon järjestäminen, 3) kunnan taloudellinen vallankäyttö, 4) mielipiteen ilmaisu ja 5) toimielinten miehittäminen.⁴⁸ Hannus jatkoi näkemyksineen Kuuskosken viitoittamalla linjalla⁴⁹.

⁴⁴ KM 1993:33, s. 91.

⁴⁵ Hämäläinen 1999: 42, 47.

⁴⁶ HE 192/1994 vp, s. 73, 80.

⁴⁷ Heuru 2001: 50.

⁴⁸ Kuuskoski 1954: 58–62.

⁴⁹ Hannus 1982: 84–85.

Uotila katsoi päätösvallan kelpoisuudeksi hallintotoimien suorittamiseen⁵⁰. Mäenpää totesi, että ensinnäkin on syytä erottaa toisistaan kunnan päätösvalta ja kunnanvaltuuston päätösvalta. Tämän jälkeen hän nojautui määrittelyssään Uotilan tulkintaan. Mäenpää totesi kuitenkin lisäksi, ettei tällainen päätösvallan määrittely sovellu kunnallislain (953/1976) 7 §:n tulkintaan, koska säännös muodostaa laadullisen ja sisällöllisen kokonaisuuden. Niinpä kunnanvaltuuston päätösvalta muodostaa laadultaan ylemmänasteista ja itsenäisempää toimintaa kuin hallinto ja täytäntöönpano, joihin epäilemättä sisältyy myös kunnan päätösvallan käyttämistä. Keskeisin ongelma ei ole, mitkä yksittäiset asiat tai asiaryhmät kuuluvat säännöksen tarkoittamaan valtuuston päätösvaltaan. Päätösvallan ala on selvitettävä toteamalla, mitkä nimenomaiset asiat tai asiaryhmät on suljettu pois valtuuston toimivallasta.⁵¹

Kuntalain säätämisen jälkeen Harjula ja Prättälä ovat katsoneet, että kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto ja että kuntalaki säätää vain kunnan päätösvallasta eikä valtuuston päätösvallasta⁵². Hannus ym. toteavat vain, että valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa⁵³. Heuru esittää, että kunnan päätösvaltaa ei voida määritellä eri toimielinten toimivallasta eikä laissa valtuustolle nimenomaan säädetyistä tehtävistä käsin, koska valtuustolla on yleinen kelpoisuus tämän vallan käyttämiseen. Hän ajattelee kin kunnan päätösvallan olevan oikeushenkilöllisyyden omaavan kunnan ominaisuus. Oikeushenkilön tulee kyetä muodostamaan oma tahtonsa sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Kunnan päätösvalta on tästä lähtökohdasta valta muodostaa kunnan tahto ja ilmaista se kunnan toimialaan kuuluvissa asioissa.⁵⁴

2.2.1. Valtuuston rooli päätösvallan käyttäjänä

Kuntalain 13.1 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Säännöksen 2 momentissa säädetään valtuuston päätösvallan alan määrittely luettelemalla valtuuston lakisääteiset tehtävät. Toimivallan siirtäminen on rajoitettu sen tarkoittamissa

⁵⁰ Uotila 1963: 9.

⁵¹ Mäenpää 1981: 58–60.

⁵² Harjula & Prättälä 2012: 111.

⁵³ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 47.

⁵⁴ Heuru 2000: 63–65. Tällainen näkemys käy ilmi myös kunnalliskomitean mietinnöstä, jossa todetaan valtuuston tekevän tärkeimmät poliittiset ratkaisut ja määrittelevän näin kunnan tahdon. KM 1993:33, s. 217.

asioissa. Tarkastelemalla luetteloa havaitaan, että se koskee paljolti tavoitteista ja perusteista päättämistä. Muutamat valtuuston tehtävät on määritelty sen verran väljästi, että on vaikea täsmällisesti sanoa, miltä osin valtuuston on päätettävä asiasta, jotta sen voidaan katsoa käyttäneen sille kuuluvaa päätösvaltaa. Valtuuston tehtävä on kuitenkin itse harkita, kuinka laajasti tai yksityiskohtaisesti se päättää omaan päätösvaltaansa kuuluvasta asiasta.⁵⁵

Valtuuston aseman keskeinen määrittäjä on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka 3 artiklassa todetaan: ”1. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti” ja ”2. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.”

Valtuuston valta on yleisesti vähentynyt 1990-luvulla tehtyjen uudistusten seurauksena. Itse asiassa valta on muuttanut muotoaan siirtyen tapauskohtaisista ratkaisuista kunnan toiminnan linjasta määrittämiseen eli kunnallispolitiikan todellisesta sisällöstä ja suunnasta päättämiseen. Voidaan todeta, että tällaisesta ohjausvallasta on tullut kunnan päätösvallan ydinalue. Tähän kehitysvaiheeseen on liittynyt muun muassa kunnallishallinnon avoimuuden lisääntyminen, kunnan asukkaan aseman korostuminen ja viranhaltijakunnan roolin vahvistuminen. Keskeinen tekijä on ollut kunnallishallinnon vapautuminen valtion yksityiskohtaisesta ohjauksesta. Kunnallishallinto onkin nykyisellään toiminnallisessa mielessä enemmän itsehallintoa kuin aikaisemmin.⁵⁶

⁵⁵ Harjula & Prättälä 2012: 111–112. Kuntal 13 §:n luettelo valtuuston tehtävistä ei ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan kuntalaissa on säädetty valtuustolle muitakin yksittäisiä tehtäviä ja lisäksi muussa yleistä kunnallisoikeutta ja erityisaloja koskevassa lainsäädännössä on säädetty asioita valtuuston päätettäväksi. Hannus ym. 2009: 131.

⁵⁶ Heuru 2006: 403.

Asioilla on kuitenkin puolensa. Ryynäsen mielestä voidaan kysyä, miten onnistunut ratkaisu on muuttaa kuntalaisten valitseman elimen asema pääsääntöisesti periaate-, ohjelma- ja suuntapäätöksiä tekeväksi organiksi. Valtuuston valta on muuttunut aiempaan verrattuna epämääräiseksi tavoitteiden toteutumisen seurannaksi. Aiheellisesti voidaan tällöin pohtia, miten hyvin tilanne vastaa kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksen edellyttämään valtuuston oikeuteen toteuttaa ohjausta sitovasti ja riittävän yksityiskohtaisesti. Ryynänen on vaatinut valtuuston aseman mieltämistä ensisijaisesti kuntaparlamentiksi, ei vain kunnan hallinto-organiksi. Kuitenkin päätösvallan voimakas delegoiminen on korostanut roolin muuttumista tähän suuntaan.⁵⁷ Rooli on Heurun tulkinnan mukaan muotoutunut kunnan päätösvallan käyttäjästä sen toiminnan legitimoijaksi⁵⁸. Asikainen muistuttaa, että koska valtuuston virallinen päätöksenteko edellyttää käytännössä asiantuntevaa ja laajaa valmistelua, valtuustolle tulevat asiat ovat usein jo päätöksenteon osalta pitkälti rajattuja. Perusteellisella ja jalkauttavalla strategiatyöllä ja vuosittaisilla strategiataarkistuksilla on mahdollista vähentää kritiikkiä siitä, että valtuusto ei tee lainkaan päätöksiä konkreettisissa kuntalaisia koskevissa asioissa, vaan nämä jäävät laajalti viranhaltijoiden päätettäväksi.⁵⁹

Kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimuksesta johtuva lähtökohta edellyttää edustuksellisessa demokratiassa kunnan asukkaiden tahdon määräävyyttä, eli politiikan määräävyyttä suhteessa hallintoon. Kunnallisen itsehallinnon demokratia-arvot ovat kuitenkin kuntien tehtävien määrän kasvaessa joutuneet alisteisiksi tehokkuusarvoille. Muutosta voidaan kuvata palveludemokratian hegemoniaksi ja kunnallisen politiikan heikentymiseksi. Kehitys johtaa vaaraan, ettei kunnallinen itsehallinto enää täytäkään funktiotaan poliittisena kansanvallan perusyksikkönä.⁶⁰ Heurun mukaan tehokkuusvaa-

⁵⁷ Ryynänen 1999: 247–248; Ryynänen 1996: 77. Kunnallishallinnossa on perinteisesti korostettu dualistista periaatetta, jonka mukaan valtuusto käyttää päätösvaltaa ja hallitus ja sen alainen hallinto vastaavat valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Heuru katsoo dualistisen periaatteen sisäisen logiikan sittemmin murtuneen, minkä vuoksi tarkoituksenmukaisuusharkinta eli poliittinen harkinta ei katkeakaan valtuuston päätökseen, vaan sitä voidaan käyttää vielä päätöksen täytäntöönpanovaiheessa. Tämä tulee esille, kun valtuusto päättää määrärahoista suurina kokonaisuuksina yksityiskohtaisuuden sijaan. Tämä on muuttanut valtuuston roolia sen valtaa heikentävällä tavalla. Heuru 2000: 58, 271–273, 315, 358.

⁵⁸ Heuru 2000: 358.

⁵⁹ Asikainen 2004: 22–23.

⁶⁰ Ryynänen 1999: 230. Ks. kunnallishallinnon arvoista esim. KM 1993:33, s. 85–91. Yksityissektorin toimintaperiaatteita esikuvinaan pitävä New Public Management (NPM) -ajattelu ja sille leimallinen managerialismi ovat olleet merkittävässä määrin vaikuttamina tämän tehokkuutta korostavan kehityssuunnan taustalla 1980-luvulta lähtien. Nämä opit vaikuttivat keskeisesti myös kuntalain säätämisen aikoihin. Ks. tarkemmin esim. Nummela & Ryynänen 1996: 286–296.

timus kohdistuu toiminnan tulokseen, kun taas demokratiavaatimus toimintaan sinänsä sekä ratkaisun yleiseen hyväksyttävyyteen. Demokratiaan kuuluu päätöksenteon julkisuus ja päätöksen alistaminen kuntalaisten kontrolloitavaksi. Sen sijaan nämä elementit eivät välttämättä kuulu tehokkuusvaatimukseen. Demokratian kannalta on oleellista, mikä orgaani tekee päätöksen, kun taas tehokkuusvaatimuksen kannalta se on yhdentekevää. Tehokkuuden näkökulmasta on oleellista, että päätökset syntyvät nopeasti ja että ne ovat vaikuttavia, taloudellisia ja mahdollisimman hyvin tarkoitustaan vastaavia.⁶¹

Demokratian ja tehokkuuden toisiinsa sovittaminen saatetaan nähdä vaikeana ja ristiriitaisenakin. Kunnallishallintoa kritisoidaan usein kankeaksi ja sen päätöksentekoa hitaaksi, mikä on ollut päällimmäinen väite hallintolegalistista julkishallintoa uudistettaessa. Kunnallishallinnon järjestelmä lähtee kuitenkin demokratiasta ja on luottamushenkilöiden harkinnassa, kuinka paljon siinä annetaan tehokkuudelle sijaa lain määrittelemissä rajoissa.⁶² Ryynäsen mukaan kuntayhteistyönkin näkökohtien arvioinnissa törmätään kunnallisen itsehallinnon ja tehokkuuden väliseen suhteeseen. Tavoitellaanko liikaa pyrkimällä olemaan toiminnallisesti tehokkaita ja sen lisäksi tarjoamaan kansalaisille vaikuttamisen lähiyhteisö, ja voidaanko molemmat yhdistää toimivalla tavalla?⁶³

Mäntylä katsoo Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen toiminnan näkökulmasta, että kun valtuusto uudessa roolissaan keskittyy päätöksenteossa määrittelemään vain tilaamansa palvelun hintaa ja laatua, se tekee sitä, minkä parhaiten osaa. Hän näkee, että demokraattisesti valitut henkilöt valitaan nimenomaan päättämään palveluista ja veroasteesta, eikä esimerkiksi palvelujen yksityiskohdista, jotka kuuluvat ammattihenkilöstölle ja tuotantoon perehtyneille kuntien yhteislautakuntien jäsenille. Vastaavasti näiden lautakuntien tehtävänä ei ole määritellä toimialansa palvelutasoa, mikä kuuluu valtuustolle. Lautakunnat ovat sillä lailla itsenäisiä, että valtuustot voivat ohjata niiden toimintaa vain talousarvion kautta. Valtuustojen on johtaakseen pakko kiinnittää huomiota yhtä aikaa palvelun hintaan ja laatuun, koska muuta keinoa ohjata toimintaa ei ole.⁶⁴

⁶¹ Heuru 2000: 54.

⁶² Heuru 2006: 160.

⁶³ Ryynänen 1999: 299.

⁶⁴ Mäntylä 2009: 143.

Haverin ja Pehkin mukaan verkostokunnalla tarkoitetaan, että kunnan toiminnoista yhä merkittävämpi osa tapahtuu erilaisissa verkostoissa, joihin luetaan myös eri muodoissa tapahtuva kuntien yhteistyö. Periaatteessa edustuksellinen demokratia toteutuu verkostohallinnassa silloin, kun kunnan tahto, eli vaaleilla valittujen edustajien tahto, toteutuu verkostojen ohjauksessa. Verkostojen demokraattisuuden kriteerinä on siten se, miten hyvin ne ovat kunnan ohjauksessa ja toteuttavat valtuuston tavoitteita. Verkostojen ohjaukseen liittyy demokratian näkökulmasta myönteisiä puolia ja haasteita. Kun toimijakenttä laajenee, kehittämisen tulosten uskotaan olevan laadultaan parempia ja vastaavan laajemman joukon tarpeita. Toisaalta kunta ei saa kunnolla tahtoaan toteutumaan verkostohallinnan kautta, valtaa siirtyy luottamushenkilöiltä kunnan ulkopuolelle, valtuutetun mahdollisuudet saada tietoa ja hallita kokonaisuutta heikkenevät ja toiminta on työlästä ja vaatii aikaa ja huomiota. Haveri ja Pehk näkevätkin valtuuston roolin muuttuvan tahoksi, joka valvoo sitä, että tuottajat tuottavat kuntalaisten etujen mukaisesti palvelut, eli kunnasta tulee tilaaja-tuottaja- ja valvontaorganisaatio. Budjetin yhteydessä ei mietitä enää aiempaan tapaan kovin yksityiskohtaisia asioita. Verkostohallinta luo painetta erityisesti kunnan poliittisen johdon työhön työtapojen ja ajankäytön muutoksina. Se saattaa myös synnyttää valtuustoon entistä vahvemmin erilaisia luottamushenkilöiden ryhmiä sen mukaan, miten ne omaksuvat verkostomaisen hallintatavan.⁶⁵

2.2.2. Kansalaisten osallistuminen ja suora demokratia

Kuntia pidetään yleisesti demokraattisempina instituutioina kuin valtiota. Näin sen vuoksi, että kunnissa kansalaisilla on läheisempi ja välittömämpi suhde eri toimijoihin ja päätöksentekoon kuin valtionhallinnossa. Kunnat tarjoavat kansalaisille useita erilaisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Valtiollisessa osallistumisessa äänestäminen on tavallisin vaikuttamiskeino, mutta kunnissa tämä välillinen vaikuttamistapa on yksi vaihtoehto suoran vaikuttamisen lisäksi.⁶⁶ Vaikka itsehallinnon lähtökohtana on edustuksellinen demokratia, kunnallishallinnon tulee olla avoin kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksille⁶⁷. Kunnallislainsäädännön rakentuminen edustuksellisen järjestelmän perustalle ei poissulje suorien elementtien sisällyttämistä, mutta edustukselli-

⁶⁵ Haveri & Pehk 2008: 12, 32–34, 71–72, 78–79, 90–92.

⁶⁶ Harisalo 2007: 86.

⁶⁷ Heuru 2000: 364, 368.

silla elimillä on kuitenkin säilytettävä ensisijaisuus ja suorat vaikuttamiskeinot on sovittava siten, etteivät edustuksellisen järjestelmän perusrakenteet vahingoitu.⁶⁸

Kuntalaissa nähdään tärkeäksi kuntalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen. Sen 4 lukuun sisältyvät säännökset kunnallisesta äänioikeudesta ja äänestys-oikeudesta (26 §), kunnan asukkaan aloiteoikeudesta (28 §) sekä kunnallisesta kansanäänestyksestä ja sitä tarkoittavasta aloitteesta (30 ja 31 §). Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkaille ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (27 §). Tätä voidaan edistää erityisesti 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa, 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia, 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa, 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.⁶⁹

Kansalaisten tehokas osallistuminen ja vaikuttaminen ovat mahdollisia vain riittävän tehokkaan tiedottamisen avulla. Kuntalaki korostaakin kunnan velvollisuutta tiedottaa asukkailleen vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on tarvittaessa laadittava katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista (29 §). Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja tiedonsaantia turvaavia säännöksiä on muissakin laeissa, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), hallintolaissa (434/2003), laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), kieli-laissa (423/2003) ja nuorisolaissa (72/2006).

⁶⁸ Ryynänen 1999: 62.

⁶⁹ Heuru pitää KuntaL 27 §:n suurimpana teoreettisena ansiona sitä, että se erottaa osallistumisen ja vaikuttamisen toisistaan pitäen myös vaikuttamista eräänä suoran demokratian muotona. On nimittäin niin, että kansalaiset voivat osallistua ilman vaikuttamisen tarkoitusta tai ilman, että osallistumisella olisi tosiasiallista vaikutusta päätöksiin. Mutta kansalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ilman osallistumistakin. Heuru 2001: 199. Säännöksen 2 kohta antaa mahdollisuuden erilaisiin kunnanosa-hallinnon elimiin. Niitä on pidetty keinona vahvistaa ja turvata asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista kuntien reuna-alueilla. Pihlajan ja Sandbergin tutkimuksesta käy ilmi, että nämä monenkirjavat alueelliset toimielimet jakautuvat keskustelufoorumeihin ja päätösvaltaisiin toimieliimiin. Valtaosa on kuitenkin ensiksi mainittuja, jolloin niiden todellinen päätösvalta jää vähäiseksi. He esittävätkin ratkaisuksi mm. vahvoja aluelautakuntia. Myös osallistuva budjetointi nähdään varteenotettava menetelmänä kuntien ja asukkaiden välisen vuorovaikutuksen edistämiseksi. Pihlaja & Sandberg 2012: 27–33, 146–160, 179–180.

2.3. Kunnan toimiala ja vastuu palveluiden järjestämisestä

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät (KuntaL 2.1 §). Kunnan toimiala jakaantuu perinteisesti ajateltuna yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan katsotaan kuuluvaksi tehtävät, jotka kunta voi omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen ja erityistoimialaan tehtävät, jotka kunnan on eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan hoidettava. Valtaosa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön ja erityistoimialan laajentuminen on johtanut yleisen toimialan kaventumiseen. Yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiä elementtejä, jonka määrittely on viime kädessä jäänyt KHO:n ratkaistavaksi. Voidaan todeta, että yleislausekesäätelyssä toimialan kehitystä ohjaa kunta itse ja lopulta hallintolainkäyttö sekä yksityiskohtaisessa säätelyssä lainsäätäjä.⁷⁰

Kunnilla on vastuu palvelujen järjestämisestä, jolloin kunta voi itse ratkaista, miten palvelut tuotetaan. Vain viranomaistehtävät ovat sellaisia, jotka kunnan täytyy toteuttaa itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Muut palvelut kunta voi halutessaan ostaa esimerkiksi yksityisiltä tai kolmannen sektorin toimijoilta. Perinteinen tapa on ollut tuottaa palvelut kunnan omana toimintana, mutta ajan myötä kuntien rooli on muuttunut entistä enemmän palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi. Kuntayhtymät ovat palveluiden tuottajina yleinen ja paljon käytetty järjestämisvaihtoehto. Samoin kuntien yhteistyösopimukset esimerkiksi seudullisesti ovat varteenotettavia toimintatapoja palvelutuotannon järjestämisessä.⁷¹

2.3.1. Kunnalliset peruspalvelut

Kuntapalveluista puhutaan usein peruspalveluina. Peruspalveluja ei ole tarkoin määritelty säännöksissä, mutta niistä on määritelmiä virallisiasiakirjoissa. Peruspalveluilla tarkoitetaan palveluita, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia⁷². Lisäksi erityisryhmien, kuten vammaisten ja psykiatrista hoitoa tarvitsevien, pal-

⁷⁰ HE 192/1994 vp, s. 20.

⁷¹ Lundström 2004: 38–39.

⁷² HE 155/1999 vp, s. 4.

velut voidaan katsoa peruspalveluiksi, vaikkeivät ne suuria ihmismääriä koskisikaan⁷³. Peruspalvelut on määritelty niinkin, että niillä tarkoitetaan kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia peruspalveluita. Pääpaino on kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa.⁷⁴

Toimiva rahoitusjärjestelmä on olennainen lähtökohta laadukkaiden peruspalvelujen järjestämiselle. Valtio osallistuu valtionosuusjärjestelmän kautta kunnille lakisääteisten palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin.⁷⁵ Se huolehtii peruspalveluihin liittyvästä lainsäädännöstä ja tulonsiirroista kuntien vastatessa palveluiden järjestämisestä. Kuntien lakisääteiset tehtävät jakaantuvat yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin ja niin sanottuihin subjektiivisiin oikeuksiin. Yleisessä järjestämisvelvollisuudessa kunnalla on harkintavaltaa toiminnan laajuuden ja varattavien resurssien suhteen, mutta lakisääteinen toiminta on järjestettävä niin, että palveluja on tarjolla ja toimintaan varataan määrärahaa. Subjektiiviset oikeudet ovat sen sijaan kuntalaisten oikeuksia palveluihin, jotka on ehdottomasti järjestettävä ja kunnan on osoitettava talousarviossa riittävät resurssit niiden piiriin kuuluvien palveluiden järjestämiseen.⁷⁶

Subjektiivisten oikeuksien merkitys on siinä, että niiden toteuttaminen ei ole budjettivallan alaista. Subjektiivinen oikeus on näin ollen toteutettava talousarviosta ja sen määrärahoista riippumatta.⁷⁷ Kuntien itsehallinnon näkökulmasta laintasoiset subjektiiviset oikeudet merkitsevät kuntien voimavarojen sitomista lailla etukäteen siten, että niiden mahdollisuudet vaikuttaa menojen laajuuteen ja kohdentumiseen kaventuvat. Kuntien luottamushenkilöiltä viedään oikeus päättää palvelujen painopistealueet kuntakohtaisten tarpeiden ja kunnan voimavarojen mukaan. Laajat subjektiiviset oikeudet vaikeuttavat myös julkisten palvelujen sopeuttamista kansantalouden kehitykseen.⁷⁸

⁷³ HaVM 8/2000 vp, s. 2.

⁷⁴ Sisäasiainministeriö 2004: 9.

⁷⁵ HE 174/2009 vp, s. 9–11, 46–50. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa määrittelee laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009).

⁷⁶ Majoinen ym. 2008: 105.

⁷⁷ Heuru 2002: 244.

⁷⁸ KM 1993:33, s. 119.

2.3.2. Perusoikeudet ja niiden toteuttaminen

Perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, jotka on taattu perustuslain säännöksin. Perusoikeus on yksilölle kuuluva oikeus ja perusoikeussäännökset ovat sitovia oikeussääntöjä samalla tavoin kuin muutkin perustuslain säännökset. Julkisen valta on veloitettu turvaamaan niiden toteutuminen (PeL 22 §). Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Niiden tulee olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia, joten tietyn ryhmän erityiset oikeudet eivät ole perusoikeuksia. Perusoikeuksille on ominaista niiden muodollisesta perustuslain tasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.⁷⁹ Perusoikeudet voidaan jakaa Heurun käyttämän luokituksen mukaisesti: 1) vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, 2) tasa-arvoisuusoikeuksiin, 3) osallistumisoikeuksiin ja 4) TSS-oikeuksiin.⁸⁰ Etenkin viimeksi mainituilla on korostunut merkitys kuntien kannalta, sillä kunnat ovat laajasti vastuussa niiden käytännön toteuttamisesta.

Tasa-arvoisuusoikeuksiin lukeutuvan 6 §:n mukainen ihmisten yhdenvertaisuus merkitsee muun muassa sitä, että perusoikeuksien toteuttamisen tulisi olla sisällöltään ja tasoltaan suurin piirtein samanlaista eri puolilla maata. Kunnan asukkaan tulisi näin ollen saada samanlaiset sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut riippumatta siitä, missä kunnassa hän asuu. Yhdenvertaisuuden toteuttaminen puoltaa riittävän vahvoja ja elinvoimaisia kuntia, mutta ei määrittele kunnan koolle tai palvelujen tarjoamistavalle minkäänlaisia erityisiä kriteereitä.⁸¹ Palveluja voidaan kuitenkin antaa esimerkiksi eri kieliryhmille eri palvelupisteistä. Seuraavassa tapauksessa tasa-arvon toteutumisen turvaaminen muodosti syyn, joka ei palvelujen valinnanvapauden yhteydessä loukannut kansalaisten yhdenvertaisuutta.

Kunnanvaltuusto oli päättänyt irtisanoutua Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenyydestä 1.1.2005 lukien ja hakea Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenyyttä. Valtuusto oli kuitenkin päättänyt ostaa ruotsinkieliselle väestölle erikoissairaanhoidon palvelut myös 1.1.2005 jälkeen Helsingin ja Uudenmaan sairaan-

⁷⁹ HE 309/1993 vp, s. 5; Jyränki 2000: 275. Julkiseksi vallaksi katsotaan julkisoikeudelliset yhteisöt, ensi sijassa valtio, mutta myös kunnat ja kuntayhtymät, samoin kuin yksityisoikeudelliset yhteisöt silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista tehtävää.

⁸⁰ Heuru 2006: 17, 42. Vrt. Jyränki kutsuu tasa-arvoisuusoikeuksia yhdenvertaisuusoikeuksiksi. Jyränki 2000: 276.

⁸¹ Mäenpää 2012: 268.

hoitopiiriltä. Kielellisen tasa-arvon katsottiin toteutuvan parhaiten siten, että ruotsinkieliset saavat halutessaan erikoissairaanhoidon palvelut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä, jonka sairaaloissa heitä on aina hoidettu. Valtuuston päätös, joka ei takaa kunnan suomenkieliselle väestöosalle samaa valinnanvapautta hoitopaikan suhteen, ei ollut yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, kun erilaiseen kohteluun oli hyväksyttävä kielelliseen tasa-arvon tavoitteluun perustuva syy. Hoidon laadun suhteen valtuusto ei poikennut yhdenvertaisuusperiaatteesta. KHO 2004: 107.

Kun hyvinvointivaltion perusta on perustuslaissa määriteltyjen perusoikeuksien takaaaminen kaikille kansalaisille asuinpaikasta riippumatta, seuraa tästä se, että valtiovalta tukee heikommin pärjääviä kuntia hyvin toimeentulevien kuntien kautta. Myllymäki on kritisoinut, että verotuloihin perustuva valtiosuukausien taseus palkitsee staattista kunta-ajattelua ja rankaisee onnistuneen kuntapolitiikan harjoittajia.⁸² Häkämies on niin ikään todennut, että joskus kunnallisen itsehallinnon nimissä eletään yli varojen ja oletetaan valtion tai kuntien välisen verotulojen tasauksen olevan suruttoman elämän maksumies. Tehdään siis alhaisia temppuja muille kunnille. Tällöin ei ole kyse kunnallisesta itsehallinnosta, vaan kyvyttömyydestä tunnistaa oman kunnan tila.⁸³ Sauri huomauttaa, että valtion ja kuntien suhteeseen tuo jossain määrin ongelmallisen sävyn se, että hyvinvointivaltion ihanteet ja kunnallinen itsehallinto joutuvat vastatusten. Yhteensovittaminen vaatii kuntien veropohjan laajentamista ja luopumista hyvin menestyvien kuntien rankaisemisesta. Järjestelmä ajaa kunnat helposti myös siihen, että niukat resurssit on osoitettava ensisijaisesti lakisääteisten palvelujen tuottamiseen omien kehittämishankkeiden jäädessä jalkoihin. Nämä hankkeet ovat osaltaan juuri niitä, joiden pitäisi taata kunnan elinvoimaisuus ja verotulojen riittävyys myös tulevaisuudessa.⁸⁴

2.3.3. Rahoitusperiaate ja kunta-valtio -suhde

Kuntien kannalta ongelmia liittyy valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon ja *rahoitusperiaatteen* noudattamiseen.⁸⁵ Hallitus totesi perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa, että kunnille perusoikeusuudistuksessa mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös

⁸² Myllymäki 2002: 41–46.

⁸³ Häkämies 2011: 69.

⁸⁴ Sauri 2003: 41–42.

⁸⁵ Kunnalliskomitea esitti sen sisällyttämistä perustuslakiin jo vuonna 1992, mutta asian eteneminen kaatui ennen muuta VM:n vastustukseen. Ks. Ryyänen 2004: 99–101. PeV on kutsunut periaatetta myös kustannusvastaavuuden periaatteeksi. Ks. PeVL 18/2001 vp, s. 5.

huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.⁸⁶ PeV toisti periaatteen ja on myöhemminkin käytännössään viitannut siihen useasti. Se korosti lisäksi, että valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille.⁸⁷ Myös HaV on viitannut siihen⁸⁸. PeV:n näkemys oli jo tätä ennen, että kunnan rahoitustehtävät valtioon nähden eivät saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan⁸⁹.

Kunnista tehtiin etenkin 1970- ja 80-lukujen lainsäädäntöreformilla hyvinvointivaltion paikallisia toimeenpano-organisaatioita. Kehityssuuntaus on jatkunut kiivaimman vaiheen jälkeenkin, sillä valtio on laajentanut kuntien tehtäviä ja muuttanut lainsäädäntöä yhä velvoittavampaan suuntaan. Suuri osa kuntien tehtävistä on säädetty ehdottomiksi palveluvelvoitteiksi, joista kuntien on vastattava riippumatta siitä, minkälaiset taloudelliset voimavarat niillä on tehtävistä selviytymiseen.⁹⁰ Tässä mielessä kunta-valtio -suhteen kehityksessä ilmenee kahdensuuntaisia tendenssejä. Yhtäältä on ollut julkilauttuna linjauksena lisääntyvän vapauden suunta, eli kuntien suurempi vapaus, desentralisointi ja sääntelyn purkaminen. Toisaalta on ollut nähtävissä vähenevän vapauden suunta, sillä erilaisten oikeuksien sääntely ja kuntien velvoittaminen erityislainsäädännöllä on johtanut itsehallinnon liikkuma-alan tosiasialliseen kaventumiseen.⁹¹

Kunta-valtio -suhteen sääntelymallin perusjännitteitä voidaan luonnehtia seuraavasti. Valtion intressissä on huolehtia siitä, että perusoikeudet ja peruspalvelut on turvattu sosiaalisesti ja alueellisesti tasapuolisesti, mikä edellyttää riittävän yksityiskohtaista ja velvoittavaa lainsäädäntöä. Valtio pyrkii pitämään julkisen menotalouden kurissa. Kunnat taas tavoittelevat riittävää toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa. Tässä mielessä lainsäädännön ja sen noudattamisen valvonnan tulisi olla mahdollisimman väljää, jotta palvelujen järjestämisessä voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Lisäksi

⁸⁶ HE 309/1993 vp, s. 26. Rahoitusperiaate sisältyy niin ikään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteisiin (9 artiklan 2 kappale).

⁸⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

⁸⁸ HaVM 18/1994 vp, s. 3.

⁸⁹ Ks. esim. PeVL 13/1993 vp, s. 2.

⁹⁰ Mutanen 2012: 29–30.

⁹¹ Rynänen 1999: 150.

kunnat pyrkivät huolehtimaan siitä, että valtio osallistuu riittävällä taloudellisella panoksella kuntien järjestämien palvelujen kustannuksiin.⁹²

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakko, valtionosuuksien tasaus ja rahoitusavustukset ovat jatkuvan keskustelun ja kiistelyn aiheina. Valtio on 1990-luvulta lähtien vettänyt rahoitusvastuustaan leikkaamalla kuntien valtionosuuksia, mutta se ei ole alentanut vastaavasti rahoitettavien palvelujen määrää eikä standardia. Samat palvelut olisi tuotettava ja palvelutaso turvatta siitä huolimatta, vaikka vuotuiset valtionosuudet ovat vähentyneet.⁹³ Sauri toteaa kuntien ja valtion suhteen johtavan vastuun hämärtymiseen. Valtiovalta määrittelee kuntien talouden kulloisenkin tilan. Jos valtio katsoo kunnilla olevan taloudellista liikkumavaraa eli jos kuntien vuosikate on positiivinen, se on tavattu ulosmitata tavalla tai toisella. Sauri pitää mekanismia kuntapäätäjän näkökulmasta tulkittomana. Jos kunta hoitaa asiansa hyvin ja tuottaa peruspalvelut tehokkaasti, se vaarantaa samalla kaikkien kuntien intressin valtion seuraavan vuoden budjettia laadittaessa. Kun kuntatalous näyttää hieman positiivisemmalta, valtiovalta saattaa käyttää kuntien resursseja oman talousarvionsa tasapainottamiseen.⁹⁴

VM:n asettaman työryhmän raportin mukaan kuntien tehtävien määrä on kaksinkertaistunut vuodesta 1990. Kunnilla on selvityksen mukaan runsaat 530 lakisäätteistä tehtävää. Kuntien tehtävien lisäys oli ennätyksellisen suuri etenkin 1990-luvulla. Tahti näyttää hiukan hiljentyneen 2000-luvulla, mutta kiihtyneen taas jonkin verran 2010-luvulla. Tehtävien alkuperää ja kirjautumista eri vuosikymmenille tosin hämärtävät esimerkiksi lainsäädännön kokonaisuudistukset, jolloin entisiä tehtäviä on saatettu kirjata uudelleen joko sellaisenaan tai hiukan muutetussa muodossa. Tehtävien lisäystä on silti tapahtunut. Tehtävien lisäksi kunnilla on yli 970 näistä tehtävistä johtuvaa velvoitetta sekä reilut 80 suunnitteluelvoitetta.⁹⁵ Hallitusohjelmassa todetaan kuntien tehtäviin liittyen: ”Kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä edistetään uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista.”⁹⁶

⁹² Harjula & Prättälä 2012: 7.

⁹³ Sipponen 2000: 183.

⁹⁴ Sauri 2003: 38–40.

⁹⁵ Valtiovarainministeriö 2013: 17–19, 33, 38, 41.

⁹⁶ Valtioneuvosto 2011: 75.

Kuntien johdossa on kypsytty pyrkimys vapautua joistakin tehtävistä tai supistaa niitä, vastustaa subjektiivisten oikeuksien lisäämistä ja muuttaa subjektiivisia oikeuksia tarveharkintaisiksi sekä säilyttää kuntalaisille lisää omaa vastuuta⁹⁷. Nummela ja Ryyänen ovat katsoneet, että julkisen hallinnon taustalla olevilla arvovalinnoilla on suuri merkitys ja että siksi tavoitteeksi olisi asetettava julkisen hallinnon kehittämisessä muun muassa kansalaisten tarpeita tyydyttävä, alhaalta ylös ohjautuva kuntalähtöinen hallintorakenne, jossa toimijoilla on omaa vastuuta palvelujärjestelmän sisällöstä ja taloudesta. Hyvinvointipolitiikassa olisi luovuttava liiallisesta valtiokeskeisyydestä ja luotettava paikallisyhteisökeskeiseen solidaarisuuteen. Julkisen hallinnon järjestämisen arvovalintojen lähtökohtana on vastattava kysymykseen: mitä varten valtio ja kunta ovat olemassa?⁹⁸

Julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan suhde on ollut esillä esimerkiksi Isossa-Britanniassa, jossa pyritään *Big Society* -hankkeella luomaan uudenlaista yhteiskuntamallia. Sen ajatuksena on, että hyvinvointiyhteiskunnan peruskivi ei ole sen julkinen sektori, vaan yhteisöllisyys. Hankkeen keinoina valtio rohkaisee ihmisiä ottamaan aktiivisen roolin oman kuntansa asioiden hoitamisessa ja valtaa delegoidaan alaspäin paikalliselle tasolle niin taloudellisissa kuin hallinnollisissakin asioissa. Taustalla on ajatus, että paikalliset ihmiset tuntevat paikalliset olosuhteet ja tarpeet kaikkein parhaiten. Suomessakin on joka tapauksessa julkisten resurssien vähentyessä ja lähipalvelujen etäännyessä etsittävä uusi keinoja, miten kansalaisyhteiskuntaa ja ihmisten asuinalueiden muodostamia verkostoja ja yhteisöjä voidaan julkisen vallan tukemana vahvistaa.⁹⁹

⁹⁷ Sipponen 2000: 334.

⁹⁸ Nummela & Ryyänen 1996: 45.

⁹⁹ Pihlaja & Sandberg 2012: 125, 172.

3. KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

3.1. Katsaus kuntien yhteistyön historialliseen taustaan

Kuntien rajalliset voimavarat ja kasvava tehtävämäärä ovat muodostaneet yhtälön, jonka ratkaisemiseksi on syntynyt kuntien yhteistyö. Kuntayhtymäjärjestelmän avulla on katsottu voitavan poistaa sekä puuttuvasta ylemmänasteisesta itsehallinnosta peruskuntaa suurempana hallinnon tasona että kuntakoon pienuudesta ja siitä johtuvien voimavarojen niukkuudesta aiheutuvia ongelmia.¹⁰⁰ Nykyisten kuntayhtymien historia ulottuu reilusti yli sadan vuoden päähän. Vuoden 1865 kunnallisasetuksessa oli säännöksiä kuntien yhteistoiminnasta, mutta käytännössä yhteistoiminta kehittyi vasta 1920-luvulla. Kuntien yhteistyötä helpotettiin kunnallislain muutoksella vuonna 1932, jolloin tuli mahdolliseksi uusi julkisoikeudellinen yhteisö, *kuntainliitto*. Se lisäsi kuntien vapaaehtoista yhteistyötä, joka nähtiin tuolloin maakuntaitsehallintoa parempana ratkaisuna. Vapaaehtoisen yhteistyön katsottiin vastaavan paremmin itsehallinnon ihannetta.¹⁰¹

Pakolliset kuntainliitot tulivat kuvaan tuberkuloosilain (649/1948) myötä. Yhteistoimintaan luotiin 1960-luvulla käynnistetyn suuren kuntauudistushankkeen yhteydessä uusi käsite, *kuntien yhteistoiminta-alue*, vaikkakin sen soveltaminen jäi varsin epämääräiseksi. Kuntainliittojärjestelmä kasvoi ripeästi ja kuntainliittojen määrä saavutti huippunsa vuonna 1975, jolloin niitä oli 395. Yhdyskuntasuunnittelusta vastanneet seutukaavaliitot yhdistyivät 1990-luvun alussa aiempien maakuntaliittojen kanssa nykyisiksi maakuntien liitoiksi. Paisunut ja pirstaleinen kuntainliittojärjestelmä haluttiin koota tarkoituksenmukaisemmaksi kokonaisuudeksi ja vuonna 1991 noin 100 erikoissairaanhoidosta huolehtivaa kuntainliittoa korvattiin 21 sairaanhoitopiirillä. Kuntainliitot muuttuivat nykyiseen muotoonsa kuntayhtymiksi vuoden 1993 alusta. Kuntien yhteistoimintamahdollisuuksia laajennettiin ja yhteistoiminta tuli pääsääntöisesti mahdolliseksi myös lakisääteisissä tehtävissä suoraan kuntalain perusteella.¹⁰²

¹⁰⁰ Manninen 2010: 414.

¹⁰¹ KM 1993:33, s. 97; Manninen 2010: 414.

¹⁰² Manninen 2010: 392, 414–422; HE 70/1992 vp, s. 10–11. Samalla tuon kunnallislakiin tehdyn osittaisuudistuksen yhteydessä kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä väljennettiin. Kuntayhtymä on suppeammin säännelty kuin kuntainliitto. Uudistetut säännökset siirrettiin lähes sellaisinaan kuntalain 10 lukuun. Harjula & Prättälä 2012: 629; HE 70/1992 vp, s. 9–11. Näiden säännösten lähtökohtana olivat

Aiempi kuntainliittomainen yhteistoiminta muodostui varsinkin alueellisessa yhteistyössä jäykäksi, byrokraattiseksi, eristäytyneeksi ja valta ja vastuu jakautuivat epätasaisesti kuntainliiton ja sen jäsenkuntien kesken. Kuntainliittohallinto oli etäällä jäsenkunnista ja kuntalaisista. Liittovaltuuston asema ylimpänä päätöksentekuelimenä ei vastannut sille asetettuja odotuksia, sillä todellinen valta oli liittohallituksella, johon sen alaisen toimielimien lisäksi tuli valita vain poliittisiin puolueisiin kuuluvia henkilöitä. Jäsenkuntien oli mahdollista vaikuttaa valintoihin vain välillisesti.¹⁰³ Tämä vei kuntainliittolaitoksen puolueiden piirijärjestöjen kabinettipolitiikan valtaan. Kuntien valitsevat edustajat eivät liittovaltuustossa yleensä edustaneet kuntaa tai kuntalaisia, vaan puoluetta. Kunnalla oli käytännössä vähäiset mahdollisuudet kontrolloida kuntainliittojen toimintaa. Kuntien paikallisen yhteistyön tarkoituksessa perustamien vapaaehtoisten kuntainliittojen yhteys jäsenkuntiin oli jossain määrin alueellisia kuntainliittoja kiinteämpi, sillä poliittisten piirijärjestöjen intressi ei yleensä kohdistunut niihin. Toisaalta päätösvaltaa siirtyi niidenkin kohdalla kunnalta kuntainliitolle, ja jokainen oikeushenkilö pyrkii luonnostaan esiintymään itsenäisenä ja omaa päätösvaltaansa suojelevana.¹⁰⁴

Suomessa oli 136 kuntayhtymää vuonna 2012¹⁰⁵. Niiden määrän kehitys on ollut 2000-luvulla samansuuntainen kuntien lukumäärän kanssa, eli se on vähentynyt. Esimerkiksi vuonna 2000 kuntayhtymiä oli vielä kaikkiaan 246. Eniten vähennystä on tapahtunut kansanterveystyön kuntayhtymien kohdalla. Samalla kuntayhtymien luonne on muuttunut, kun tehtäväpiiriin on tullut myös sosiaalihuollon asioita. Myös ammatillisen koulutuksen kuntayhtymien määrä on laskenut. Eniten kuntayhtymiä on terveydenhuollossa ja sivistystoimissa.¹⁰⁶ Paras-hankkeen myötä kuntien yhteistyö toisaalta laajeni yhteistoiminta-alueiden muodostamisen myötä, ja kuntayhtymien vähentyneestä määrästä huolimatta yhteistyötä tehdään aikaisempaa enemmän isäntäkunta- eli vastuukuntamallilla tai erillisten yksittäisiä tehtäviä koskevien yhteistoimintasopimusten perusteella.¹⁰⁷

periaatteet yhteistoiminnan vapaaehtoisuudesta, järjestämisen joustavuudesta, tehtävien monialaisuudesta ja jäsenkuntien päätösvalan lisäämisestä. Kuntayhtymäsäännöksillä korostettiin myös kuntien omistajaroolia. KM 1993:33, s. 167.

¹⁰³ HE 70/1992 vp, s. 8–9.

¹⁰⁴ Heuru 2000: 228.

¹⁰⁵ HE 31/2013 vp, s. 23.

¹⁰⁶ Mykkänen 2012: 14; HE 155/2006 vp, s. 27.

¹⁰⁷ HE 31/2013 vp, s. 23.

3.2. Kuntien yhteistyön lähtökohdat ja oikeudellinen perusta

Kunnallishallinnon tulisi periaatteessa olla järjestetty niin, että kaikki kunnat ovat riittävän suuria ja vahvoja pystyäkseen yksinään selviytymään niin lakisääteisistä tehtävistään kuin sellaisista yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä, joista huolehtiminen on katsottava tarpeelliseksi. Tämä voidaan ilmaista myös niin, että kunnille ei tulisi antaa pakollisia tehtäviä eikä edellytettävä niiltä yleiseen toimialaan kuuluvia toimenpiteitä, joista kaikki kunnat eivät niiden koko ja voimavarat huomioon ottaen pysty selviytymään. Käytännössä kunnallishallinnon järjestelmä ei voi olla näin kaavamainen, sillä kuntien välillä vallitsee suuriakin eroja palvelujen tarpeen ja kunnan taloudellisten ja muiden voimavarojen suhteen. Lisäksi yhteiskunnallisen kehityksen myötä kuntiin kohdistuu jatkuvasti lainsäätäjän ja kuntalaisten taholta painetta ottaa uusia ja entistä vaativampia tehtäviä hoidettavaksi ja yhä useammat asiat ovat vaatineet aikaisempaa laajemmissa puitteissa tapahtuvaa tehtävien hoidon järjestämistä.¹⁰⁸

Etenkin sellaisille kunnille, joiden toimintaedellytykset ovat muita heikkomat, yhteistoiminta on vielä tärkeämpää ja monimuotoisempaa. Kuntien välinen yhteistyö onkin monipuolistunut ja noussut yhä merkittävänpään asemaan kunnallisten palveluiden järjestämisen turvaamisessa.¹⁰⁹ Yhteistoiminta on joustavaa, siitä koituu säästöä ja se turvaa palvelutuotannolle riittävän laajan käyttäjäkunnan. Yhteistoiminnalla on pyritty parantamaan myös palvelujen laatua ja varmistamaan erityisalojen asiantuntemus.¹¹⁰ Kuntien yhteistoimintatarve ja -velvoitteet ovat alituisen lisääntymässä ja palvelujen järjestäminen ja niiden hallinto on eriytyvässä sektoreittain. Yhteistoiminnan lisääntyminen tarkoittaa lisäksi sitä, että yhä suurempi osa kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaorganisaation päätöksillä.¹¹¹

Kuntien yhteistoiminnan lähtökohtana on vapaaehtoisuus paikallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti. Periaate on kirjattu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, joka edellyttää, että kunnilla on oltava riittävä vapaus oman organisaationsa

¹⁰⁸ Hannus 1982: 151.

¹⁰⁹ Narikka 2006: 110.

¹¹⁰ HE 192/1994 vp, s. 58; HE 155/2006 vp, s. 28.

¹¹¹ HE 31/2013 vp, s. 39.

muotoilussa. Paikallisviranomaisilla on tehtävien hoitamiseksi oltava asianmukaiset hallintorakenteet. Peruskirjan 6 artiklan 1 kohdan mukaan: ”*Ottaen huomioon lainsäädännön yleisemmät määräykset paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon.*” Kuntien keskinäisille yhteistyöjärjestelyille on kansallisessa lainsäädännössä lupa asettaa vain sellaisia rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä julkisen hallinnon järjestelmän yhtenäisyyden turvaamiseksi.¹¹² Jotta erityissäännökset eivät loukkaisi paikallisen itsehallinnon peruskirjaa ja kuntien vapautta päättää omasta sisäisestä hallinnollisesta rakenteestaan, on KuntaL 3.2 §:ssä säännös, joka antaa kunnille vapaat kädet käyttää kaikkia kuntalaissa säädettyjä yhteistoiminnan muotoja riippumatta muiden erityislakien mahdollisesti sisältämistä toisenlaisista määräyksistä.¹¹³

Kuntien oikeudesta yhteistoimintaan sisältyvät säännökset peruskirjan 10 artiklaan paikallisviranomaisen yhdistymisvapaudesta: ”*1. Paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteensäliittyviä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi*”, ”*2. Paikallisviranomaisten oikeus kuulua yhdistykseen yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi ja paikallisviranomaisten kansainvälisiin liittoihin tunnustetaan kussakin valtiossa*”, ja ”*3. Paikallisviranomaisilla on oikein laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.*” Artiklan mukaan kunnallisten alueyhteisöjen yhteistyö on suojattu niin samantasoisilla kuin erilaisillakin tasoilla, sekä jäsenvaltion sisällä että valtakunnan rajat ylittävästi, sekä julkisoikeudellisessa että yksityisoikeudellisessa, ja niin epäitsenäisissä kuin kunnista riippumattomissa muodoissa.¹¹⁴

Kuntalain mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta (2.3 §). Kuntalaissa ei näin ollen aseteta nimenomaisia rajoituksia, vaan säännös sallii varsin laaja-alaisen tehtävien siirtämisen kuntien yhteistoimintaorganisaatioille. Harjula ja Prättälä toteavat, että kuntien vapaaehtoisessa

¹¹² HE 192/1994 vp, s. 58; Heuru ym. 2011: 307.

¹¹³ Heuru ym. 2011: 307.

¹¹⁴ Ryyänen & Telakivi 2006: 123–124.

yhteistyössä tapahtuvaa tehtävien siirtymistä kuntien yhteistoimintaorganisaatioille ei ole juuri arvioitu kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta, vaikka sekin merkitsee tehtävien siirtymistä kuntalaisten suoraan valitseman valtuuston päätösvallassa välillisen demokratian piiriin.¹¹⁵ Sallinen on kiinnittänyt tähän huomiota ja katsonut, että PeV ei ole lausuntojensa perusteella ottanut kovin tiukkaa käsitystä vapaaehtoisen tehtäväpiirin suojaan. Hän näkee, että valiokunta olisi voinut pohtia kysymystä enemmänkin, sillä vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin puuttuminen tehtävien siirtämisen yhteydessä kaventaa niin ikään kunnan omia toimintamahdollisuuksia.¹¹⁶

Mäenpää muistuttaa, että huolimatta yhteistoiminnan mahdollisuuden korostamisesta, lähtökohtana on silti sekä perustuslain että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjankin mukaan kunnan oma, itsenäinen vastuu tehtävistään.¹¹⁷ Myös kuntalain hallituksen esityksessä painotetaan, että kunta voi siirtää tehtäviä yhteistoiminnassa hoidettaviksi aina, kun se on tarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdollista. Kunnan asema kansalaisten itsehallinnon perusyhteisönä edellyttää kuitenkin, että se säilyttää pääosan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä itsellään ja toimintakykynsä sellaisena, että se voi niistä selviytyä.¹¹⁸

Lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa yhteistoiminnassa silloinkin, kun erityislaissa ei ole yhteistoiminnan mahdollisuudesta säädetty, jollei sitä ole nimenomaisesti kielletty. Toisaalta näiden tehtävien on pysyttävä kunnan tai kuntayhtymän viranomaisten hoidossa, jotta virkavastuu-, julkisuus- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Yleisenä oikeusperiaatteena on vanhastaan pidetty, että julkisia viranomaistehtäviä on hoidettava julkisen hallinnon toimielimillä ja virkavastuulla. Viranomaistehtäviä ei tämän periaatteen mukaisesti voida antaa esimerkiksi osakeyhtiön hoidettavaksi muuten kuin erikseen lailla valtuuttamalla. Viranomaispäätöksen täytäntöönpano saattaa edellyttää palvelun hankkimista, johon ei kunnan lakisääteisestikään

¹¹⁵ Harjula & Prättälä 2012: 43.

¹¹⁶ Hän viittaa lausuntoihin PeVL 2/1970 vp, PeVL 11/1984 vp, PeVL 11a/2002 vp, PeVL 21/2002 vp ja PeVL 65/2002 vp. Ks. Sallinen 2007: 114–117.

¹¹⁷ Mäenpää 2012: 280.

¹¹⁸ HE 192/1994 vp, s. 119.

hoitamissa asioissa ole yleensä esteitä silloin, kun täytäntöönpano edellyttää vain tosiasiallisia toimia.¹¹⁹

3.3. Kuntien sopimusyhteistyö

Kuntalain yhteistoimintamuodoissa on kysymys julkisoikeudellisesta yhteistyöstä, joka perustuu kuntien välisiin sopimuksiin (76.1 §). Tällaiset sopimukset voidaan jaotella seuraavasti: 1) kunta hoitaa tehtävän yhden tai useamman muun kunnan puolesta ja 2) tehtävän hoitaa kuntayhtymä (76.2 §). Ensimmäisestä muodosta on perinteisesti käytetty nimitystä sopimuksenvarainen yhteistoiminta tai sopimusyhteistyö. Sopimus voi koskea esimerkiksi yhteisen viran perustamista ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamista, viranomaistehtävien hoitamista ostopalveluina (76.3 §) tai yhteisen toimielimen asettamista (77 §). Näissä tapauksissa yhteistoimintaa varten ei perusteta erillistä oikeushenkilöä, vaan yksi kunta, ns. isäntäkunta (vastuukunta), hoitaa tehtävät muiden sopijakuntien puolesta. Tällöin voidaan sopia, että isäntäkunnan toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat (77.1 §). Jäseniä toimielimessä voivat tällöin olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt (77.2 §).¹²⁰

Kuntien yhteiseen toimielimeen toisesta kunnasta valitut jäsenet ovat oikeastaan kummankin kunnan luottamushenkilöitä. Sopimusperusteisesta yhteistoimintaan ryhtymisestä päättää lähtökohtaisesti valtuusto, mutta myös kunnanhallitus ja lautakunta voivat päättää sopimuksesta, jos asia kuuluu niiden toimialaan eikä tähän ole muuten estettä. Sopijakunnilla on yleensä sanottavansa asian hoidosta sikäli, että niitä on kuultava ennen tärkeämpien ratkaisujen tekemistä, esimerkiksi yhteisen viranhaltijan vaalista. Ne joutuvat myös sopimuksessa määrättyjen perusteiden nojalla osallistumaan tehtävän hoidosta aiheutuviin kustannuksiin.¹²¹

¹¹⁹ Harjula & Prättälä 2012: 158–159; Heuru ym. 2011: 310; HE 192/1994 vp, s. 59.

¹²⁰ Harjula & Prättälä 2012: 632–633. Yhteinen toimielin on nimestään huolimatta yhden sopimuskunnan toimielin, joka on kyseisen kunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen. Hannus ym. 2009: 454.

¹²¹ Hannus ym. 2009: 204, 442.

Sopimusjärjestelyä ei pidetä joka suhteessa tyydyttävänä yhteistoiminnan muotona, koska kunnat eivät ole siinä tasavertaisessa asemassa. Isäntäkuntamalli on osoittautunut ongelmalliseksi esimerkiksi talouden ohjauksen järjestämisessä, sillä isäntäkunnan asema on nähty liian vahvana muihin sopimuskuntiin nähden.¹²² Isäntäkuntakunnan otto-oikeusmahdollisuus KuntaL 51 §:n säättämin rajoituksin vahvistaa isäntäkunnan asemaa yhteisessä päätöksenteossa ja sen on katsottu joissain tilanteissa muodostuneen jopa yhteistoiminnan esteeksi. Isäntäkunta on käyttänyt otto-oikeutta tilanteissa, joissa sillä on ollut toisenlainen käsitys asian ratkaisusta, vaikka muut sopijakunnat ovat olleet yhteisen toimielimen päätöksen takana. Yhteistoimintasopimuksen määräyksellä voidaan kuitenkin poistaa tai rajoittaa isäntäkunnan otto-oikeus yhteisen toimielimen päättämiin asioihin. Rajoitus voi olla myös osittainen. Yhteistoimintasopimuksen lisäksi isäntäkunnan hallintosääntöön tulisi tällöin selkeyden vuoksi ottaa vastaava määräys rajoituksesta.¹²³ Vastuukuntamalli on todettu ylikunnallisen yhteistyön organisointimuotona ongelmalliseksi perustuslain demokratiaulottuvuuden kannalta. Ongelmallisia seikkoja ovat muiden kuin kuntien kuin vastuukunnan näkökulmasta valtuuston rooli ja siihen liittyvä budjettivalta, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä muutoksenhakuoikeuksien toteutuminen. Vastuukuntamalli on tällä hetkellä vähäisesti säännelty, sillä se on tarkoitettu lähinnä taloudelliselta ja muulta merkitykseltään vähäisten tehtävien hoitamiseen.¹²⁴

3.4. Kuntayhtymä yhteistyömuotona

Kuntayhtymä on kuntien yhteisten, pysyväisluonteisten tehtävien hoidossa jollakin tehtäväalueella käytetty yhteistyömuoto. Kuntayhtymä on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on oma hallintonsa ja taloutensa, ja jonka toiminnassa noudatetaan kuntalakia soveltavin osin (80 §). Se perustetaan kuntien valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella (78.1 §), jossa sovitaan kuntayhtymän päätöksenteon organisointi (78.3 §:n 1 kohta).¹²⁵ Kuntien yhteistyöelimillä, kuten kuntayhtymillä, ei ole kuntien tapaan

¹²² Hannus ym. 2009: 443, 500.

¹²³ HE 8/2006 vp, s. 8, 15; Harjula & Prättälä 2012: 458.

¹²⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: 153.

¹²⁵ Heuru ym. 2011: 315; Narikka 2006: 110.

yleistä toimivaltaa. Niiden toimivalta perustui aiemmin lainsäädäntöön, nyt pääasiassa yhteistyökuntien väliseen perussopimukseen.¹²⁶ Kuntayhtymässä jäsenkuntien päätösvaltaa käyttää joko kuntayhtymän yhtymäkokous tai muu perussopimuksessa sovittu toimielin, yleensä yhtymävaltuusto (81.1 §). Lain mukaan on myös mahdollista, että kuntayhtymällä on vain yksi toimielin, tavallisesti hallitus. Kuntayhtymän organisatiovaihtoehtojen yksityiskohdat, samoin kuin se, mitä muita toimielimiä (hallitus, lautakunnat, jaostot) kuntayhtymällä mahdollisesti on (81.2 §), jäävät paljolti sovittavaksi kuntien kesken perussopimuksessa.¹²⁷

Kunnan yhtymäkokousedustajan valitsee pääsääntöisesti kunnanhallitus. Peruskunnan valtuusto voi kuitenkin päättää, että se valitsee edustajat itse tai että heidät valitsee jokin muu kunnan toimielin (81.3 §). Myös yhtymävaltuutettujen lukumäärästä ja äänivallan perusteista sovitaan muiden ohella perussopimuksessa (78.3 §:n 2 kohta). Perussopimuksessa on lisäksi mahdollista sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen tai yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja (82.4 §).¹²⁸ Kuntayhtymän yhtymäkokoukseen valitut edustajat ovat kuntansa luottamushenkilöitä ja samalla kuntayhtymän luottamushenkilöitä. Sama koskee jäseniä ylintä päätösvaltaa käyttävässä toimielimessä sellaisessa kuntayhtymässä, jossa ei ole yhtymäkokousta. Ne kuntayhtymän toimielinten jäsenet, jotka on valinnut kuntayhtymän toimielin eikä jäsenkunnan valtuusto tai kunnanhallitus, ovat kuntayhtymän luottamushenkilöitä, mutta eivät oman kuntansa luottamushenkilöitä.¹²⁹

¹²⁶ Ryyänen 1999: 203.

¹²⁷ Hannus ym. 2009: 459, 478–480. On syytä huomata, että kun päätösvalta siirtyy kuntayhtymälle, luopuu yksittäinen kunta samalla kuntayhtymän toimialaan kuuluvissa asioissa päätösvallostaan ja voi tämän jälkeen vaikuttaa asioihin kuntayhtymään valittujen yhtymäkokousedustajien tai muiden luottamushenkilöiden kautta.

¹²⁸ Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on henkilö, joka on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen KuntaL 34.1 §:n asettamin rajoituksin (82.1 §) sekä 81.1 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän toimielimen jäseneksi 82.2 §:ssä säännellyin rajoituksin. On huomattava, että kuntayhtymän johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta (82.3 §).

¹²⁹ Hannus ym. 2009: 204. Ryyänen katsoo kuntayhtymän tarjoavan paremmat poliittisen ohjauksen edellytykset verrattuna siihen, että asioista vastaa joukko erilaisia toimijoita (esim. sopimusjärjestelyt), jolloin eri toimijoiden verkottunut rakenne on ongelmallinen paitsi demokratian, myös perinteisen hallinto-oikeudellisen ajattelun näkökulmasta, jolle on tunnusomaista muun ohella toimivaltuuksien selkeys. Ryyänen 2004: 71.

Yhtymäkokous ja yhtymävaltuusto eroavat toisistaan lähinnä siinä, että yhtymäkousedustajat voidaan valita kuhunkin kokoukseen erikseen, kun taas valtuutetut valitaan aina sovituksi toimikaudeksi. Puoluepoliittiset voimasuhteet muodostavat poikkeuksen edustajavalinnoissa. Kuntien yhteistyöorganisaatioiden ongelmaksi on nähty, että niiden päätöksentekuelinten kokoonpano ei vastaa yhteistoiminta-alueen kuntien poliittisia voimasuhteita. Tähän on syynä se, että kukin kunta valitsee ylimpään päättävään elimeen suurimpien ryhmien edustajia. Kuntalaissa säädetäänkin, että kuntayhtymän muiden kuin kuntayhtymän päättävän toimielinten tulee kokoonpanoltaan vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettujen ryhmien suhteellista ääniosuutta kuntayhtymän alueella (81.4 §). Säännöstä ei siis sovelleta yhtymäkokoukseen ja -valtuustoon, eikä yhtymähallitukseen yhden toimielimen kuntayhtymässä.¹³⁰

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksessa määrättiin sairaanhoitopiirin jakaantumisesta kunnittain sairaanhoitoalueisiin. Sairaanhoitoalueiden toimintaa varten sairaanhoitopiirissä toimivat perussopimuksessa edellytetyt valtuuston toimikaudekseen asettamat, kuntayhtymän hallituksen alaiset lautakunnat. Sairaanhoitoalueen lautakunnan jäsenet, varajäsenet, puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja oli valittava siten, että lautakunta vastasi kokoonpanoltaan jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa koko kuntayhtymän saamaa ääniosuutta vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti eikä näiden ryhmien asianomaisen sairaanhoitoalueen alueella saamaa ääniosuutta. KHO 2012: 72.

Kuntayhtymän perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta (79.1 §). Jos kunnan on lain mukaan oltava kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella, ei sitä voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin (79.2 §). Käsitellessään mainitun KuntaL 79 §:n muutosta, jolla tehtiin mahdolliseksi pakkokuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen yksimielisyyttä vaatimatta kahden kolmasosan enemmistöllä, PeV toi esille, että lakiehdotuksen mukainen päätöksentekomenettely saattaa johtaa siihen, että pakkokuntayhtymässä vä-

¹³⁰ Harjula & Prättälä 2012: 654, 659–660. Puolueintressien huomioon ottamista valinnoissa ei kaiketi haluttu jättää paikallisten ratkaisujen varaan ja näin ollen kuntalakiin palautettiin vuoden 1993 erillisuudistuksessa poistettu säännös. Samankaltainen säännös sisältyi jo vuoden 1976 kunnallislakiin, jolloin se koski kuntainliiton liittohallitusta ja sen alaisia toimielimiä. Nykyinen säännös koskee kaikkia muita kuin kuntalain 81.1 §:ssä tarkoitettuja toimielimiä. Puoluepoliittisen edustavuuden toteuttaminen tuotti aikanaan vaikeuksia esimerkiksi tulkintaongelmien myötä, eikä se ole aivan ongelmatonta nykyisessäkään järjestelmässä. Hannus ym. 2009: 480–483.

hemmistöön jäävä jäsenkunta joutuu kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisen johdosta alistumaan epäedullisina pitämiinsä muutoksiin äänivaltaa ja taloudellisia seikkoja koskevissa kysymyksissä. Tällaisilla seikoilla oli valiokunnan mukaan ainakin välillisesti yhteyttä kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuihin osatekijöihin. Toisaalta se kuitenkin totesi, että jo kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa tietyssä määrin kuntien itsehallintoa.¹³¹

PeV katsoi lisäksi, että hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteisiä tehtäviä hoidettaessa kuuluu, että yksi kunta ei voi vastustuksellaan estää hallintojärjestelmän tai jäsenkuntien keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien muuttamista ja että yhteistoiminnan onnistuminen vaatii jatkuvasti toimintakykyisen päätöksentekojärjestelmän. Tältä kannalta katsottuna määräenemmistö päätöksenteko pakkokuntayhtymän perussopimusta muutettaessa on täysin hyväksyttävä. Voidaan katsoa, että juuri sairaanhoidon, erikoissairanhoidon ja erityishuollon alojen pakkokuntayhtymien toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus on yleisen edun kannalta erityisen tärkeää. Vaatimus jäsenkuntien kahden kolmasosan määräenemmistöstä on riittävä yksipuolisen määräämisvallan estämiseksi. Yksittäisen kunnan kannalta on lisäksi huomattava, että perussopimusta muutettaessa on noudatettava hallinnon päätöksentekoon yleisesti kohdistuvia rajoitusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta.¹³²

3.4.1. Lakimääräinen yhteistyö kuntayhtymissä

Kuntayhtymään kuulumisen on pääosin vapaaehtoista, mutta tietyillä tehtäväalueilla lainsäädäntö velvoittaa kunnat keskinäiseen yhteistoimintaan.¹³³ Kuntien on kuuluttava erityislakien perusteella ns. pakkokuntayhtymiin, joita ovat sairaanhoitopiirit (erikoissairaanhoitolaki 1062/1989), erityishuoltopiirit (laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977) ja maakuntien liitot (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 ja laki alueiden kehittämisestä 1651/2009). Lisäksi pelastuslain (379/2011) mukainen alueellinen pelas-

¹³¹ PeVL 31/1996 vp, s. 2.

¹³² Ennen muutosta sopimuksen muuttaminen edellytti siis kaikkien jäsenkuntien yksimielisyyttä. PeVL 31/1996 vp, s. 1–2.

¹³³ Pakkokuntayhtymäsäännöksillä on tarkoituksenaan turvata palveluverkoston kattavuus. HE 70/1992 vp, s. 9.

tustoimi on järjestetty lakisääteisenä yhteistoimintana.¹³⁴ Kuntalailla ei syrjäytetä säädöksiä, joissa kunta on velvoitettu olemaan jäsenenä pakkokuntayhtymässä ja niistä on voimassa, mitä erikseen säädetään (KuntaL 76.4 §).

Kuntien pakollisista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan.¹³⁵ PeV on nimenomaisesti todennut, että julkinen hallinto toisaalta valtion toimialalla ja toisaalta kuntien yhteisiä tehtäviä hoidettaessa on järjestettävä kulloistenkin tarpeiden mukaisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.¹³⁶ Yhteistoiminta on viime vuosina laajentunut kuntien aiemmin yksin hoitamista tehtävissä erityisesti sen vuoksi, että uusissa tehtävissä on edellytetty pakollista lakisääteistä yhteistoimintaa. Vaikutuksiltaan merkittävin on ollut Paras-hankkeen edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alue. Lisäksi laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) ja laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (210/2010) edellyttävät kuntien välistä yhteistoimintaa. Paras-hankkeeseen palataan tarkemmin jäljempänä.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä (HUS) muodostettaessa erikoissairaanhoidon lain 17 §:n mukainen äänimäärän leikkaaminen johti Helsingin kaupungin äänivallan merkittävään rajoittamiseen. Kuntien lakisääteisessä yhteistyössä on kuitenkin siihen osallistuvien kuntien näkökulmasta tarpeen järjestää päätösvallan käyttäminen niin, että esimerkiksi yksi tai kaksi kuntaa eivät voi muodostaa ehdotonta enemmistöä. Rajoitus-säännöksen viimekätinen tarkoitus liittyy juuri kuntien itsehallinnon suojaamiseen. Ilman äänivallan rajoittamista Helsinki olisi saanut joko Espoon tai Vantaan kaupungin edustajien kanssa ehdottoman enemmistön. PeV totesi, että äänivallan leikkaaminen pe-

¹³⁴ Harjula & Prättälä 2012: 643.

¹³⁵ PeVL 31/1996 vp, s. 1. Tällä viitataan pakollisen kuntainliittojärjestelmän syntymiseen, jonka alku oli tuberkuloosilaki. Pakollisten kuntainliittojen muodostamisvelvollisuutta lisättiin tämän jälkeen muillakin laeilla. Heuru täsmentää, että on kuitenkin oleellista havaita, että kyseiset järjestelyt tehtiin aikana, jolloin kunnalliseen itsehallintoon puuttumista ei saatettu PeV:n arvioitavaksi. Lakisääteisiä kuntainliittojärjestelyjä muodostettaessa ei ollut kyse niinkään kunnan tehtävien vähenemisestä tai siirtämisestä, vaan kokonaan uusien velvoitteiden asettamisesta. Heuru 2006: 398. Pakkojäsenyydelle rakentuvan kuntien yhteistoiminnan olemassaolo, sitä erikseen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvostelematta, todettiin nimenomaisesti lausunnossa PeVL 11/1984 vp, s. 2.

¹³⁶ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

rustuu hyväksyttävällä tavalla pyrkimykseen turvata kuntien itsehallinto kuntien lakisääteisessä yhteistyössä ja se voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.¹³⁷

Arvioinnin kohteena on usein ollut se, millä edellytyksillä kunnan tehtävien hoitaminen ja siihen liittyvä päätösvalan käyttö voidaan lailla siirtää kuntien pakollisille yhteistyöorganisaatioille. PeV katsoi esimerkiksi pelastusalueiden muodostamisen osalta, että pelastustoimen hoitaminen on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä tosiasiallisesti tullut luonteeltaan ylikunnalliseksi tehtäväksi. Lisäksi se totesi, että uudistus ei lisää kunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä ja että asianomaiset kunnat voivat järjestää yhteistoiminnan sopimallaan tavalla, ja tätä sopimusta arvioidaan oikeudellisesti soveltuvien osin kuntalain yhteistysäännösten perusteella. Sääntely oli valiokunnan mukaan näin ollen sopusoinnussa perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon kanssa. Se totesi kuitenkin lisäksi, että ehdotetun uudistuksen takia on aiheellista kiinnittää huomiota siihen kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavista kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille yksiköille. Tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisääteisestä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettaviksi viranomaisorganisaatioissa tai yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että kuntien päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille.¹³⁸

Pelastusalueiden muodostamisessa valtioneuvostolla annettiin oikeus määrätä yhteistoiminnan ehdoista siinä tapauksessa, että pelastusalueen kunnat eivät pääse niistä yksimielisyyteen¹³⁹. PeV piti valtioneuvoston määräämisvaltaa merkityksellisenä seikkana kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien sopimisvalta korvautuisi valtioneuvoston päätöksellä yksipuolisesti asetettavilla yhteistoiminnan ehdoilla. Valiokunta totesi kuitenkin, että valtioneuvoston toimivaltaa rajoittaisivat nyt säädettyä lain säännökset yhdessä pelastustoimilain vielä mahdollisesti muutettavien aineellisten säännösten kanssa pelastustoimesta. Oleellisia rajoituksia aiheutuisi lisäksi hallinnon yleisistä

¹³⁷ PeVL 42/1998 vp, s. 2.

¹³⁸ PeVL 32/2001 vp, s. 2–3.

¹³⁹ HE 111/2001 vp, s. 13.

oikeusperiaatteista. Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen. Valiokunta ei pitänyt näin ymmärrettyä valtioneuvoston määräysvaltaa ristiriitaisena perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta, mutta piti kuitenkin aiheellisena vielä harkita järjestyksen tarpeellisuutta.¹⁴⁰

3.4.2. Kunnan ohjausvalta kuntayhtymässä

Kuntayhtymiä on kritisoitu jo pitkään. On puhuttu isännättömästä rahasta, huonosti toimivasta omistajaohjauksesta ja demokratiavajeesta.¹⁴¹ Heuru tarkastelee kunnan budjettivallan kannalta sitä, voiko jäsenkunta vaikuttaa kuntayhtymän toimintaan ja erityisesti maksuosuuden suuruuteen. Kunnanhallituksella tai johtosäännössä määrättyllä muulla viranomaisella on oikeus antaa ohjeita kuntaa kuntayhtymän hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin (KuntaL 23.2 §). Kun tällaisilla ohjeilla ei ole kuitenkaan oikeudellista sitovuutta, niiden merkitys on jäänyt vähäiseksi. Voidaankin sanoa, että tämän oikeuden käyttämisen mahdollisuudet ovat käytännössä jokseenkin olemattomat.¹⁴² Jäsenkunnalla ei ole kuntayhtymässä sellaista määräämisvaltaa, johon kirjanpitolaki (1336/1997) viittaa. Esimerkiksi budjettineuvottelut ja raamien asettaminen kuntayhtymien taloudelle voi olla mahdollista vapaaehtoisten kuntayhtymien kohdalla, mutta lakisääteisten kuntayhtymien osalta neuvotteluilla on enintään informaation vaihtamisen merkitys. Kuntayhtymä hoitaa tehtävänsä ja jäsenkunnat vastaavat perussopimuksen mukaisesti niistä menoista, joita kuntayhtymän muut tulot eivät kata (KuntaL 83 §). Jäsenkunnan budjettivalta ei ulotu kuntayhtymään.¹⁴³

Kuntayhtymiä onkin syytetty kuntien kukkarolla käymisestä ja siitä, että kuntien ja niiden valtuustojen roolina on toimia lähinnä lähetettyjen laskujen kuittajina. Osansa negatiivisesta kritiikistä ovat saaneet etenkin sairaanhoitopiirit. Tähän voi olla syynä se, että kunnat ja kuntayhtymät ovat tietoisesti alibudjetoineet menojaan, mikä on aiheutta-

¹⁴⁰ PeVL 32/2001 vp, s. 3.

¹⁴¹ Mutanen 2012: 31. Ryyänen ja Nummela käsittelevät EU:n päätöksentekoon usein yhdistetty demokratiavajetta, jolla viitataan siihen, ettei EU institutionaalisesti täytä demokraattisen yhteisön tunnusmerkkejä samassa määrin verrattuna yksittäisten jäsenmaiden sisäiseen päätöksentekoon. EU:n jäsenmaiden kansalaisten suoran vaikuttamisen puute ylikansallisella tasolla on koettu ongelmalliseksi. Nummela & Ryyänen 1996: 40. Nähdäkseni hieman samankaltaisesti, vaikkakin eri mittakaavassa, voidaan yhteistyöorganisaatioiden, kuten kuntayhtymien, toiminnassa nähdä tällainen demokratiavaje.

¹⁴² Heuru 2002: 246–247.

¹⁴³ Heuru 2002: 247.

nut lisälaskuja. Syytä saattaa olla paikoin myös asioiden hoitamisen leväperäisyydessä. Toisaalta ammatillisen koulutuksen kuntayhtymissä tätä ongelmaa ei koeta yhtä merkittävässä määrin, sillä ne eivät joudu tukeutumaan samalla tavoin kuntiin, vaan hoitavat koulutustehtävänsä valtiolta saamallaan rahoituksella.¹⁴⁴

Kuntien yhteistyöelimissä päätöksenteko ei ole vain oman tahdon toteuttamista, koska niissä ollaan jäsenenä joukossa. Yhteistyö voi näyttäytyä positiivisena silloin, kun se määrittyy ”meistä kiinni olevaksi”, yhteistyö on omista vahvuuksista viriävää, tai jos sen tuloksilla hyödynnetään omaa kuntaa.¹⁴⁵ Airaksisen mukaan kunnan ohjaustunne voidaan kuvata kokemukseksi siitä, että kuntien yhteisesti järjestämiin palveluihin on mahdollista vaikuttaa. Ohjaustunteessa yhdistyvät johtaminen, itsehallintokäsitys sekä kunnan vastuut ja velvoitteet. Johtamista kuntayhtymissä hankaloittaa se, että omistajia, isäntiä, on yhteistoimintaorganisaatiossa useampia. Ylikunnallisen luonteensa vuoksi kuntayhtymä ei voi valvoa näiden jokaisen kunnan paikallisyhteisön etua, mikä puolestaan saattaa johtaa kokemuksiin huonosta ja riittämättömästä kunnallisesta ohjaustunteesta. Ohjaustunne voi olla huono, vaikka palveluihin pystyttäisiinkin vaikuttamaan yhtä paljon kuin yhteistoiminta-alueen muissa kunnissa. Vaikka kunta siis kykenisiikin saavuttamaan etuja palvelujen organisoinnissa ja taloudessa, voi kuntayhtymän alueelliseen näkökulmaan pyrkivä luonne siitä huolimatta heikentää kaikkien kuntien ohjaustunnetta. Omistajakuntien päätöksentekokulttuurien poikkeaminen toisistaan ja jonkin kunnan asioidenhoitokulttuurin siirtyminen kuntayhtymän hallintoon voi aiheuttaa kitkaa.¹⁴⁶

Edustuksellisuuden näkökulmasta kuntien tahdon pitäisi toteutua ensisijaisesti yhtymien ja hallitusten päättävissä elimissä istuvien kuntien edustajien kautta. Haveri ja Pehk toteavat, että käytännössä nämä eivät joko halua tai pysty toteuttamaan kunnan tahtoa. He näkevät myös edustajien valitsemisen keskeisiin elimiin poliittisen jakologiikan mukaisesti kunnan ohjauksen mahdollisuuksia heikentäväksi tekijäksi. Vastaavasti edustajien kokemattomuus ja heikko tietämys aihepiiristä tekevät kannanottamisen vaikeaksi tai heikentävät kananottojen mahdollisuuksia tulla hyväksytyiksi yleisinä mielipiteinä. On

¹⁴⁴ Mykkänen 2012: 16.

¹⁴⁵ Mäkinen 1995: 67–68.

¹⁴⁶ Airaksinen 2012: 21–24.

myös mahdollista, että edustaja samaistuu ja sitoutuu niin hyvin kuntayhtymän toimintaan, että hänen edustamansa kunnan intressit jäävät taka-alalle. Edustaja alkaa puolustaa kuntayhtymän tekemisiä eikä ymmärrä olevansa viime kädessä kunnan edustaja. Kunnan edustajien erilaiset intressit ja ristiriitaiset näkemykset heikentävät myös ohjauksen mahdollisuuksia. Eli kunnan tahdon toteuttamiseksi ei välttämättä riitä edes se, että yksittäiset edustajat tuntevat kunnan tahdon, ja heillä on riittävästi taitoa ja kykyä tuoda tahto näkyviin kokouksissa ja niiden ulkopuolella. Luonnollisesti kunnan tahdon ajaminen on kiinni myös siitä, kuinka se sovittuu yhteen muiden samassa yhteistyökuviossa mukava olevien kuntien tahdon kanssa.¹⁴⁷

Erityisesti laaja-alaisia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä tehtäviä hoitavan kuntayhtymän luottamustehtäviin olisi tärkeää pyrkiä valitsemaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat saaneet vaaleissa kuntalaisten luottamuksen. Tämä edistäisi yhteistyöorganisaation päätöksenteon perustumista kansanvaltaan.¹⁴⁸ Mutanen näkee, että omistajaohjausta palvelee se, että kuntayhtymän valtuustoon tai yhtymäkokoukseen ja hallitukseen valitaan vaikutusvaltaisia ja laajaa arvostusta nauttivia kuntapäittäjiä, jotka ovat tiiviisti mukana myös oman kuntansa päätöksenteossa. Hän näkee luottamushenkilöiden ohella myös viranhaltijajohdon mukana olon kunnan ohjaustunnetta vahvistavana tekijänä.¹⁴⁹ Niiranen ym. puolestaan näkevät, että yhteyttä jäsenkunnan ja yhteistoiminta-alueen välillä voidaan pyrkiä tiivistämään esimerkiksi määrittelemällä johtosäännössä, että yhteistoiminta-alueilla yhteisen toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkunnan kunnanhallituksen tai valtuuston puheenjohtajistoon kuuluvia henkilöitä.¹⁵⁰

Valanta painottaa, että yhteistyössä korostuu omistajaohjaus ja kyky oman toiminnan johtamisen lisäksi johtaa laajaksi paisunutta yhteistyöverkostoa. Hän katsoo omistajaohjauksen ja ohjausjärjestelmien perimmäisenä tehtävänä olevan varmistaa, että kunnan perustehtävä, erilaisten palvelujen tuottaminen kuntalaisille, vastaa määrällisesti ja laadullisesti kuntalaisten tarpeita. Kuntien on tärkeää pyrkiä hahmottamaan, miten yhteistyömuodot vaikuttavat kuntien omistajaohjaukseen ja miten ohjaus olisi mahdollista jär-

¹⁴⁷ Haveri & Pehk 2008: 79–81.

¹⁴⁸ HE 70/1992 vp, s. 11.

¹⁴⁹ Mutanen 2012: 36.

¹⁵⁰ Niiranen, Puustinen, Zitting & Kinnunen 2013: 63.

jestää niin, että kunnan etu toteutuu ja vaikuttamismahdollisuudet ovat mahdollisimman vahvat.¹⁵¹

Sandbergin tutkimuksen mukaan kuntapäättäjien suhtautuminen kuntien yhteistoimintaan on ristiriitaista, vaikka aikaisempien tutkimusten tapaan kuntapäättäjät suhtautuvat yhteistoimintaan periaatteessa myönteisesti. Yhteistyössä hoidettaviin asioihin vaikuttaminen koetaan kuitenkin usein vaikeaksi. Vaikka yhteistoiminta-alueet ovat kohdanneet kritiikkiä esimerkiksi organisatorisen sekavuuden vuoksi, niin vaihtoehtona kuntaliitos nähdään usein epämieluisampana vaihtoehtona. Päättäjiä on vaikea saada vakuuttuneiksi yhteistoimintaan liittyvästä demokratiavajeesta, jos vaihtoehtona on toisenlainen demokratiavaje, oman kunnan itsenäisyyden menettäminen. Toisaalta vaikka järjestelmä saattaa ulkopuolisen näkökulmasta näyttää sekavalta, voi se organisaatiossa sisällä olevan näkökulmasta näyttää järkevältä. Valtuutetun kannalta toimintojen siirtyminen kunnan omasta toiminnasta yhteistoiminta-alueen vastuulle tarkoittaa kärjistäen, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot käsitellään toisen budjettimomentin alla kuin aikaisemmin. Luottamushenkilö ei välttämättä juuri huomaa muutosta. Heillä on harvoin suoraa kosketusetäisyyttä palvelutuotantoon, vaikka se järjestettäisiinkin omana toimintana. Kuntaliitos nähdään usein päätöksenteon selkeyttä lisäävänä vaihtoehtona yhteistoiminta-alueisiin nähden. Toisaalta monet pienet kunnat ovat yksinkertaisempia toimintaympäristöjä, eivätkö niiden luottamushenkilöt välttämättä koe toimivansa sekavassa hallintohimmelissä, vaan omassa selkeästi hahmotettavassa kotikunnassa.¹⁵²

3.4.3. Maakunnan liitto monialaisena kuntayhtymänä

Suomen aluehallinto koostuu valtion aluehallintoviranomaisten lisäksi kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivista maakuntien liitoista. Ne ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä, joiden tehtäväalueena ovat maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun maakunnan kehittämistavoitteet määrittelevän maakuntasuunnitelman ja alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen perusteet osoittavan maakuntakaavan laatiminen (25, 26 ja 27 §) sekä alueiden kehittämislaisissa tarkoitetut aluekehitysviranomaisen tehtävät (5, 6 ja 10 §). Liitoilla on lisäksi maakunnan omista olosuhteista ja sisäisistä päätöksistä riippu-

¹⁵¹ Valanta 2011: 262.

¹⁵² Sandberg 2012: 49, 92.

en erilaisia vapaaehtoisesti otettuja, maakunnallisia yhteistoiminta- ja kehittämistehtäviä, muun muassa elinkeinojen kehittämisen ja kulttuuritoiminnan aloilla. Liitot pyrkivät myös valvomaan alueensa etuja valtakunnallisessa politiikassa ja lisääntyvässä määrin myös EU:n tasolla.¹⁵³

Koska maakunnan liitto on kuntayhtymä, maakunnan ylimmän päättävän elimen (maakuntavaltuusto) valinta ei tapahdu välittömällä vaalilla, vaan sen valitsevat kunnanhallitukset tai kunnanvaltuuston määräämä kunnan toimielin. Maakuntien liitot eroavat muista kuntayhtymistä kuitenkin siinä, että ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja, ja poliittisen edustavuuden takaamiseksi tämän ylimmän toimielimen kokoonpanon tulee vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakunnan liiton ylimmässä päättävässä toimielimessä (KuntaL 86 a §).

Säännös otettiin lakiin, sillä tarkoituksena oli maakunnan liittojen toimintaedellytysten parantaminen ja niiden kansanvaltaisen ohjauksen tehostaminen. Tavoitteena oli vahvistaa valtuuston demokraattista luonnetta ja pitää osaltaan yllä jäsenkuntien kontrollia kuntayhtymään nähden. Näin maakuntavaltuuston jäsenillä, jotka ovat jäsenkunnan valtuutettuja, on myös henkilökohtaisesti saatu valtuutus kuntalaisilta. Tarkoituksena on turvata jäsenkuntien valvonta maakunnan liitossa ja alueellisen edustavuuden säilyminen vahvana. Liittojen tehtävät edellyttävät myös erilaisten yhteiskuntapoliittisten näkemysten pääsemistä esiin päätöksenteossa voimakkaammin kuin muiden kuntayhtymien tehtävät. Poliittisella edustavuudella ei ole myöskään merkitystä kuntayhtymäjärjestelmän yhtenäisyyden kannalta, koska maakuntien liitot ovat luonteeltaan ja tehtäviltään erilaisia kuin palveluja suoraan kansalaisille tuottavat kuntayhtymät.¹⁵⁴

¹⁵³ HE 59/2009 vp, s 7–8. Maakuntien liittojen ominaisuudet vastaavat ainakin jossain määrin alueellisen itsehallinnon yleisiä kriteereitä. Suoralla vaalilla valitun valtuuston puuttuminen, suppea tehtäväala, ominen verotulojen tai valtionosuuden puuttuminen ja suuri riippuvuus lakimääräisten tehtävien osalta valtion keskushallinnosta ja muiden tehtävien osalta jäsenkunnista, aiheuttava kuitenkin sen, ettei niitä voida pitää todellisena ylemmänasteisena itsehallintona PeL 121.4 §:n tarkoittamassa mielessä. Liitot ovat oikeudelliselta luonteeltaan kuntien yhteistoimintaa, eivät varsinaisia kansalaisten itsehallintoelimiä. Heuru ym. 2011: 323–324.

¹⁵⁴ Hyvästä pyrkimyksestä huolimatta osallistuminen on tässäkin muodossa kuitenkin välillistä verrattuna tilanteeseen, jossa maakuntavaltuustot olisi mahdollista valita demokraattisesti vaaleilla kunnallisvaalien tapaan. Hallituksen esityksessä otetaan tähän kantaa toteamalla, että maakunnan liittojen valtuustojen

PeV kiinnitti aiempien maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämistä koskevassa lausunnossaan huomiota lailla säätämisen vaatimuksen kannalta siihen, että lailla ei lopullisesti rajattu niitä tehtäviä, jotka voivat tulla seutukaavaliiton hoidettaviksi. Kunnilta voisivat tulla siirrettäviksi yleensä YM:n hallinnonalaan kuuluvat tehtävät. Kun siirrettävät tehtävät oli laissa rajattu YM:n hallinnonalaan kuuluviin tehtäviin, valiokunnan käsityksen mukaan kuntien tehtävien siirtoa seutukaavaliitolle koskevat perusteet tulivat säädetyiksi kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta riittävän tarkasti, eikä näin ollen ollut estettä säätää lakia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunta kuitenkin totesi lisäksi, että kuntien itsehallinnon perusajatuksen sopisi paremmin, jos ehdotuksen tarkoittama YM:n suostumuksella toteutettava tehtävien siirto riippuisi kunnan tai kuntien eikä seutukaavaliiton päätöksestä. Samaan näkökohtaan soveltuisi paremmin se, että seutukaavaliiton suoritettavaksi mahdollisesti tulevia asioita olisivat vain ne, jotka on lailla säädetty YM:n hallinnonalaan.¹⁵⁵

3.5. Seudullisia yhteistyöjärjestelyjä

Seuraavaksi tarkastellaan erityisluonteisena seudullisena yhteistyöratkaisuna pääkaupunkiseudun yhteistyötä, joka toimii alueen muusta maasta poikkeavista lähtökohdista ja erityistarpeista käsin. Lisäksi tarkastellaan kuntien harjoittamaa seutuyhteistyötä, jonka puitteissa oli käynnissä uudenlaisia vaihtoehtoja tarjonnut kokeilu.

3.5.1. Pääkaupunkiseudun yhteistyö

Helsingin seudulla on suuresta väestömäärästä, monimutkaisesta aluerakenteesta ja liikenneoloista aiheutuvien seikkojen myötä muista kunnista poikkeavia ongelmia, jotka edellyttävät erityisiä hallinnollisia järjestelyjä¹⁵⁶. Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009) edellyttää, että

valitseminen vaaleilla tuottaisi selkeän poliittisen edustavuuden ja valtuutuksen. Vaaleilla valittu alueellinen toimielin kuitenkin supistaisi väistämättä kuntien kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen laajaa toimivaltaa ja siirtäisi päätöksentekoa kauemmas kansalaisista. Suomen vahva ja demokraattinen kuntahallinto mahdollistaa maakuntien liittojen kansanvaltaisuuden perustamisen paikallistason rakenteille. HE 172/1998 vp, s. 4–6.

¹⁵⁵ PeVL 12/1989 vp, s. 2.

¹⁵⁶ Heuru ym. 2011: 324.

pääkaupunkiseudun kuntien (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) on hoidettava yhteistoiminnassa jätehuollon ja joukkoliikenteen tehtävät (1, 2 ja 3 §). Sillä kumottiin pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annettu laki (1296/1996), johon perustui aikaisempi seudun yhteistyössä hoidettavien tehtävien huolehtimisesta vastannut lakisääteinen erityiselin, pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) (7 §). Muutoksen tarkoituksena oli yhteistoiminnan sääntelyn joustavoittaminen, ja lain tarkoittamia tehtäviä hoitamaan perustettiin kaksi erillistä kuntayhtymää, Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) ja Helsingin seudun liikenne (HSL). Jälkimmäisen jäsenkuntia ovat lisäksi Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo.¹⁵⁷

PeV arvioi yhteistyövaltuuskuntaa koskevaa lakiesitystä ensimmäistä kertaa kunnallisen itsehallinnon kannalta vuoden 1985 lakia säädettäessä¹⁵⁸. Valiokunta totesi, että yhteistyövaltuuskunnalle kuuluvat lakisääteiset tehtävät ovat laadultaan sellaisia, jotka on tarkoituksenmukaisinta hoitaa kuntien yhteistoimintaa koskevien kunnallislain säännösten mukaan kuntien yhteisinä tehtävinä. Kunnat veloitettiin yhteistyöhön toisten kuntien kanssa, mutta kyse ei ollut kuitenkaan varsinaisesti HM 51.2 §:n tarkoittamasta kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnosta. Valiokunta totesi tuolloin kuntien pakollisen yhteistyön olemassaolon lakisääteisten kuntainliittojen muodostaman hallintojärjestelmän muodossa ja katsoi, että vaikka yhteistyövaltuuskuntaan liittyvä järjestely ei olekaan täysin rinnastettavissa tähän kuntainliittojärjestelmään, ovat sen vaikutukset hallinnon kokonaisjärjestelmän ja kuntien itsehallinnon kannalta suurelta osin samanlaiset.¹⁵⁹

PeV totesi, että yhteistyövaltuuskunnan tehtävät ovat luonteeltaan pääkaupunkiseudun olot huomioon ottaen selvästi ylikunnalliset. Järjestelyn ei kuitenkaan voida sanoa supistavan osakaskuntien yleistä toimialaa. Kun otetaan huomioon osakaskuntien talou-

¹⁵⁷ HE 80/2009 vp, s. 7–10. YTV:n tausta on pääkaupunkiseudun kuntien 1970-luvun alussa perustamassa yhteistyötoimikunta (YTT) -elimessä. Tämä vapaaehtoiselta pohjalta harjoitettu seudullinen yhteistyö ei täyttänyt odotuksia, joten eräiden puutteiden poistamiseksi yhteistyö tehtiin lakisääteiseksi lailla pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (978/1973), joka korvattiin samannimisellä lailla (253/1985) ja vielä lailla (1269/1996). Pystynen 1996: 22. Niemivuo on arvellut ulkomaalaisilla esikuvilla olleen vaikutuksensa, että Suomessakin päädyttiin katsomaan, ettei erinäisten tehtävien hoitamiseen pääkaupunkiseudulla riitä pelkästään kuntien omat organisaatiot. Ks. Niemivuo 1979: 74, 112–113.

¹⁵⁸ Vaikka yhteistyövaltuuskunnasta säädettiin lailla jo vuonna 1973, ei tuossa laissa säädetty vielä YTV:n tehtävistä, vaan tehtävien siirto kunnilta perustui vapaaehtoisuuteen. Vuoden 1985 laissa sen sijaan säädettiin tehtävistä, jolloin myös PeV otti asiaan kantaa.

¹⁵⁹ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

dellinen vastuu sekä yhteistyövaltuuskunnassa ehdotettu päätöksentekojärjestys siihen sisältyvine määräenemmistövaatimuksineen, muodostuvat yhteistyövaltuuskunnan voimasuhteet sellaisiksi, ettei yksi kunta voi saada niin suurta määräämisvaltaa, että se pysyisi yksipuolisesti sanelemaan yhteisön toiminnasta. Näin ollen järjestelyn voidaan katsoa mahtuvan kunnallishallinnon normaalin kehittämisen puitteisiin. Vaikka kyseessä oli kuntien tehtävien antaminen yhteistyöorganisaatiolle, joka ei ole kuntien asukkaiden suoraan valitsema, ei lain katsottu vaativan perustuslainsäätämisyjärjestystä.¹⁶⁰

Valiokunta totesi kuitenkin, että jos yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä lisättäisiin siinä määrin ja sillä tavoin, että ne osittaismuutoksista syntyvänä kokonaisuutena oleellisesti vaikuttaisivat jäsenkuntien hallintoon, saattaisi tilanne muodostua toisenlaiseksi. Tällöin voitaisiin päätyä järjestelyyn, joka saattaisi rikkoa sitä kuntien itsehallinnon hallitusmuodon mukaisiin perusteisiin kuuluvaa periaatetta, että kuntien päätösvalta kuuluu kuntien jäsenten valitsemille toimielimille.¹⁶¹ PeV toisti kantansa vuonna 1996 käsitellessään jälleen lakia yhteistyövaltuuskunnasta. Valiokunta totesi myös, että jäsenkuntien asemaa turvaa paitsi uusien tehtävien ottamisessa noudatettava menettely, myös se, että päätösvaltaa yhteistyövaltuuskunnan asioissa käyttää jäsenkuntien valitsema seutukokous, jonka jäsenet ovat jäsenkuntien luottamushenkilöitä.¹⁶²

3.5.2. Kuntien seutuyhteistyö

Seutukunnat koostuvat erilaisista kunnista ja muodostavat toiminnallisen aluekokonaisuuden, jossa on useimmiten keskus ja sen vaikutusalue. Seutukuntien merkitys näkyi siinä, että kuntien yhteistyö on pääosin organisoitunut seutukuntajaon mukaisesti. SM asetti vuonna 2000 Seutukuntien tukihankkeen valmistelemaan valtion toimenpiteitä kuntien vapaaehtoisen seutukuntapohjaisen yhteistyön edistämiseksi ja seutukuntien vahvistamiseksi.¹⁶³ Vuonna 2002 säädettiin laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002), jota sovellettiin 15 kokeiluseudulla ja niihin kuuluvissa kunnissa (2 §). Tavoitteena oli saada kokemuksia siitä, miten kuntien vapaaehtoisella seutuyhteistyöllä voidaan turvata

¹⁶⁰ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

¹⁶¹ PeVL 11/1984 vp, s. 2.

¹⁶² PeVL 42/1996 vp, s. 1–2.

¹⁶³ HE 248/2001 vp, s. 4–5. Seutukuntajako perustuu alueiden kehittämisestä annetun lain 31 §:ään.

julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvaltan hajauttamista (1 §). Kokeiluseuduilla oli mahdollisuus muodostaa uudentyypinen, julkisoikeudellinen seudullinen toimielin, jolle voitiin siirtää kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa¹⁶⁴. Toimielimen jäsenten tuli olla kuntien valtuustojen valitseamia ja jokaisella kunnalla tuli olla vähintään yksi jäsen toimielimessä (4 §). Lisäksi kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa oli mahdollista siirtää seudun kuntien yhteiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle (5 §). Ns. pakkokuntayhtymästä ei kuitenkaan voinut kokeilulain nojalla siirtää tehtäviä ja päätösvaltaa (3 §).

PeV totesi seutuyhteistyökokeilusta antamassaan lausunnossa vapaaehtoisenkin yhteistyön kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi, sillä lakiehdotus näyttää antavan kunnille mahdollisuuden niiden perustaessa viranomaisen syrjäyttää sellaisia kuntalain säännöksiä, jotka kuntayhtymissä ovat takaamassa kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. Kunnat voisivat tehdä tyhjiksi esimerkiksi kuntalain säännökset luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista, asukkaiden aloiteoikeudesta ja kunnan tiedottamisvelvollisuudesta sopimalla niistä perustamissopimuksessa kuntalaista poikkeavasti. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta muodostuu näin ollen sääätämisyjärjestyskysymykseksi, että laissa varmistetaan mainittujen seikkojen kannalta keskeisten kuntalain säännösten soveltaminen myös seudullisessa toimielimessä. Valiokunta katsoi päätösvaltan siirtämisen yhteisölle tai säätiölle osalta kunnallisen itsehallinnon kannalta riittäväksi, että kunnat käyttävät päätösvaltaa tällaisessa säätiössä tai yhteisössä. Tämä turvaisi riittävästi sen, että siirrettyjen tehtävien hoitaminen säilyisi tässäkin vaihtoehdossa kuntien valvonnassa.¹⁶⁵ Valiokunta totesi, että PeL 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olisi hankalaa, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä todella siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudullisille toimielimille. Sama näkökohta koskee ja viime kädessä rajoittaakin kuntien kuntalain

¹⁶⁴ Toimielimen todettiin eroavan kuntalain mukaisesta yhteisestä toimielimestä siten, että se ei olisi osa minkään kunnan organisaatiota. Eroavaisuus kuntayhtymään oli se, että seudullinen toimielin olisi voinut keskittyä päätöksenteon hoitamiseen ja että sen valmisteluorganisaatio olisi ollut vapaammin järjestettävissä, jolloin toimielin olisi voinut olla organisaationa kaiken kaikkiaan kuntayhtymää keveämpi ja joustavampi. PeVL 11/2002 vp, s. 4.

¹⁶⁵ PeVL 11/2002 vp, s. 4.

mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. Asiaan kytkeytyvistä periaatteellisista ongelmista huolimatta valiokunnan mielestä ei nyt käsillä olevassa kokeiluyhteydessä ollut kuitenkaan estettä säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä HaV:n alustavan ehdotuksen mukaista 3 ja 4 §:ää.¹⁶⁶

Seutuyhteistyökokeilusta annetun lain täydentäjäksi säädettiin laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004), jota voitiin kuntien niin päättäessä, soveltaa edeltävässä laissa mainituilla kokeiluseuduilla. Ylintä päätösvaltaa seudulliselle tasolle siirrettyjen tehtävien osalta olisi käyttänyt yleisillä ja suhteellisilla vaaleilla valittu seutuvaltuusto yksittäisten kunnanvaltuustojen sijasta. Hallituksen esityksessä todettiin perustuslainmukaisuuden kannalta olevan keskeistä, että tehtävien siirtäminen seudullisiksi perustuu nimenomaan kunnan omaan päätöksentekoon.¹⁶⁷ Kokeilun tarkoituksena oli hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta ja sen vaikutuksista julkisten palvelujen järjestämiseen, rahoitukseen, saatavuuteen ja laatuun sekä kunnallishallintoon. Tavoitteena oli myös turvata julkisten palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja niiden rahoituspohja sekä lisätä asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kuntien yhteistyössä hoitamiin tehtäviin (1 §).

Seutuvaltuuston valitseminen yleisillä vaaleilla kunnallisvaalien yhteydessä oli keino turvata paikallinen itsehallinto laajassa ja pitkälle menevässä kuntien välisessä yhteistyössä. Näin kuntien yhteinen päätöksenteko olisi voinut perustua suoraan kansanvaltaiseen järjestelmään ja nykyistä laajempi kuntien välinen yhteistyö seuduilla tulisi mahdolliseksi vaarantamatta itsehallinnon perusteita. Kokeilu kohdistui siten ylikunnallisen kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän toimivuuteen.¹⁶⁸ Seutuvaltuustolle siirrettävien tehtävien tuli olla merkitykseltään laajakantoisia ja keskeisiä seudun ja sen kuntien palvelujen järjestämisen, talouden tai kehittämisen kannalta. Tehtävien tuli myös muodostaa merkitykseltään riittävä kokonaisuus vaaleilla valitulle valtuustolle (4 §).

Hallituksen esityksessä tuotiin esille, että järjestelyssä kunnilla olisi vähäisempi vaikutusmahdollisuus kuin kuntalain mukaisessa kuntien yhteistoiminnassa sen vuoksi, että

¹⁶⁶ PeVL 11a/2002 vp, s. 2.

¹⁶⁷ HE 41/2003 vp, s. 25.

¹⁶⁸ HE 41/2003 vp, s. 10–11, 24.

ylin päätöksentekoeelin, seutuvaltuusto, olisi seudun kuntien asukkaiden valitsema. Seutuvaltuustossa olisi toisaalta turvattu edustus kokeiluseudun kaikista kunnista. Vaikka järjestely saattaisikin supistaa kuntien tehtäväpiiriä, tehtävien järjestämisvastuu olisi edelleen yksiköllä, jonka päätöksenteko olisi itsehallinnon periaatteiden mukaan järjestetty. Järjestely turvaisi kokonaisuutena sen, että päätösvalta tehtävien hoidossa perustuisi kuntien asukkaiden itsehallintoon.¹⁶⁹ PeV katsoi lakiesitystä koskevassa lausunnossaan, että seutuyhteistyökokeilusta voimassa olevan sääntelyn täydentäminen säännöksillä seutuvaltuuston perustamismahdollisuudesta parantaa kuntien tehtävien ja päätösvalan siirtymisen johdosta heikentyneitä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia niiden kokeiluseutujen kunnissa, jotka sopivat tällaisen hallintomallin käyttöön ottamisesta. Seutuvaltuustokokeilun liittyminen välittömästi jo säädettyyn seutuyhteistyökokeiluun ja sen kokeiluluonne huomioon otettuna, lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹⁷⁰

Seutuhallintoa koskevat luonnollisesti samankaltaiset kansanvaltaisuusvaatimukset kuin maakuntien liittoa. Ryyinäsen mielestä voidaan katsoa, että vaatimus on kuitenkin korostuneempi seudullisten ratkaisujen kohdalla. Maakuntien liittojen tehtäväpiiri on merkittävä, mutta rajallinen, ja tehtävät ovat pääosin hallinnon sisälle vaikutuksensa ulottavia ohjaus- ja kehittämistehtäviä. Seudullisten yksiköiden tehtäväkenttä voi olla hyvin moninainen ja niiden tehtävien hoidolla on suorat vaikutukset kansalaisiin päin. Näin ollen seudullisen toiminnan on oltava perustellusti vahvemmin kansalaisohjauksessa kuin maakuntien liittojen hallinnon.¹⁷¹ Seutuyhteistyökokeilun tarjoamia mahdollisuuksia perustaa uusia toimielimiä ja päätöksentekomuotoja ei kuitenkaan juuri käytetty ja kokeilun nojalla annetut lait kumottiin vuoden 2009 alusta lukien (laki seutuyhteistyökokeilusta annetun lain kumoamisesta 715/2008). Syynä oli seutuyhteistyön vähentymi-

¹⁶⁹ Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä tuodaan esille huomio siitä, että kunnan asema nimenomaan organisaationa päätöksenteossa on vahvempi kuntalain mukaisissa yhteistyöjärjestelyissä, kuten kuntayhtymässä, ja toisaalta sen asema on vastaavasti vähäisempi silloin, kun kuntien asukkaat valitsevat demokraattisesti vaaleilla erillisen seutuvaltuuston. Tässä siis korostetaan eroa, että seutuvaltuusto ei ole seudun kuntien, vaan niiden asukkaiden valitsema. Tämän jälkeen muistutetaan kuitenkin että kuntien itsehallinto on perimmältään kuntien asukkaiden itsehallintoa. HE 41/2003 vp, s. 26.

¹⁷⁰ PeVL 8/2003 vp, s. 2.

¹⁷¹ Ryyinänen 2004: 70.

nen, koska aiemmin keskenään yhteistyössä olleet kunnat on Paras-hankkeen myötä liitetty usein yhdeksi kunnaksi.¹⁷²

3.6. Kuntien valtakunnalliset yhteistyöelimet

Kunnilla on keskenään valtakunnallista yhteistyötä tiettyjen koko kuntalaitosta koskevien tehtävien hoitamista varten, josta ovat perinteisesti vastanneet kuntien keskusjärjestöt ja muut kunnalliset keskusjärjestöt.¹⁷³ Ne ovat kuntien yhteistoimintaan liittyviä, mutta varsinaisen kunnallishallinnon ulkopuolelle jääviä järjestelyjä. Historian valossa kunnallisten keskusjärjestöjen eli Kunnallisen eläkelaitoksen ja Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan perustamisella sekä kunnallistaloutta koskevan neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän syntymisellä on ollut oleellinen merkitys myös kunnallishallinnon korporatisoimisessa.¹⁷⁴

3.6.1. KT Kuntatyönantajat

KT Kuntatyönantajat (aiemmalta nimeltään Kunnallinen työmarkkinalaitos) on kuntalan työmarkkinakeskusjärjestö, joka toimii työnantajan eli kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana valtakunnallisissa työmarkkina-asioissa, ja on osa Suomen Kuntaliittoa (laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta 254/1993, 1 §). KT:n päätösvaltaa käyttää VM:n nelivuotiskaudeksi nimittämä valtuuskunta, jonka jäsenet määrätään kuntien keskusjärjestön ehdottamista kuntien, kuntayhtymien tai kunnallisten keskusjärjestöjen kunnallista työnantajaa edustavista keskeisistä luottamus- ja toimihenkilöistä. Valinnoissa on otettava huomioon kunnissa vallitsevat poliittiset voimasuhteet sekä muutoinkin tasapuolisuusnäkökohdat (2 §).

¹⁷² Heuru ym. 2011: 313.

¹⁷³ HE 70/1992 vp, s. 8. Kuntien keskusjärjestöt olivat aikaisemmin Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto ja Finlands Svenska Kommunförbund, jotka yhdistyivät vuonna 1993 Suomen Kuntaliitoksi (laki Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä 222/1993). HE 347/1992 vp, s. 1–3. Suomen Kuntaliittoa ei käsitellä tässä yhteydessä enemmälti.

¹⁷⁴ Heuru 2000: 155.

PeV arvioi vuonna 1970 ensimmäisen kerran kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman merkitystä. Kyse oli kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) ja kunnallisen työehtosopimuslain (670/1970) säätämisestä. Tuolloin perustettiin Kunnallinen sopimusvaltuuskunta, jolle keskitettiin kunnallishallinnon virkaehtosopimukseen liittyvät neuvottelu- ja sopimustoiminnot. Lailla kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta (671/1970) sille siirrettiin päätösvaltaa kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkausta koskevissa asioissa.¹⁷⁵ PeV totesi tuolloin, että kunnan itsehallintoon on epäilyksettä katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelusuhdettaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta Kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle merkitsi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset HM 51.2 §:ssä kunnille vakuutetusta itsehallinnon periaatteesta poikkeavina edellyttivät lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.¹⁷⁶

3.6.2. Keva

Keva (aiemmin Kuntien eläkevakuutus) on itsenäinen julkisoikeudellinen eläkelaitos, joka huolehtii kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläkeasioista ja vastaa kunta-alan henkilöstön eläkkeiden rahoituksesta ja eläkevarojen sijoittamisesta. Sen toiminta perustuu kunnalliseen eläkelakiin (549/2003).¹⁷⁷ PeV katsoi kunnallista eläkelakia koskevaa lakiesitystä käsitellessään, että kuntien palveluksessa olevien eläketurvan asianmukainen järjestäminen ei nykyään ole mahdollista puhtaasti kuntakohtaisessa järjestelmässä. Lailla säädetyn eläketurvan täytäntöönpanotehtävien kuulumisen keskitetysti kuntien yhteiselle eläkelaitokselle johdattaa myös merkittäviin säästöihin hallintokustannuksissa. Näistä syistä jäsenyysveloitteen eläkelaitoksessa voitiin valiokunnan käsityksen mukaan katsoa olevan sopuisuudessa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Se totesi vielä, että laista tu-

¹⁷⁵ PeVL 2/1970 vp, s. 1–2.

¹⁷⁶ PeVL 2/1970 vp, s. 2. Kuntien ja silloisten kuntainliittojen työnantajatehtävien siirto valtakunnantasoiseen organisaatioon oli merkittävä oikeuden rajoitus kunnan henkilöstövaltaan. Kunnat kritisivat Kunnallista sopimusvaltuuskuntaa varsin runsaasti etenkin 1980-luvulla. Sittemmin tässä suhteessa ei näytä enää vallitsevan vastakkainasettelua. Näin siksi, että toimivaltuuksia henkilöstöpolitiikan harjoittamisessa on vähitellen palautettu takaisin kunnille mm. paikallisen sopimisen muodossa. Heuru ym. 2011: 116.

¹⁷⁷ Keva 2013.

lee kuitenkin käydä selkeästi ilmi, että kunnat ja kuntayhtymät ovat jo lain nojalla kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä.¹⁷⁸

3.7. Ylemmänasteinen kunnallinen itsehallinto vaihtoehtona

Suomi on yksitasoisen kuntajärjestelmänsä kanssa poikkeus läntisen Euroopan maihin ja muihin Pohjoismaihin verrattuna, joissa alueellisen itsehallinnon periaate on usein hallitseva. Kun siis Suomessa hallinnon tasoina toimivat valtio ja kunnat, niin useissa edellä viitatuissa maissa näiden välissä toimii jonkinlainen väliportaanhallintotaso¹⁷⁹. Kunta- ja maakuntatasot kattavan kaksiportaisen itsehallinnon mallin käytännölliset rakenteet vaihtelevat EU-maissa niiden koon, historiallisen perinteen ja alueyhteisöjen oman tahdon mukaisesti. Alueellisen itsehallinnon taso puuttuu lähinnä sellaisista maista kuin Luxemburg, Kypros ja Malta, mikä selittyy niiden pienen koon ja saariluoteen vuoksi. Itä-Euroopan maissa alueellisen hallinnon kehittymättömyys on puolestaan johdunut niiden taustasta voimakkaasti keskushallinnollisuutta korostaneessa sosialistisessa järjestelmässä.¹⁸⁰

Suomessa on laadittu useita selvityksiä ja ehdotuksia tällaisen järjestelmän aikaansaamiseksi, mutta niihin on suhtauduttu pidättyvästi tai vastustaen.¹⁸¹ Ratkaisua voidaan pitää omituisena Suomen kaltaisessa, pinta-alaltaan suuressa, mutta väestömäärältään pienessä ja harvaanasutussa maassa, jossa kunnilla on vielä poikkeuksellisen laaja tehtäväkenttä. Tällaisessa maassa järjestelmälle olisi vahva tilaus. Kun käytettävissä ei ole ollut vaihtoehtoa, jossa ylemmänasteiset itsehallinto-organisaatiot vastaisivat osasta raskaimpia tehtäviä, on ollut pakottava tarve kehittää ratkaisuja kuntien välisen yhteis-

¹⁷⁸ PeVL 55/2002 vp, s. 2.

¹⁷⁹ Suomessa poikkeuksena on tosin Ahvenanmaan maakunta, jossa on kaksi itsehallinnon tasoa.

¹⁸⁰ Euroopan yhteisön parlamentti hyväksyi 18.11.1988 yhteisön maakunnallistamisen peruskirjan nimeä kantavan asiakirjan päätöslauselman pohjalta, joka on suositus EU:n jäsenmaiden alueellisen hallinnon malliksi. Peruskirja on Suomessa vähän tunnettu, eikä sitä ole pantu täytäntöön. Kirkinen näkee tämän tietoisena päätöksenä, joka väheksyy sekä kykyä itsehallintoon että asiakirjan demokratiaa koskevien periaatteiden arvoa. Kirkinen 1996: 38–39, 51, 65.

¹⁸¹ Muun muassa Paras-hankkeen käynnistämisen aikaan oli esillä aluekuntamalli, jossa olisi muodostettu 20–25 aluekuntaa ylemmänasteiseksi tasoksi ja nykyisistä kunnista olisi tullut lähikuntia. HE 155/2006 vp, s. 94. Mäntylä on esimerkiksi katsonut, ettei tämä aluekuntamalli periaatteessa juurikaan poikkeaisi Paras-hankkeen myötä rakennetun Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen organisoinnista, jos yhteistyön maantieteellinen alue laajenisi edelleen. Mäntylä 2009: 147.

työn organisoimiseksi.¹⁸² Kuntien yhteistyön ohella valtion alueviranomaiset hoitavat meillä eräitä sellaisia tehtäviä, jotka muissa Pohjoismaissa sijoittuvat kunnallisen itsehallinnon puolelle¹⁸³. Suomessa on aikojen saatossa päinvastoin päädytty kehittämään ja voimistamaan valtion aluehallintoviranomaisten asemaa¹⁸⁴.

Ylemmän tason itsehallintoa on vastustettu nostattamalla epäilyjä, että se aiheuttaisi kustannuksia ja nostaisi veroja sekä kasvattaisi virkakuntaa ja byrokratiaa.¹⁸⁵ Kuitenkin keskushallinnon ja hallinnon erillisalojen eli sektorihallinnon byrokratioiden supistaminen vapauttaa siirtämään valtion tehtäviä ja varoja rakenteellisesti ihmisläheisempään, kokonaisvaltaisempaan ja kansanvaltaisempaan maakuntahallintoon.¹⁸⁶ Mennola näkee maakunnallisen itsenäisyyden ja yhteistyön vahvistamisen olevan merkittävä mahdollisuus kehittää instituutioita kansalaisyhteiskuntaa vahvistavaan suuntaan. Se voisi mobilisoida juuri sellaisia voimavaroja, jotka nykyisin puuttuvat yhteisten asioiden hoidosta: oikeaa mittakaavaa, yhteishenkeä, aktiivisuutta, luovuutta, toiminnan vapautta, vastuuntuntoa ja jopa moraalista painetta.¹⁸⁷

Pihlajaniemi katsoo itsehallinnollisten peruskuntien ja maakuntien mallin olevan sekä demokraattisempi että toimivampi ja taloudellisempi toimintajärjestelmä verrattuna nykyiseen kunnista, kuntayhtymistä ja muista yhteisorganisaatioista muodostuvaan järjestelmään nähden.¹⁸⁸ Tuori pitää maakuntaitsehallintoa suositeltavampana vaihtoehtona kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon kaavailtuja sote-alueita, jotka vain lisäisivät kuntien yläpuolisen hallintotason hajanaisuutta. Hän korostaa, ettei maakuntaitsehallinnon otta-

¹⁸² Mutanen 2012: 30. Kysymys ylemmänasteisesta itsehallinnosta kytkeytyy aluehallinnon ja aluepolitiikan kehittämisyhtymisiin, joissa ovat toisen maailmansodan jälkeisenä aikana törmänneet puolueiden valtapoliittiset intressit. Niemivuo 1979: 16.

¹⁸³ Mennola 1999: 69. Sauri pitää suomalaista aluehallintoa merkillisenä sekoituksena valtion toimielimiä, maakunnallisia elimiä ja erilaisia erityishankkeita. Tämä saa aikaan sen, että kokonaisuutta on erittäin vaikea hahmottaa. Sauri 2003: 54.

¹⁸⁴ Niemivuo 1979: 15. Pyrkimyksistä ylemmänasteisen itsehallinnon synnyttämiseksi Suomeen, ks. esim. Niemivuo 1979: 20–31, 47–52 ja Manninen 2010: 136–140.

¹⁸⁵ Mennola 1999: 83.

¹⁸⁶ Kirkinen 1996: 62–63.

¹⁸⁷ Mennola 1999: 43. Subsidiariteettiperiaate, jota kutsutaan myös läheisyysperiaatteeksi, mainitaan myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 3 kappaleessa. Sen 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.” Rynänen & Telakivi 2006: 66–72. Kaksiportainen kuntajärjestelmä tukee nähdäkseni periaatetta esim. tehtävien hoidon oikean mittakaavan suhteen.

¹⁸⁸ Pihlajaniemi 2012: 64.

minen vakavasti ole uuden himmelin rakentamista, sillä sen kehittäminen mahdollistaisi kuntayhtymien purkamisen ja joidenkin valtion aluehallintoviranomaisten tehtävien siirtämistä maakunnille voitaisiin harkita.¹⁸⁹ Valannan mukaan se, että yhä suurempi osa kuntapalveluista tuotetaan suoran poliittisen ohjauksen ulkopuolella, luo merkittävän paineen arvioida ja määritellä uudelleen kunnallisen itsehallinnon hiljaista muutosta vahvasta palvelujen tuottajakoneistosta enemmän paikallisidentiteetti-yhteisöksi. Käytännössä yhteistoiminnasta täysin riippuvaisten kuntien osalta on aiheellista kysyä, onko nykymuotoinen kunnallinen itsehallinto tullut niiden osalta tiensä päähän ja tulisiko maahan alkaa rakentaa kokonaan uudenlaista itsehallintokäsitettä. Esimerkiksi kertaalleen hylätty aluekuntamalli olisi syytä ottaa uudelleen pohdintaan.¹⁹⁰

3.7.1. Ruotsin malli tarjoaa esimerkin

Ekström ym. nostavat EVA:n analyysissä rakenteellisten ehdotustensa ohella esille ylemmänasteisen itsehallinnon tarpeen. Heidän mukaansa Suomeen tulisi harkita Ruotsin järjestelmän kaltaista hallintomallia, jossa tiettyjen tehtävien järjestämisvastuu siirrettäisiin alueellisille toimijoille, joita ehdotuksessa kutsutaan piirikunniksi. Tehtäviin kuuluisivat muun muassa perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido, liikenne ja piirikunnallisen tason maankäytön ohjaus. Piirikunnilla olisi verotusoikeus ja suoralla vaaleilla valitut päätöksentekijät. Lisäksi valtuutettujen määrää leikattaisiin kiinnostavalla tavalla siten, että kunnanvaltuutettujen ja piirikunnanvaltuutettujen yhteenlaskettu lukumäärä vastaisi nykyistä kunnanvaltuutettujen lukumäärää. Järjestely korvaisi kaikki nykyiset yhteistyörakenteet ja hallinnon määrä vähenisi. Piirikuntamalli hajauttaisi päätösvaltaa ja antaisi suurkuntia paremmat mahdollisuudet järjestää paikallisesti asukkaiden lähipalvelut. Metropolitratkaisu voisi toimia mallin pilottina.¹⁹¹

Ruotsissa on 290 alemmanasteista peruskuntaa ja 20 ylemmänasteista maakärjäkuntaa (landsting), joilla on molemmilla suorilla vaaleilla valittu valtuusto ja verotusoikeus. Maakärjäkunta on peruskunnan ohella myös itsehallinnollinen oikeushenkilö, jolla on

¹⁸⁹ Tuori 2012: 119–120.

¹⁹⁰ Valanta 2011: 260, 263.

¹⁹¹ Ekström, Haavisto & Pohjonen 2013: 9.

lailla säädetyt tehtävät ja yleistä toimivaltaa.¹⁹² Maakäräjät vastaavat julkisen liikenteen sekä terveyden- ja sairaanhoidon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä¹⁹³. Kuntien koko on 1970-luvulla toteutetun kuntauudistuksen jälkeen huomattavasti suurempi kuin Suomessa, mutta eräissä tapauksissa kunnat ovat jakaantuneet uudelleen ja kuntien lukumäärä on hieman kasvanut. Tehtävienjako valtion, maakärjäkuntien ja peruskuntien välillä on vaihdellut ajan mittaan. Ruotsissa kuten muissakin Pohjoismaissa kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan tarvetta on vähentänyt nimenomaan kaksitasoinen järjestelmä.¹⁹⁴

3.7.2. Kainuun hallintokokeilu sovellutuksena maakuntahallinnosta

Kainuun maakunnassa oli käynnissä vuosina 2005–2012 kokeilu, josta säädettiin määräaikainen laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003). Kokeilussa maakuntahallinnon hoidettavaksi siirrettiin joukko aiemmin pääosin kuntien vastuulla olleista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä samoin kuin kuntien elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja maakunnan alueen kehittämisestä. Maakunta vastasi terveydenhuollosta kokonaisuudessaan ja sosiaalihuollosta eräiltä osin. Opetustoi-
messä maakunta toimi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjänä.¹⁹⁵ Maakunta toimi tehtävässään maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä kuntalain mukaisen kuntayhtymän tapaan ja sen ylintä päätösvaltaa käytti maakunnan asukkaiden valitsema maakuntavaltuusto (8 §). Pakollisena toimielimenä oli lisäksi maakuntavaltuuston valitsema maakuntahallitus (13 §).

Kokeilusta annetun lain hallituksen esityksessä todettiin, että tehtävien siirtyminen esityksen mukaisesti kunnilta maakunnalle vähentää merkittävästi tehtäviä ja niihin kuuluva hallintoa kokeilualueen kunnissa. Kuntien asukkaiden valitsemat kunnanvaltuustot eivät enää käyttäisi päätösvaltaa näissä kunnilta maakunnalle siirtyvissä asioissa ja perustuslain mukainen kunnan asukkaiden itsehallinto turvattaisiin näissä asioissa kokeilualueeseen kuuluvien kuntien asukkaiden valitseman maakuntavaltuuston toimesta.

¹⁹² Harjula & Prättälä 2012: 96; Kirkinen 1996: 36.

¹⁹³ HE 80/2009 vp, s. 5–6.

¹⁹⁴ HE 192/1994 vp, s. 14, 59.

¹⁹⁵ HE 198/2002 vp, s. 1, 12, 20–21. Kokeilua sovellettiin Kajaanin, Kuhmon, Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen alueella (2 §).

Maakunnalle annettavat tehtävät ovat merkittäviä, minkä vuoksi niihin liittyvän päätöksenteon tulee olla kansanvaltaista. Työnjaossa maakuntavaltuuston ja kunnanvaltuustojen välillä kunnanvaltuustot käyttäisivät edelleen päätösvaltaa kuntalaisten tarvitsemien lähipalveluiden, kuten lasten päivähoidon, perusopetuksen ja vanhusten kotipalveluiden osalta.¹⁹⁶

Lisäksi korostettiin, että vaikka päätöksenteko siirtyy etämmäksi ja yhtä valtuutettua kohden on useampi äänestäjä, niin toisaalta kehityksen jatkuessa sellaisenaan Kainuun kunnat joutuisivat joka tapauksessa kehittämään laajaa yhteistyötä toistensa kesken. Yhteistyön muodoista vain kuntayhtymissä ja yhteisissä toimielimissä on edes jonkinasteinen kansalaisten edustus. Muissa sopimuspohjaisissa järjestelyissä kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon jää etäiseksi ja epävarmaksi. Ilman hallintokokeilua kuntien yhteistyö ei kuitenkaan voisi perustua vaaleilla valittuihin päätöksentekoelementteihin. Tästä syystä on arvioitava, ettei kokeilu todellisuudessa vähentäisi alueen asukkaiden osallistumismahdollisuuksia peruspalveluja koskevaan päätöksentekoon. Kokeilun myötä palveluiden saatavuuden perusteiden siirtyminen yhteen päätöksentekoon nähtiin eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta lisäävänä tekijänä.¹⁹⁷

PeV katsoi kokeilua koskevassa lausunnossaan kokeilun alueen kunnilta maakunnalle siirrettävän tehtäväpiirin olevan huomattavan laaja ja muodostavan keskeisen osan kuntien nykyisistä tehtävistä. Valiokunta piti ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta sitä, että näin laaja siirtäminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla kokeilun alueen kuntien hallintoon ja kiistatta kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Huomioon ottaen tehtävien siirron taustalla olevan Kainuun poikkeuksellisen vaikean taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen sekä pyrkimyksen tarjota maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada riittäviä palveluja, valiokunta katsoi kuitenkin sääntelylle olevan perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Asukkaiden oikeuksien turvaaminen oli tarkoituksenmukaisinta toteuttaa kokeilun kaltaisella järjestelyllä.¹⁹⁸

¹⁹⁶ HE 198/2002 vp, s. 15, 22.

¹⁹⁷ HE 198/2002 vp, s. 17.

¹⁹⁸ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

PeV korosti, että kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on tärkeää, että Kainuun maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema toimielin. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa. Kunnallista itsehallintoa korvaa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, joka on tosin kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi. Kunnilta maakunnalle siirtävät tehtävät ovat kuntien pakollisia tehtäviä, joten sääntelyllä ei rajoiteta kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä eikä maakunnalle siirretä kuntien kaikkia pakollisia tehtäviä. Vaikka vapaaehtoisten tehtävien tosiasiallinen merkitys voidaankin nykyisin arvioida kunnallisen itsehallinnon kannalta vähäiseksi, ei sääntely tee asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi alueen kunnissa. Järjestelyn toteuttamista tavallisella lailla puoltaa myös PeL 121.4 §:ssä ilmaistu mahdollisuus säätää lailla itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla.¹⁹⁹

HaV korosti, että kokeilulla on kuntien suostumus ja Vaalan kunnan oli mahdollista jäädä tahtonsa mukaisesti ulkopuolelle. Lisäksi jokaiselle kunnalle turvataan edustus päätöksentekokoelimityksessä.²⁰⁰ Harjula ja Prättälä katsovat, että hallintokokeilussa koeteltiin monessa suhteessa niitä rajoja, joita kansanvaltaisuusperiaatteen on katsottu asettavan kunnan tehtävien siirtämiselle.²⁰¹ Kokeilussa kunnille jäi kuitenkin edelleen oikeus yleiseen toimialaan kuuluvaan tehtäväpiiriin samoin kuin joukkoon tehtäviä lakisääteisellä tehtäväalueella. Niillä oli oikeus omaan hallintoonsa ja verotukseen. Ryynäsen mukaan voidaan katsoa, että ahtaassa mielessä niiden itsehallinnon peruselementit säilyivät, vaikkakaan toiminnan asiallinen merkitys ja laajuus eivät olleet entisellä tasolla.²⁰²

¹⁹⁹ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

²⁰⁰ HaVM 24/2002 vp, s. 3–4.

²⁰¹ Harjula & Prättälä 2012: 46.

²⁰² Ryynänen 2004: 168–169. Demokratian toteutumisen näkökulmasta maakuntahallinnon järjestelmässä kunnat olivat suvereenia toimijoita eli niillä oli täysi päätösvalta ja budjetti niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Kunnat säilyivät edelleen paikallisyhteisön puolestapuhujina. Tämä on merkittävä ero erinäisiin lähidemokratian elimiin kuten aluetoimikuntiin, jotka ovat useimmiten jääneet näennäisdemokratiaksi. Vertailun vuoksi, mikäli Kainuussa mentäisiin yhden kunnan malliin, tarkoittaisi se päätöksenteon siirtymistä yhden valtuuston alle ja palvelujen todennäköistä keskittymistä Kajaanin seudulle. Kainuu menettäisi tällöin osan nykyisistä valtionosuuksistaan sekä mitä ilmeisimmin myös maakunta - statuksensa, millä olisi merkittäviä seurauksia alueen kehityksen kannalta. Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010: 135–136.

Kun kokeilusta annettua lakia muutettiin niin, että luovuttiin jokaisen kunnan edustuksen maakuntavaltuustossa takaavista kuntakohtaisista kiintiöistä, PeV katsoi Kainuun maakuntahallinnon vaalijärjestelmän muutoksen seurauksena perustuvan aiempaa selkeämmin kokeilun alueen kuntien asukkaiden sijasta maakunnan asukkaiden itsehallintoon. Valiokunta piti tätä perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisena, mutta antoi kuitenkin suuren merkityksen sille, että kysymys on määräaikaisesta kokeilusta, jonka nimenomaisena tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen. Kun lisäksi otettiin huomioon muut vaalijärjestelmän tarkistamista puoltavat painavat perusteet sekä ehdotukset maakuntavaltuuston paikkamäärän lisäämisestä ja kuntien rahoitusvastuun sääntelemisestä, voitiin lakiehdotus tässä rajatussa kokeiluyhteydessä käsitellä tavallisen lain säätämisyhteisyyksessä.²⁰³

Kokeilussa kustannusvaikutuksiltaan 60 prosenttia kuntien tehtävistä siirrettiin maakunnalle, jolloin kuntien päätösvalta ei enää ulottunut näihin tehtäviin. Maakunta - kuntayhtymä ei ollut kuntien ohjauksessa, vaan ohjauksesta vastasi maakuntavaltuusto. Jäntti ym. huomauttavat kokeilun vaikutuksia luotaavassa arvioinnissaan, että tehtävien vähentäminen ei kuitenkaan näyttänyt muuttaneen kuntien luonnetta paikallisyhteisöinä ja niiden roolia demokratian arvon näkökulmasta. Voidaan nähdä yleisemminkin, että valtuustolla on tehtävien vähäisemmän määrän tuoman liikkumavaran myötä mahdollisuus kohdistaa suurempi osa ajankäytöstään konkreettisemmin kunnan päätösvaltaan edelleen kuuluviin, aiempaa harvempiin asioihin. Maakunnalle siirtyneiden tehtävien myötä vapautuvia resursseja voidaan käyttää voimakkaammin oman kunnan alueella tapahtuvaan kehittämiseen esimerkiksi elinkeinoasioissa. Kuntien historialliset painotukset muun muassa elinkeinopolitiikkaan tai sosiaali- ja terveystoimeen vaikuttavat kuitenkin uuden roolin löytymiseen, kuten Kainuunkin kohdalla oli nähtävissä. Toisaalta vaikka puolet kunnan käyttötalousbudjetista siirtyi maakunnalle, niin käytännössä asioiden sidonnaisuuden vuoksi päätöksentekoa ei siirtynyt samassa määrin. Muutos nähtiin Kainuussa suhteellisen vähäisenä tehtävien lakisääteisyysvaikutuksen vuoksi.

²⁰³ PeVL 22/2006 vp, s. 3–4.

Tietyt palvelut on järjestettävä, eikä kunnalla ole tällöin juurikaan aitoa harkintavaltaa asioissa. Vaikutusmahdollisuudet ja päätösvalta olivat siis monella tapaa rajattuja jo ennen kokeilua.²⁰⁴

Jäntin ym. mukaan maakunta -kuntayhtymän siirtymistä kuntien välillisestä ohjauksesta suoralla kansanvaalilla valitun maakuntavaltuuston alaisuuteen ei koettu niin suureksi muutokseksi erityisesti sairaanhoidon palveluissa. Kuntien vaikutusmahdollisuudet heikkenivät siinä mielessä, että päätösvalta todella siirtyi maakunnalle. Tilanne oli kuitenkin toisaalta aiempaa selkeämpi kunnan ja maakunnan vaikuttamis- ja vastuukysymysten osalta. On vaikea arvioida, kertooko se, että muutos vaikutusmahdollisuuksissa koettiin vähäisenä enemmän maakunnan ja kunnan entistä tiiviimmästä yhteistyöstä, vai siitä, että kuntien ohjauskyky suhteessa kuntayhtymiin on aikaisemminkin ollut varsin rajallinen. Kuitenkin kaksitasoisen itsehallinnon päätöksenteko nähtiin osin epäjohtomukaiseksi tilanteessa, jossa osa päättäjistä on kunnanvaltuustossa yhtä mieltä ja maakuntavaltuustossa toista mieltä. Kun maakuntavaltuutetut saivat mandaattinsa suoraan maakunnan asukkailta, ei heitä valittu tehtävään oman kuntansa edustajina kuten perinteisissä kuntayhtymissä. Asetelma saattoi tällaisenaan synnyttää eturistiriitoja kunnan ja maakunnan välillä.²⁰⁵

3.8. Kuntien yhteistyö ja kuntauudistus

Kuntien yhteistyö ja pyrkimykset kuntarakenteen uudistamiseksi kytkeytyvät toisiinsa. Suuren kuntauudistuksen toteuttaminen on ollut esillä aikaisemminkin. Kuntarakennetta tarkasteltiin 1960- ja 70-luvuilla siitä lähtökohdasta, minkä kokoinen kunta kykenee hoitamaan sille kuuluvat ja kaavaillut peruspalvelut riittävällä tavalla. Peruskoulua ja kansanterveystyötä koskevat uudistukset pakottivat kuntia yhteistoimintaan ja vastustusta herättänyt kuntauudistus menetti vähitellen merkityksensä. Esimerkiksi vuonna 1972 toteutettu kansanterveystyön uudistus johti yli sadan uuden kuntainliiton perustamiseen.²⁰⁶ Kuntarakenteesta käyty keskustelu hiljeni aina 1980-luvun loppupuolelle saak-

²⁰⁴ Jäntti ym. 2010: 127–131.

²⁰⁵ Jäntti ym. 2010: 132–133, 151.

²⁰⁶ KM 1993:33, s. 99–100.

ka, jolloin aihe tuli uudelleen ajankohtaiseksi. Uudistus jäi kuitenkin toteuttamatta. Vaihtoehtona onkin korostunut joustavampi yhteistoiminta ja toisaalta keskustelu kuntien määrästä on poistanut yhteistyön asenteellisia esteitä.²⁰⁷ Toisaalta kuntauudistushanke ja varsinkin keskuskuntien ilmaisema halu kuntaliitoksiin, ovat pitäneet monet kunnat varuillaan yhteistoimintahankkeiden kanssa, koska niiden perimmäisenä tavoitteena on epäilty olevan kuntien liittäminen yhteen.²⁰⁸

Kuntalaisten oikeuteen valita itse kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä elin kuuluu lähtökohtaisesti se, että valtuustolla ja sen alaisilla toimielimillä on päätösvalta ja vastuu kunnalla kuuluvista tehtävistä. Kuntarakenteen uudistamista on perusteltu sillä, että tällä tavoin valtuustolla säilyy päätösvalta ja vastuu kunnalle kuuluvista tehtävistä. Kun kuntarakenne ei ole riittävästi uudistunut, kasvavat väestöpohjavaatimukset ovat johtaneet siihen, että kuntien yhteistoiminta on laajentunut sekä vapaaehtoisena että lainsäädännön velvoittamana. Monet kunnat ovat tilanteessa, jossa pääosa niiden tehtävistä on yhteistyöorganisaation hoidettavana.²⁰⁹

3.8.1. Kunta- ja palvelurakennemuutos

Hallitus käynnisti vuonna 2005 kunta- ja palvelurakennemuutoksen, josta säädettiin vuoden 2012 loppuun voimassa ollut laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007). Taustalla oli väestön ikääntymisestä, palvelukysynnän kasvusta, sisäisestä muuttoliikkeestä ja julkisen talouden paineista johtuva kuntien toimintaympäristön odotettavissa oleva muutos.²¹⁰ Puitelailta luotiin edellytykset uudistukselle, jonka tarkoituksiksi mainittiin muiden ohella kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Lailla tavoiteltiin elinvoimaista, toimintakykyistä ja eheää kuntarakennetta, jolla voitaisiin varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut (1 §). Uudistuksen järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa edellytettiin otettavan huomioon muiden

²⁰⁷ KM 1993:33, s. 106–107.

²⁰⁸ Pystynen 1996: 20. Ks. kuntauudistuspyrkimysten varhaisemmista vaiheista, Manninen 2010: 26–39.

²⁰⁹ Harjula & Prättälä 2012: 41, 43.

²¹⁰ HE 155/2006 vp, s. 7, 57–58.

ohella kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet (1.3 §:n 3 ja 4 kohta).

Paikallisen itsehallinnon periaatteen mukaan kunnalla tulee olla vapaus päättää omasta sisäisestä hallinnollisesta rakenteestaan ja KuntaL 3.2 § antaa kunnille vapaat kädet käyttää kaikkia KuntaL 76–77 §:ien tarkoittamia yhteistoimintavaihtoehtoja riippumatta muiden lakien mahdollisesti sisältämistä toisenlaisista määräyksistä. Paras-lakiin sisällytettiin kuitenkin tämän periaatteen vastaisesti yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, millainen kuntien yhteistoiminta-alueen tulisi olla²¹¹. Yhteistoiminta-alueen tehtävien hoitamiseksi voitiin perustaa kuntayhtymä tai antaa tehtävät yhden kunnan (isäntäkunta) hoidettavaksi, jolloin oli perustettava alueen kuntien yhteinen toimielin (5.2 §). Laissa säädettiin näin ollen aiempaa laajemmasta kuntien välisestä yhteistoiminnasta, sillä väestömäärältään pienet kunnat veloitettiin kuulumaan tehtävien järjestämiseksi yhteistoiminta-alueisiin, ellei väestöpohjavaatimuksia ollut mahdollista saavuttaa kuntaliitoksin.

Paras-hanke toi korostetusti keskiöön yhteistoiminta-alueet. Etenkin pienemmät kunnat ovat hoitaneet kansanterveystyön ja sosiaalihuollon tehtävät niiden avulla jo tätä aikaisemmin. Sevón on esittänyt tässä ilmenevän demokratiaongelman kiinnostavalla tavalla. Kun tähän asti samat kunnat ovat hoitaneet tehtäviä usean yhteistyöorganisaation kautta, ei ole hänen mukaansa oikein havaittu, että asiat ovat etäännyneet omasta itsehallinnosta. Kun tehtävät on sitten koottu yhteen, kuka tahansa näkee, että siinä on pääosa kunnan henkilöstöä ja taloutta. Kun otetaan vielä lisäksi huomioon isot kuntayhtymät, jotka vastaavat erikoissairanhoidosta ja erityishuollosta, niin siinä on merkittävä osa kunnan toiminnasta. On aiheellista kysyä, kumpi on silloin kunta. Se pienempi voi olla aito itsehallinnon yksikkö, mutta ei aidosti hallinnoi sitä isoa.²¹²

²¹¹ Kunnan tuli muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta (5.1 §). Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehti perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä väestöpohjan tuli olla vähintään noin 20 000 asukasta (5.3 §) ja ammatillisen koulutuksen osalta vähintään 50 000 asukasta (5.4 §).

²¹² Sevón 2006: 7.

Yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi annettavien tehtävien kohdalla oli kysymys rajatuista tehtäväkokonaisuuksista. Sääntely ei PeV:n aikaisemman käytännön valossa ollut yhteistoiminta-alueelle siirrettäväksi tarkoitettujen tehtävien osalta ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta. Yhteistoiminta-alueen päätöksenteon tuli perustua (puitelakiehdotuksen 5.2 §:n mukaan) alueeseen osallistuvien kuntien asukasluvuun, jolleivät kunnat toisin sovi. Asukasluvultaan suurin yhteistoiminta-alueen kunta olisi voinut säännöksen perusteella saada alueella yksipuolisen määräämisvallan, minkä lisäksi pelkkään asukasluvuun perustuva päätöksentekojärjestelmä ei välttämättä kaikissa tapauksissa olisi taannut väestömäärältään pienelle kunnalle mahdollisuutta tulla lainkaan edustetuksi yhteistoiminta-alueen toimielimissä. Ongelmaa lievensi se, että sääntely rakentui kuntien sopimismahdollisuuden varaan ja kuntien oli siten mahdollista sopia päätöksenteon järjestämisestä muillakin kuin pelkkään asukasluvuun pohjautuvilla perusteilla. Päätöksenteko pohjautui ehdotuksessa kuitenkin asukasluvuun, jos kunnat eivät olisi päässeet sopimukseen muunlaisista järjestelyistä.²¹³

Yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuus oli vastoin PeV:n vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä. Valiokunnan mukaan ehdotuksen voitiin katsoa rinnastuvan sääntelyyn kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytykseksi katsottiin siksi, että säännöksestä (5.2 §) poistetaan sen 2 momentin viimeinen virke, jolloin päätöksentekojärjestelyt jäävät kuntalain puitteissa kokonaan kuntien sovittaviksi. Vaihtoehtona pidettiin säännöksen tarkistamista niin, ettei yhteistoiminta-alueella noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa ja että sääntely takaa kaikille yhteistoiminta-alueen kunnille edustuksen alueen toimielimissä.²¹⁴

Paras-hankkeen keskeinen tavoite oli demokratian ja kansanvaltaisen ohjauksen vahvistaminen, mikä on kuitenkin ylikunnallisten yhteistoiminta-alueiden haasteena. Vaaleilla valitsemattomia intressejä pääsee julkisen toiminnan piiriin palvelutuotannon siirtyessä pois peruskunnasta. Yhteistoimintaverkostoissa vaikuttavat useiden toimijoiden intres-

²¹³ PeVL 37/2006 vp, s. 6.

²¹⁴ PeVL 37/2006 vp, s. 6–7.

sit, joita toiminnan onnistumisen takaamiseksi on sovitettava yhteen.²¹⁵ Uudistuksessa tavoiteltiin vahvempia kuntayksiköitä ja kuntien tehokkaampaa yhteistoimintaa palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa. Huolimatta mittavasta määrästä kuntaliitoksia, nousi suositummaksi valinnaksi kuntien yhteistyö.²¹⁶

Mäntylä kuvaa Paras-hankkeen myötä synnytettyä Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta- aluetta, jossa kunnat yhdistivät koko palvelutuotantonsa yhteisiin lautakuntiin ja siirtyivät tilaaja-tuottajamalliin. Järjestämisvastuu siirrettiin kuntien sopimuksella perusturvalautakunnalla, jonka asema on hyvin itsenäinen muihin lautakuntiin nähden. Kun kuntien valtuustoilla ja perusturvalautakunnalla on yhteinen näkemys siitä, miten järjestämisvastuun alaista toimintaa kehitetään, asia ei ole ongelma. Mikäli valtuustoilla ja lautakunnalla olisi erilaisia näkemyksiä koskien palveluratkaisuja, syntyisi erikoinen tilanne. Kuka päättäisi asioista viime kädessä, jos järjestämisvastuu on lautakunnalla ja rahoitusvastuu valtuustolla? Mäntylä näkee valtuustojen todellisen ohjausvallan lautakuntaan nähden hieman tulkinnanvaraiseksi. Kun valtuustot tilaavat ja yhteislautakunnat tuottavat, ei ole enää niin tärkeää, minkä kunnan hallintoon tuottajalautakunta kuuluu. Isäntäkunnasta riippumatta yhteinen toimielin tuottaa palvelut kullekin tilaajakunnalle samojen periaatteiden mukaan. Lautakuntien paikat sovittiin jaettavaksi niin, että kukin kunta saa niihin neljä jäsentä ja puheenjohtajuudet kiertävät. Isäntäkunnilla ei ole otto-oikeutta lautakuntien päätöksiin.²¹⁷

3.8.2. Kuntarakenteen uudistaminen määrittää jatkonäkymät

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan: ”*Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta.*”
Lisäksi: ”*Kuntauudistuksella luodaan palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden*

²¹⁵ Majoinen ym. 2008: 25.

²¹⁶ Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta kantavia tahoja on tällä hetkellä noin 140, joista yksittäisiä kuntia on noin 80 ja Paras-lain mukaisia yhteistoiminta-alueita 60. Yhteistoiminta-alueissa on mukana noin 230 kuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: 138.

²¹⁷ Mäntylä 2009: 7–9, 12–14, 20, 55. Yhteistoiminta-alueen muodostavat Alajärvi, Soini ja Vimpeli.

järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä riittävän laajaan asukas- ja osaamispuolella perustuvalla taholla.” Kuntien yhteistyötä koskien hallitusohjelmassa todetaan: ”Kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenee, mikä selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintoa ja vahvistaa paikallista demokratiaa.”²¹⁸

Kuntarakennelaista annetussa hallituksen esityksessä pyrkimys toistetaan toteamalla, että nykyisellään kuntayhteistyönä suoritettavia tehtäviä voitaisiin jatkossa toteuttaa yhden kuntaorganisaation ja johdon alaisena. Yhteistoimintajärjestelyjen väheneminen selkeyttäisi nykyisin varsin monimutkaisia ja -portaisia hallintorakenteita. Päätösvallan palauttaminen suurin vaalein valitulle valtuustolle ja kuntaliitosten toteuttaminen vähentää kuntien välistä hajanaisten sopimusten ja yhteistoimintaorganisaatioiden tarvetta ja tätä kautta uudistus merkitsee myös kevyempää ja nykyistä selkeämpää hallintoa ja demokratian kehittymistä. Yhteistyön jatkon osalta todetaan kuitenkin, että uudistuksesta huolimatta on eräitä sellaisia palveluja, joiden järjestämisestä on tarkoituksenmukaista huolehtia kuntien yhteistyöllä. Tällä viitataan esimerkiksi toisen asteen koulutukseen ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kuntarakenteen uudistus ei tule poistamaan laajapohjaisien kuntayhtymien muodossa tapahtuvaa yhteistyön tarvetta.²¹⁹

Sandberg tulkitsee hallitusohjelman kirjauksen merkitsevän 180 asteen käännoä suhteessa aikaisempaan kuntayhteistyötä suosivaan linjaan.²²⁰ Pöyhönen muistuttaa, että pienet yhteistoimintarakenteet vähenevät, kun ne sulautuvat suurkunnan organisaatioon, mutta toisaalta suurkunnat saattavat poikia uusia yhteistoimintarakenteita.²²¹ Hallituksen esityksen mukaan päätösvallan palautuminen kuntatasolle ja suorilla vaaleilla valitulle valtuustolle vahvistaa mahdollisuuksia vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon uudessa kunnassa. Vahvalla kunnalla voi olla myös paremmat mahdollisuudet asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laaja-alaisempaan kehittämiseen. Kuntaraken-

²¹⁸ Valtioneuvosto 2011: 75–76. Peruskuntamalli esiteltiin jo vuonna 2005 Paras-hankkeen käynnistämisen yhteydessä. Kaksi muuta peruspalvelutyöryhmän linjaamaa vaihtoehtoa olivat tuolloin piirimalli ja aluekuntamalli, mutta peruskuntamalli sai suurimman kannatuksen. HE 155/2006 vp, s. 94–95. Kuntarakennemuudistus jatkaa näin ollen Paras-hankkeen valitsemalla perusmallilla, mutta nyt ei korosteta samalla lailla vaihtoehtona kuntien yhteistyötä, vaan pyritään etenemään ensisijaisesti kuntaliitosten tietä.

²¹⁹ HE 31/2013 vp, s. 53–54, 57–59.

²²⁰ Sandberg 2012: 92.

²²¹ Pöyhönen 2012: 17.

teen muutos johtaa väistämättä suurempien kuntayksiköiden muodostumiseen. Kuntaan kasvamisella on vaikutuksensa edustuksellisen demokratian suhteen. Kuntien määrän väheneminen vähentää valtuustopaikkoja, joten valtuutettujen ja luottamushenkilöiden määrä vähenee. Kuntaliitokset vaikuttavat myös kunnan eri osa-alueiden edustukseen eli alueelliseen edustavuuteen. Kuntalaiset saattavat tällöin kokea heidän ja päättäjien välisen etäisyyden kasvavan ja päätösvallan siirtyvän kauemmaksi. Usein muutos- kuten kuntaliitostilanteissa demokratiakysymykset jäävät myös hallintoon, talouteen tai palvelujen järjestämiseen liittyvien kysymysten korostuessa taka-alalle.²²²

Lisäksi on tarkoituksena toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Hallitusohjelman mukaan: *”Laadukkaiden sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuuden varmistamiseksi ja rahoituksen turvaamiseksi tulee muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä vahvoja peruskuntia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan kunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuu on samalla organisaatiolla (kunta tai sote-alue). Kunnat ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalueet vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista sekä osasta erikoissairaanhoidon tehtäviä (esimerkiksi nk. peruserikoissairaanhoido) sekä vastaavasti sosiaalihuollon tehtävistä tavoitteena mahdollisimman laajan palvelukokonaisuuden muodostuminen.”*²²³

Perusterveydenhoito ja erikoissairaanhoido halutaan nivoa tiiviimmin yhteen, mikä tarkoittaa samalla nykyisten sairaanhoitopiirien lakkauttamista. Lisäksi vaativimmasta hoidosta vastaavat viisi sote-ervaa kuntayhtyminä. Linjaus on myös, että alle 20 000 asukkaan kunnilla ei ole jatkossa palvelujen itsenäistä järjestämisoikeutta. Sote-alueet organisoidaan pääsääntöisesti vastuukuntamallin mukaan. Vastuukuntamalli nähdään asukkaille selvempänä vastuunkantajana kuin kuntayhtymämalli, sillä vastuukunnan organisaatioon nojautuessa se vähentää erillishallinnon tarvetta. Kuntayhtymämalli varsinakin tapauksissa, joissa vastuukunnalla olisi kuntayhtymässä enemmistö äänivallasta,

²²² HE 31/2013 vp, s. 57–59.

²²³ Valtioneuvosto 2011: 56.

tarkoittaisi ylimääräisen hallinnon luomista. Kuntayhtymämalli olisi silti vaihtoehto kuntien niin sopiessa, jos vastuukunnan väestöpohja jää alle puoleen palvelujen laajan perustason väestöpohjavaatimuksesta eikä sillä ole riittävää kantokykyä vastata laajan perustason palveluista.²²⁴

Lisäksi linjausten mukaan vastuukuntamallissa jokaisella jäsenkunnalla on oltava edustus yhteisessä toimielimessä, ja äänivalta siinä niin kuin kuntayhtymävaihtoehdossakin, määräytyy asukasluvun perusteella. Toimielimen edustuksessa otetaan huomioon myös poliittinen suhteellisuus. Toimielimellä on laaja itsenäinen vastuu palvelujen päätöksenteosta ja rajattu oikeus päättää omasta talousarviostaan. Vastuukuntamallin käyttämisestä säädetään sote-järjestämislaissa.²²⁵ Vaikka hallitusohjelmassa korostetaankin siis sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä vahvoja peruskuntia, näyttää siltä, että toisaalta edelleen tulisi säilymään laajalti myös velvoitettu yhteistyö kuntien kesken. Sote-alueiden määrä riippuu lopulta kuntarakenteesta.

Mäenpää on katsonut, että kunnallisen demokratian vaatimukset muodostavat varsin olennaisen rajoituksen sote-alueille. Laajamittainen kunnan tehtävien siirtäminen pakollisen yhteistyön piiriin kaventaisi olennaisesti kunnanvaltuustojen päätösvaltaa. Toinen asia olisi, jos se saisi valtuutuksensa suorilla vaaleilla valitun toimielimen kautta. Hän pitää silti rajallista yhteistoimintaa edelleen yhtenä vaihtoehtona. Kovin monimutkaiseksi, laaja-alaiseksi ja kunnan keskeiset tehtävät kattavaksi tällaista yhteistyötä ei kuitenkaan voida järjestää. Pakollisen yhteistyön laajentaminen johtaisi demokratiavajeen syvenemiseen, lähidemokratian heikentymiseen ja oletettavasti byrokratian kasvuun. Mäenpää katsoo elinvoimaisten ja nykyistä vahvempien peruskuntien saavan vertailussa ilmeisen etusijan kaikilla kunnallisen itsehallinnon mittareilla arvioituna.²²⁶

²²⁴ Valtioneuvosto 2013: 2–4, 6–7; Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: 9–10, 14–18, 136.

²²⁵ Valtioneuvosto 2013: 3–4. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut organisoidaan laajoiksi sote-alueiksi, on ajatuksena muuttaa äänivallan jakautuminen kuntien kesken. Tämä tarkoittaa sitä, että äänivalta määräytyy kunnan asukasluvun perusteella ja äänivallan leikkaamisesta luovutaan. Muutoin tilanne muodostuisi sote-alueen asukasluvultaan selkeästi muita jäsenkuntia suuremman vastuukunnan demokratian näkökulmasta ongelmalliseksi. Se velvoitettaisiin mukaan yhteistyöhön huolimatta siitä, että sillä olisi riittävä kantokyky tehtäväkokonaisuuden itsenäiseenkin hoitamiseen. Vastuukunnan kannalta olisi vaikea hyväksyä tilannetta, jossa muiden kuntien määräysvalta voisi muodostaa äänenemmistön silloin, kun vastuukunta on yli puolet alueen väestöstä. Valtioneuvosto 2013: 4.; Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: 142, 144;

²²⁶ Mäenpää 2012: 280–281.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena olivat kuntien julkisoikeudellisen yhteistyön harjoittamiselle puitteet luovat oikeudelliset rajat. Ensisijaiseksi tutkimuskysymykseksi asetettiin: *Miten määräytyvät kuntien yhteistoiminnan oikeudelliset reunaehdot?* Tar- kastelu suoritettiin erityisesti demokratian näkökulmaa painottaen.

Tutkimustehtävälle lähtökohdan asettaa perustuslain 121 §, jossa on turvattu kunnan asukkaiden itsehallinto. Säännöksessä ilmaistu kansanvaltaisuusperiaate edellyttää, että kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää demokraattisesti suorilla vaaleilla valittu toimielin eli valtuusto. Tästä seuraa valtuuston yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen eli kunnan tahdon muodostamiseen ja sen ilmaisemiseen. Valtuuston tulisikin olla myös tosiasiallisesti kunnan päätösvallan käyttäjä. Demokratian vaatimus tulee siis sekä pe- rustuslaista että toisaalta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännöksistä. Kunnallinen itsehallinto mahdollistaa kunnille niin ikään oikeuden harjoittaa keskenään yhteistyötä. Yhteistyön rajojen etsimisessä havaitaan siis olevan kyse näiden asioiden painottamisesta toisiinsa nähden. On kysymys siitä, minkälainen ja miten laajasti harjoi- tettava yhteistyö on oikeastaan mahdollista niin, että se ei mitätöi kansanvaltaisuusperi- aatetta, eikä siten romuta itsehallinnon perimmäistä lähtökohtaa.

Kuntien väliseen yhteistoimintaan ryhtyminen merkitsee aina jossain määrin kunnan päätösvallan siirtämistä yhteistyöorganisaatioihin heikentäen kunnallista demokratiaa. Tämä luo tilanteen, jossa valtuutettujen ei ole mahdollista vaikuttaa kuin osaan kunnan asioista, sillä yhteistyössä vaikuttaminen on korkeintaan välillistä. Yhteistyön myötä kuntien ja valtion väliin muodostuu jossain määrin harmaa alue, jossa toiminnot taval- laan säilyvät kunnallisen itsehallinnon varassa, mutta käytännössä etäännyvät kuntien päätösvallasta. Kunta on kuitenkin viime kädessä vastuussa palvelujen saatavuudesta ja niiden turvaamisesta, vaikka tehtävä olisikin esimerkiksi sopimuksella annettu toisen kunnan hoidettavaksi. Kunnalla itsellään säilyy siis perusvastuu paikallisista tarpeista ja asukkaiden hyvinvoinnista, eikä tätä vastuuta voi siirtää. Demokratian ongelma koros- tuu etenkin sellaisten kuntien kohdalla, joiden tehtäväpiiristä huomattava osa on yhteis- työn piirissä.

Kuntien yhteistyön lähtökohtana on vapaaehtoisuus ja sille voidaan asettaa lähinnä sellaisia rajoituksia, joilla turvataan julkisen hallinnon järjestelmän yhtenäisyys. Tämä korostaa kunnan oikeutta päättää hallinnostaan ja tavoista, joilla se organisoii palvelujen järjestämisen. Kuntalaki mahdollistaa varsin laajan tehtävien siirtämisen yhteistyöorganisaatioille. Kunnan lakisäätteisiä tehtäviä ja niihin liittyvää päätösvaltaa ei voida yleensä hoitaa yhdessä toisen kunnan kanssa yksityisoikeudellisessa muodossa, vaan toiminta on järjestettävä kuntalain ja mahdollisten erityissäännösten mukaisesti. Näiden tehtävien on siis yleensä pysyttävä kunnan tai kuntayhtymän viranomaisten hoidettavana, jolloin niitä voidaan siis hoitaa julkisoikeudellisin yhteistyömuodoin.

Kuntien yhteistyön oikeudelliset reunaehdot ovat määrittäneet eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä, jossa on kiinnitetty huomiota kunnalliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustuslaissa asetettujen vaatimusten toteutumiseen. Tutkimuksen valossa voidaan todeta näitä reunaehtoja olevan useampia. Kunnallinen itsehallinnon perustuslaillinen asema käsittää vakiintuneesti määrättyjä ominaispiirteitä, eikä tavallisella lailla voida puuttua niihin siten, että se asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon ja kunnan oikeushenkilöllisyyden merkityksettömäksi. Muiden ohella ei voida poistaa kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta ja kunnan asukkaiden oikeutta valita kunnan ylin päättävä toimielin eli poistaa kunnallishallinnosta edustuksellista demokratiaa.

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Reunaehdot liittyvät pääsääntöisesti lakisäätöseen yhteistoimintaan. Jos siis kuntien välisiä yhteistoimintajärjestelyjä määrätään lailla, ne muodostuvat perustuslailliseksi kysymyksiksi. Tällöin nousee esille juuri itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin puuttuminen ja sitä myöten kunnan asukkaiden itsehallinnon kaventuminen. Tehtävien siirtäminen kunnilta merkitsee puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, ja sitä tarkoittavat säännökset ovat voineet edellyttää lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain säätämisyksessä. Näin tapahtui Kunnallista sopimusvaltuuskuntaa koskevassa kannanotossa. Sen sijaan kuntien vapaaehtoisessa yhteistyössä tapahtuva tehtävien siirtymisen arviointi on melko jäänyt verrattain vähäiseksi,

vaikka sekin merkitsee todellisuudessa tehtävien siirtymistä valtuuston päätösvallasta kunnan ulkopuolella kaventaen näin kunnan omia toimintamahdollisuuksia.

Jos kunta velvoitetaan kuulumaan kuntayhtymään, säädetään siitä aina erityislailla, eikä kuntalaki tällöin syrjäytä näitä säännöksiä. Kunnat voidaan velvoittaa tavallisella lailla kuulumaan kuntayhtymiin ja vastaavista yhteistoimintaelimiin, vaikka tämän onkin toisaalta todettu lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioitaessa on tehtävien siirtoa katsottu voitavan puoltaa esimerkiksi sillä, että tehtävien hoitaminen on tullut tosiasiallisesti luonteeltaan ylikunnalliseksi tehtäväksi. Kuntien laissa säädettyä yhteistoimintaa ja siihen liittyvää päätösvallan siirtymistä ja taloudellista vastuuta on pidetty pitkällekin kuntien itsehallinnon suojaan soveltuvana, kunhan hallinto on mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti järjestetty tehtäviä hoidettaessa. Tällöin tehtävien on katsottu olevan laadultaan sellaisia, jotka on tarkoituksenmukaisinta hoitaa kuntien yhteisinä tehtävinä. Voidaan katsoa, että jos kunnat eivät ole esimerkiksi kantokyvyltään riittävän vahvoja turvaamaan perusoikeuksien toteuttamista eli yhdenvertaisten ja riittävien palvelujen järjestämistä, puoltaa tämä ylikunnallisten järjestelyiden olemassaoloa. Esimerkiksi kunnan heikko taloudellinen tilanne tai voimavarojen riittämättömyys palvelutarpeisiin nähden, oikeuttavat tehtävien siirtämisen vahvemman toimijan vastattavaksi. Valtakunnallisten yhteisjärjestelyjen kohdalla on viitattu lisäksi siihen, että jos tehtäviä ei ole mahdollista järjestää täysimääräisesti kuntakohtaisessa järjestelmässä, oikeuttaa tämä pakollisen yhteistoimintavelvoitteen.

Ongelmallisena on kuitenkin pidetty yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että osittaismuutoksista syntyvä kokonaisuus vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon perusteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. Samaan viitataan toteamalla olevan aiheellista kiinnittää huomiota kehitykseen, joka seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettavista kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtämisestä ylikunnallisille toimijoille, sillä tällainen kehitys heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Näissä tulkinnoissa on ilmaistu sel-

keästi huoli sen tyyppisestä kehityksestä, joka vie vähitellen kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta ei-toivottavaan suuntaan.

Kuntayhtymän perussopimus jättää sen päätöksenteon järjestämisen laajalti jäsenkuntien sovittavaksi. Näin on esimerkiksi kuntien äänivallan perusteiden kohdalla. Sopimuksen muuttaminen onnistuu kahden kolmasosan enemmistöllä ja niin että näiden kuntien asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Yhteistoiminnan onnistuminen vaatii jatkuvasti toimintakykyisen päätöksentekojärjestelmän, joka ei kuitenkaan toisaalta saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Ajatus on se, että yhteistyössä yksi jäsenkunta ei voi asettua tulpaksi, mutta ei myöskään jyrätä toisia kuntia. Perussopimusta muutettaessa on noudatettava hallinnon päätöksentekoon yleisesti kohdistuvia rajoitusperiaatteita. Lisäksi jos kunnan on lain mukaan oltava jäsenenä kuntayhtymässä, ei sitä voida ilman omaa suostumusta velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin.

Lakisääteisen kuntayhtymäyhteistyön kohdalla on ollut mahdollista rajoittaa kunnan äänivaltaa tarkoituksena ehkäistä se, ettei se toisen kunnan kanssa voi muodostaa joukossa ehdotonta enemmistöä. Perusteena äänivallan leikkaamiselle on ollut kunnallisen itsehallinnon suojaaminen. Paras-lakiehdotuksen kohdalla yhden kunnan määräämisvallan mahdollisuus katsottiin valiokunnan vakiintuneen kannan vastaiseksi. Yhteistoiminta-alueen päätöksenteon olisi tullut alun perin perustua osallistujakuntien asukaslukuun, jolleivät kunnat toisin sovi. Ehdotuksen katsottiin myös rinnastuvan sääntelyyn kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut organisoidaan jatkossa laajoiksi sote-alueiksi, on ajatuksena luopua äänivallan leikkaamisesta, jolloin äänivalta perustuisi nimenomaan asukaslukuun. Asetelma voidaan nähdä muutoin muita jäsenkuntia suuremman asukasluvun omaavan vastuukunnan itsehallintoa loukkaavaksi, ellei sillä olisi painoarvonsa edellyttämää päätäntävaltaa, vaikka se samalla kantaisi merkittävimmän vastuun yhteistyössä. Näin ollen perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö ei siis enää vastaisikaan muuttuneen kunta- ja palvelurakenteen synnyttämää uudenlaista tilannetta. Tämä asia jää tällä erää nähtäväksi.

Kainuun hallintokokeilussa ja seutuyhteistyökokeilussa puututtiin kunnallisen itsehallinnon kannalta kenties ongelmallisimpiin seikkoihin. Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa lieventävänä tekijänä painoi kuitenkin molempien kohdalla se, että kyse oli pysyväisluonteisten järjestelyjen sijasta määräaikaisista kokeiluista. Kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todettiin, että on hankalaa perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Tämän näkökohdan on katsottu koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. Kokeilussa kiinnitettiin huomiota kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta siihenkin, että lakiehdotukseen näytti sisältyvän mahdollisuus tehdä tyhjäksi kuntalain säännöksiä, jotka takaavat kuntayhtymissä kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. Kokeiluun liittyi mahdollisuus valita suorilla vaaleilla seutuvaltuusto, joka nähtiin keinoksi turvata kunnallinen itsehallinto laajassa ja pitkälle menevässä yhteistyössä. Näin päätöksenteko olisi voinut perustua suoraan kansanvaltaiseen järjestelmään.

Kainuun hallintokuntakokeilun osalta ongelmalliseksi katsottiin, että huomattavan laajan tehtäväpiirin siirtäminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla kokeilun alueen kuntien hallintoon ja kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Kuitenkin tässäkin perusoikeuksien turvaaminen eli asukkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet saada riittäviä palveluja, muodostivat painavia perusteita tehtävien kokoamiseksi maakuntatasolle. Maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuuden katsottiin jälleen lieventävän tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilun alueen kunnissa. Keskeinen reunaehto koko kokeilun toteuttamisen kannalta oli juuri demokratianulottuvuuden varmistaminen maakunnan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitseman toimielimen kautta. Kun siirrettävät tehtävät olivat kuntien pakollisia tehtäviä, ei sääntely rajoittanut kuntien yleistä toimialaa tai oikeutta hoitaa itsehallintonsa mukaisia vapaaehtoisia tehtäviä. Vaikka kokeilussa koeteltiinkin voimakkaasti kansanvaltaisuusperiaatteen asettamia rajoja tehtävien siirtämiselle, ei sääntely tehnyt asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi alueen kunnissa. Kun jokaisen kunnan edustuksen maakuntavaltuustossa takaavista kuntakohteisista kiintiöistä luovuttiin, perustui maakuntahallinto yhä selkeämmin kokeilun alueen

kuntien sijasta maakunnan asukkaiden itsehallintoon. Molempia kokeiluja tarkasteltaessa yhteinen havainto onkin, että demokraattisesti valittava ylikunnallinen valtuusto on nimenomaan asukkaiden, ei kuntien valitsema. Kuntien vaikutusmahdollisuudet nähdään tällöin heikompina kuin mitä ne ovat kuntalain mukaisissa yhteistyöjärjestelyissä. Ylemmän tason itsehallinnolla turvataankin nimenomaan asukkaiden itsehallinto, jota kuntienkin itsehallinto on perimmältään. Vaikka laaja ja pitkälle menevä kuntien yhteistyöjärjestely siis supistaakin kuntien tehtäväpiiriä, voidaan sitä perustella sillä, että tehtävien järjestämisvastuu on edelleen sellaisella yksiköllä, joka on järjestetty itsehallinnollisten periaatteiden mukaan. Tämä lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista alueen kunnissa.

Paras-laki laajensi kuntien pakollista yhteistoimintaa uudenlaisten väestöpohjavelvoitteiden kautta. Lain säätämisen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluja voitiin pitää siinä määrin rajattuna kokonaisuutena, että alle 20 0000 asukkaan kunnat voitiin velvoittaa uudistuksessa siirtämään nämä tehtävät ylikunnalliselle toimijalle jo valmiiksi ylikunnallisen erikoissairaanhoidon lisäksi loukkaamatta kunnallista itsehallintoa. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto on kuntien suurin ja keskeinen ydin toimiala, on sitä siis silti pidettävä sen verran rajattuna tehtäväalueena, ettei sen siirtäminen peruskunnan ulkopuolelle vaikuta oleellisesti kuntien hallintoon ja kansanvaltaisuusperiaatteeseen. Siirrettävien tehtävien riittävän tarkka rajaaminen lailla oli myös reunaehtona maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistymistä koskevassa arvioinnissa.

Nykyistä perustuslakia säädettäessä oli esillä kunnallinen itsehallinnon aseman merkityksen vahvistaminen lain säännöksissä, mutta lopputulos ei suuresti poikkea hallitusmuodon säännöksistä. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen aseman on tutkimuksessa esitetyn mukaisesti luonnehdittu olevan oikeusperiaatteen varassa. On vaikea sanoa, olisiko itsehallinnon perustuslainsuojan vahvuuden kannalta ollut lakiesitysten punninnassa merkittävää eroa, jos Suomessakin olisi valtiosääntötuomioistuin. Esimerkiksi kunnan oikeussuoja ei silti toteudu nykyjärjestelmässä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännön oletetaan olevan vakiintunut. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin lopulta hieman epämää-

räinen käsite siinä suhteessa, että se on kulloisenakin aikana ja tapauskohtaisesti niin vahva kuin sille annetaan painoarvoa. Valiokunnan tulkintakäytännössä perusteina ovat korostuneet selkeästi yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, joiden taustalla voi nähdä hyvinvointivointivaltiollisen ajattelun kunnallisen itsehallinnon käsitesisältöä muotoilevana tekijänä. Sosiaalivaltion rakentaminen on edellyttänyt tarkoituksenmukaisuutta kunnallisen itsehallinnon kustannuksella.

Johtopäätöksenä katson, että vaikka perustuslainmukaisuuden arvioinnissa myönnettäänkin tavallisesti yhteistyöjärjestelyn ongelmallisuus kansanvaltaisuuden kannalta, näyttäytyy kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja varsin taipuisana tilanteissa, joissa kunnan päätösvaltaa siirretään ylikunnalliselle tasolle siksi, että on kyse hallinnon ja tehtävien tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä perusoikeuksien toteuttamiseksi. Hallintovaltiollinen näkemys on myös ohjannut kunta-valtio -suhteen suuntaa. Sen mukaisesti yksilön kannalta ei ole niin keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Tämä heijastuu etenkin pakollisten yhteistyöjärjestelyjen kohdalla. Myös hallinnon taloudellista järjestämistä on korostettu. Kuten tutkimuksessa on käynyt ilmi, kunnallishallinnossa vaikuttavat yhtäältä sekä demokratia-arvot että toisaalta tehokkuusarvot. Näiden arvojen välillä on jännite. Kunnallishallinnon tulee olla demokraattinen, mutta sen tulee lisäksi järjestää tehokkaasti palveluja kuntalaisille. Tässä asemassa tehokkuuden arvojen voidaan nähdä nakertavan demokratian arvoja, sillä kunnallisen itsehallinnon on tullut joustaa tarpeen mukaan. Tällöin kunnan rooli painottuu hallinnollisen yksikön suuntaan ja demokraattisen paikallisyhteisön rooli kaventuu. Valtuusto on tällöin yhä enemmän hallinto-orgaani, jolta päätösvaltaa siirtyy toisaalle. Toisaalta paine tulee myös kunnan sisältä, sillä kuntalaiset vaativat toiminnalta aikaansaannoksia.

Tehokkuutta painottuva ajattelu korostaa lisäksi hallinnon ja asiantuntijoiden roolia valtuuston luottamushenkilövallan kustannuksella, ja sille on periaatteessa samantekevää, kuka tai mikä taho hoitaa asiat, kunhan toiminta on tuloksellista. Valtuuston rooli muuttuu päätösvaltan käyttäjästä toiminnan legitimoijan suuntaan. Johtopäätökseni on, että myös valtuuston rooliin kytkeytyvä muutos on omiaan laskemaan kynnystä siirtää kun-

nan päätösvaltaa yhteistoiminnan piirissä tapahtuvaan päätöksentekoon. Se ei nimittäin tässä kontekstissa välttämättä näyttäydy niin ongelmallisena. Vaihtoehtojen ollessa vähäiset myös kunnan itsenäisyydestä kiinnipitäminen pyhittää keinot. Samalla argumentointi hallinnon ja tehtävien tehokkaasta ja taloudellisesta hoitamisesta on omiaan vahvistamaan yhteistoiminnan hyväksyttävyyttä jättäen asukkaiden demokratianäkökulman vähemmälle merkitykselle, vaikka näin ei pitäisi olla. Kun kunnalla on kaksoisrooli demokraattisena paikallisyhteisönä ja hallinnollisena yksikkönä, niin kyse on lopulta tasapainoilusta laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kesken. Vaikka itsehallinto joutuu-kin taipumaan, niin lähtökohta sen osalta ei silti muutu tutkimuksen valossa mihinkään, että kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuusvaatimus estää kunnan päätösvalan merkittävän siirtämisen ulkopuolisille yhteistoimintaelimille, joita ei ole valittu demokraattisesti suorilla vaaleilla.

Koska tutkimuksessa huomio kohdistettiin julkisoikeudelliseen yhteistyöhön, eritoten kuntayhtymään ja isäntäkunta- eli vastuukuntamalliin, asetettiin toissijaiseksi tutkimuskysymykseksi niiden osalta: *Miten demokratian näkökulma toteutuu tarkasteltavissa kuntalain yhteistyömuodoissa?*

Yhteistyörakenteet vähentävät läpinäkyvyyttä, jolloin valta- ja vastuusuhteiden hahmotaminen muuttuu epäselväksi. Yhteistoimintaelimistä on tullut paikoin varsin itsenäisiä suhteessa peruskuntaan ja sen valtuustoon, mikä liittyy kuntayhtymiin erillisinä organisaatioina. Kuntien on rajallisesti mahdollista ohjata ylikunnallista yhteistoimintaa, ja kyse on siitäkin, kuinka kunnat osaavat omistajaohjaustaan käyttää ja muodostaa yhteydet organisaatioiden välille. Kunnallisilla päättäjillä on tässä suuri rooli. Kunnat voivat valita edustajansa yhteistoimielimiin ja vaikuttaa päätöksentekoon sitä kautta. Kuntayhtymien parjattua demokratiavajetta voitaisiin paikata siten, että pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan saamaan edustajiksi esimerkiksi kuntayhtymän toimielimiin juuri valtuutettuja eli luottamushenkilöitä, jotka ovat saaneet kuntalaisilta vaaleissa mandaatin. Tällöin kuntayhtymän päätökset perustuvat selkeämmin kansanvaltaan. Kun tällaiset kunnan luottamushenkilöt kuntayhtymässä tai yhteislautakunnassa ovat lisäksi kunnanvaltuuston valitsemia, voidaan heillä katsoa olevan tarvittava legitimaatio toimia kunnan edustajina tehtävissään. Lisäksi yhteyttä jäsenkunnan ja yhteistoiminta-alueen välillä

voisi mahdollisesti pyrkiä tiivistämään valitsemalla toimielimeen jäsenkunnan kunnanhallituksen tai valtuuston puheenjohtajistoon kuuluvia luottamushenkilöitä. Voidaan myös pyrkiä valitsemaan vaikutusvaltaisia ja laajaa arvostusta nauttivia päättäjiä, jotka ovat tiiviisti mukana myös oman kunnan päätöksenteossa.

Kunnan tahdon toteutuminen yhteistyöorganisaatioissa edellyttää kuitenkin, että kunnan edustajilla on kykyä ajaa edustamansa kunnan intressejä. Oikeudellisesti sitovien ohjeiden antaminen edustajalle ei kuitenkaan ole mahdollista. Yhteistyössä ollaan yhtenä mukana joukossa, eikä esimerkiksi kuntayhtymä voi ylikunnallisen luonteensa vuoksi toimia aina jokaisen kunnan paikallisyhteisön edun mukaisesti. Vaikka toisaalta kunta pystyisikin vaikuttamaan asioihin, voi ohjaustunne olla silti heikko ja antaa epädemokraattisen vaikutelman koko yhteistyöstä. Kuntien päätöksentekokulttuurien törmääminen toisiinsa saattaa aiheuttaa karikoita yhteistyölle. Maakunnan liitossa kansanvaltaista ohjausta on pyritty vahvistamaan sääntelemällä, että maakuntavaltuuston jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja ja maakuntavaltuuston kokoonpanon on vastattava jäsenkuntien valtuustojen poliittisia voimasuhteita. Tämä on demokratian näkökulmasta ihan-teellisempi tilanne verrattuna tavalliseen kuntayhtymään, vaikka kyse on tässäkin vain välillisestä vaikuttamisesta.

Isäntäkunta- eli vastuukuntamallia voi pitää varsin epädemokraattisena muiden yhteistyössä mukana olevien kuntien näkökulmasta, sillä isäntäkunnan asema on korostuneen vahva. Se voi halutessaan käyttää isännän ääntä sivuuttaen muiden sopijakuntien toiveet. Malliin liittyikin kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumisessa ongelmia näiden muiden kuntien näkökulmasta. Kysymys demokratiavajeesta on aiheellinen. Tässä mielessä kuntayhtymä on demokraattisempi yhteistyömuoto, sillä siinä kaikki jäsenkunnat ovat tasavertaisemmassa asemassa toisiinsa nähden. Vastuukuntamallin hyvänä puolena voi pitää toisaalta sitä, että etenkin isäntäkunta voi toteuttaa omistajaohjaustaan vahvemmin verrattuna kuntayhtymään. Näin ollen esimerkiksi kustannusten hillitseminen saattaa onnistua tehokkaammin. Vastuukuntamallilla harjoitettava toiminta säilyy tiiviimmin osana isäntäkunnan päätöksenteon kokonaisuutta toisin kuin erillisessä organisaatiossa. Malli johtaa kuitenkin herkästi siihen, että muut kunnat ovat heikommilla vaikutusmahdollisuuksilla varustettuja palvelujen maksajia. Tällä het-

kellä näyttää siltä, että vastuukuntamalli on saamassa yhteistyömuotona etusijan kuntayhtymään nähden, josta halutaan kaikesti eroon. Mikäli vastuukuntamallin käyttöönottoa laajennetaan sote-alueiden organisoinnin myötä selkeästi suurempien aluekokonaisuuksien pakollisen yhteistoiminnan hallintoratkaisuksi, on sen sääntelyperustaa todennäköisesti kehitettävä nykyistä kattavammaksi.

Esimerkiksi edustus ja poliittinen suhteellisuus toimielimen kokoonpanossa lukeutuvat näihin seikkoihin. Tarkennuksia tulisi saada valtuuston ja yhteistoimielimen väliseen suhteeseen. Tällöin on tarkasteltava yhteisen toimielimen taloudellista itsenäisyyttä, päätöksentekomenettelyä liittyen esimerkiksi otto-oikeuteen sekä muiden kuin jäsenkuntien ohjauskeinoja ja vaikutusvaltaa yhteistyössä. Malliin liittyy perustuslain mielessä ongelmia, mutta silti esimerkiksi alle 20 000 asukkaan kunnilta ollaan viemässä järjestämisvastuu kokonaan ja ne pakotetaan käytännössä vaihtoehdottomaan yhteistoimintaan vastuukuntamallilla. Aikaisemmin mainittu äänivallan määräytyminen reunaehtona on lisäksi kiinnostava kysymys myös isäntäkuntien kannalta. On selvää, että asiassa tarvitaan perustuslakivaliokunnan arviointia. Toisaalta jos vastuukuntamallin sääntelyä kehitetään itsenäisemmäksi, vie tämä sitä kuntayhtymän suuntaan ja näiden mallien erot lähenevät toisiaan. Vastuukuntamalli menettäisi niin katsotut hyvät puolensa. Eikö silloin olla vähän kuin lähtöruudussa ja on jo sama korostaa vaihtoehtona paremminkin kuntayhtymää? Tällainen laajan yhteistoiminnan vastuukuntamalli saattaa keskuskuuntajohtoisuudessaan olla omiaan luomaan voimakasta painetta kuntaliitoksiin näillä sote-alueilla, jolloin yhteistyö voi näyttäytyä vain välivaiheen ratkaisuna.

Huolimatta näiden yhteistyömallien kohtaamasta kritiikistä, on kuitenkin syytä painottaa, että kuntayhtymähallintokin on osa kunnallishallintoa. Näin siitä huolimatta, että yhteistyön myötä osa kunnallista toimintaa irtautuu varsinaisesta peruskunnasta. Kuntayhtymäjärjestelmä on lähempänä asukkaita kuin perinteisesti enemmän byrokraattisuutta ilmentävä valtionhallinto. Tuskin olisi parempi vaihtoehto, että valtio hoitaisi kaikki nämä tehtävät. Kuntayhtymien hallinnossa on voitu ottaa paremmin huomioon alueelliset tarpeet, ja sillä on tietty itsearvo. Julkisoikeudellisten yhteistoimintamuotojen kohdalla tilanne on kuitenkin virkavastuu-, julkisuus- ja oikeusturvanäkökohtien kannalta läpinäkyvämpi ja avoimempi verrattuna esimerkiksi yksityisoikeudellisiin organi-

saatioihin. Yhteistyöjärjestelyjä pidetään usein sekavina himmeleinä. Kun kuitenkin tarkastellaan kokonaisuutta pidemmällä perspektiivillä, on yhteistyö kuntainliittojen ajoista yksinkertaistunut ja muuttunut sääntelyltään joustavammaksi. Nykyinen kuntayhtymäjärjestelmä on aikaisempaan nähden selkeämpi ja kootumpi. Asia riippuu myös siitä, kenen näkökulmasta tarkastellaan. Kuntalaisten kannalta on yleensä ensisijainen asia, että lähipalveluja on saatavilla, eikä se millaisissa hallinnollisissa rakenteissa ne järjestetään. Edustuksellisessa demokratiassa nimenomaan edellytetään, että päättäjät perehtyvät asioihin äänestäjiensä edustajina. On lähdettävä siitä, että he niin myös tekevät.

Jos kunnan tehtäviä kuitenkin siirretään hyvin laajamittaisesti yhteistoiminnassa hoidettavaksi, voidaan tietysti kysyä, mitä arvoa on sellaisella kunnalla, joka ei kykene tai halua hoitaa perustehtäviään. Useiden pienten kuntien itsehallinto on kutistunut toiminnan pakkosopeutukseksi eikä tosiasiassa kyse ole enää kovinkaan vahvasti itsehallinnosta. Niiden mahdollisuudet tarjota palveluja riippuvat siitä, miten yhteistyö naapurikuntien kanssa on onnistuttu organisoimaan. Toisaalta valtiosuusjärjestelmä ja kuntien yhteistyö ovat mahdollistaneet hyvinvointivaltion palveluverkon luomisen koko maahan. Kuntarakenne on säilyttänyt kansalaisten mahdollisuuden lähidemokratiaan. Yhteistyön tarpeelle ja toisaalta demokratian kaventumiselle sen johdosta, on myös kunnista riippumattomia syitä. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että säädettäessä kunnille uusia tehtäviä ja velvoitteita on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua näistä tehtävistä. Tästä ei ole pidetty kiinni. Kuntien rahoitusmahdollisuuksiin nähden ylipaisunut tehtävien määrä muodostaa kestäättömän tilanteen. Kun suuri osa kunnan tehtävistä on lakisääteisiä, on sen budjettivalta paljolti sidottua, mikä kutistaa toiminnan liikkumavaraa oleellisesti. Kunta-valtio -suhdetta ei ole kuitenkaan järkevää nähdä ja käsitellä liiaksi vastakkainasetteluna, sillä kyse on lopulta julkisen sektorin kokonaisuuden toimivuudesta. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita olisi sijaan paikallaan arvioida uudelleen, sillä taustalla on huoli järjestelmän toimintakyvyn turvaamisesta. Ajan mittaan on syytä pohtia enemmän julkisen ja yksityisen sektorin työn- ja vastuunjakoja sekä toisaalta yksilön ja yhteiskunnan välistä vastuunjakoja.

Vahvojen peruskuntien avulla on mahdollista palauttaa päätösvalta ja vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta kunnalle. Tällöin valtuustolla on ainakin periaatteessa

laaja-alaisemmin kontrolli kunnan tehtäväpiiristä päätettäessä, mikä samalla vastaa perustuslain kunnallisen itsehallinnon edellyttämää kansanvaltaisuusvaatimusta. Kovin suuret kunnat eivät silti ole ongelmattomia lähidemokratian kannalta. Kuntalaisten mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon ovat vaarassa kaventua. Kunnanosahallinnosta ja lähidemokratian toimielimistä on kyllä ollut paljon puhetta, mutta tähänastiset kokemukset niistä eivät vakuuta. Suora demokratia on nähtävä lähinnä edustuksellisen demokratian täydentäjänä. Kuntien omat hallintorakenteet yhteistoiminta-alueilla tarjoavat kuntalaisille laajemmat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon verrattuna siihen, jos ne sulautetaan suurkuntiin. Voidaan nähdä niinkin, että sekä yhteistyöorganisaatioiden että toisaalta suurten peruskuntien kanssa törmätään lopulta hieman eri teitä pitkin demokratiavajeeseen. Ensin mainitussa vallankäyttö hajaantuu valtuustolta toisaalle ja jälkimmäisessä osa suurkunnan asukkaista jää vaikutusmahdollisuuksien suhteen tosiasiallisesti heikompaan asemaan.

Toisaalta pidän ongelmana, että nykyisessä tilanteessa ikään kuin sosiaali- ja terveyshäntä heiluttaa kuntakoiraa. Koko kuntajärjestelmää katsotaan liiaksi yksi toiminnan lohko edellä, vaikka se on paljon muutakin. Tarvittaisiin kokonaisuutta korostava ratkaisu. Näen tutkimuksen demokratianäkökulmaa vasten, että tässä mielessä myös kaksitasoisen itsehallinnon mallia olisi järkevää tarkastella pragmaattisemmin. Se on eurooppalainen järjestelmä, jossa laajaa väestöpohjaa vaativien palvelujen järjestäminen olisi maakunnan tasolla ja lähipalvelut säilyisivät peruskunnilla. Tosiasiassa samat tehtävät, jotka ovat tällä hetkellä laajalti vain välillisen demokratian piirissä ylikunnallisissa yhteistyöorganisaatioissa, saataisiin ylemmänasteisen itsehallinnon mallissa vaaleilla suoraan kansanvaltaiseen kontrolliin. Tästä syystä muutos alemman tason peruskuntien tehtävissä ei olisi mitenkään radikaali. Raskaimpien tehtävien kokoaminen kunkin alueen monialayksikölle mahdollistaisi nykyisten yhteistyörakenteiden purkamisen. Kaksitasoinen itsehallinto olisi selkeämmin hahmotettavissa oleva järjestelmä verrattuna valitsevaan monenkirjavien organisaatioiden kokonaisuuteen, ja koko kunnallishallintoa ajatellen demokraattisempi ja tasa-arvoisempi tapa järjestää palvelut verrattuna esimerkiksi sote-alueisiin. Nykyiset peruskunnat voisivat osoittaa enemmän resursseja itsehallinnollisiin tehtäviin, esimerkiksi elinkeinopolitiikan ja sitä kautta kunnan elinvoimaisuuden ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Kaksitasoinen malli olisi keino säilyt-

tää kuntaperusteinen järjestelmä tulevaisuudessakin niin, että siinä yhdistyvät sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen lähempänä kansalaisia että toimintakyky järjestää ja tuottaa palveluita mahdollisimman yhdenvertaisesti ja taloudellisesti maan eri osissa. Malli voisi toimia esimerkiksi suurimpien kasvukeskusten ulkopuolella ja sitä voisi toki joustavasti varioida alueellisten tarpeiden mukaan.

Tutkimuksen valossa eri rakenteissa korostuvat demokratian kannalta eri painotukset. Kuntien yhteistyöorganisaatiot, kuntayhtymä ja isäntäkunta- eli vastuukuntamalli, vastaavat välillisen demokratian eliminä huomattavasti vähemmän perustuslain vaatimuksia, mutta itsehallinnon joustavuuden myötä yhteistyön harjoittaminen onnistuu melko pitkälle ja laaja-alaisesti ja mahtuu näin lain puitteisiin. Johtopäätöksenä katson, että periaatteessa demokratia toteutuu näissä yhteistyömuodoissa silloin, kun kunnan tahto, eli vaaleilla valittujen edustajien tahto, toteutuu yhteistyön ohjauksessa. Demokraattisuuden kriteerinä voi siis pitää sitä, miten hyvin yhteistyöelimet ovat kunnan ohjauksessa ja toteuttavat sen valtuuston tahtoa.

Tämä tavoite ei kuitenkaan luonnollisesti aina onnistu, sillä yhteistoiminnassa yhden kunnan ei ole mahdollista ajaa läpi vain omia intressejään, jolloin tilanne muuttuu ristiriitaiseksi kuntalaisten itsehallintoyhteisön ideaan nähden. Mikäli tosiasiallinen kehitys vie kansanvaltaisuusperiaatteen vastaiseen suuntaan, ei ole kyse aivan vähäisestä asiasta. Kyse on kunnallisen itsehallinnon periaatteiden toteutumisesta eli paljolti demokratian toimintaedellytysten tilasta. Kysymys ei kuitenkaan ole niin yksiselitteinen, jos painotetaan myös palvelujen järjestämisen edellytyksiä koko maassa. Demokratian kannalta olisi siten suositeltavaa erilaisten ratkaisujen soveltaminen liian tasapäistämisen sijasta. Se sopisi tarkoituksenmukaisuutta korostavaan linjaan. Saattaa olla, että ajan mittaan myös kunnallisen itsehallinnon käsitettä joudutaan arvioimaan jossain määrin uudelleen.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarrevaara, Timo & Jari Stenvall (2007). Julkinen politiikka ja demokratia. Teoksessa: Julkinen toiminta – julkinen politiikka, 94–104. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen, Jenni (2012). Millainen ohjaustunne kunnilla on kuntayhtymiin? Teoksessa: Kuntayhtymä pelastaa?, 20–28. Toim. Antti Mykkänen. Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Alvesalo, Anne & Kaijus Ervasti (2006). Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeusso-
siologiaan. Helsinki: Edita.
- Asikainen, Jarmo (2004). Kunnan strateginen johtaminen valtuuston poliittisena tehtä-
vänä. Teoksessa: Valtuusto vaikuttaa, 21–28. Toim. Ilona Lundström. Helsinki:
Suomen Kuntaliitto.
- Ekström, Bo-Erik, Ilkka Haavisto & Mika Pohjonen (2013). Kuntaudistuksen korjaus-
sarja. EVA analyysi nro 26. Helsinki: Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA.
- Hannus, Arno (1982). Kunnallisoikeuden pääpiirteet. 2., korjattu painos. Suomalaisen
Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 181. Helsinki: WSOY.
- Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009). Kuntalaki. 4., uudistettu pai-
nos. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Harisalo, Risto (2007). Valtio ja kunnat julkisen politiikan tekijöinä. Teoksessa: Julki-
nen toiminta – julkinen politiikka, 73–93. Tampere: Tampere University Press.

- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 8., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Haveri, Arto & Teele Pehk (2008). Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Heuru, Kauko (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko (2002). Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko (2012). Pakkoliitokset halvaannuttaisivat päättäjäkoneiston. Teoksessa: Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat, 45–51. Toim. Ari Mölsä. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2011). Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere: Tampere University Press.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Häkämies, Kari (2011). Millaista demokratiaa kunnassa tarvitaan? Teoksessa: Kuntakirja – uudistusajatuksia, 69–74. Toim. Antti Mykkänen. Polemia-sarjan julkaisu nro 81. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Hämäläinen, Jorma (1999). Minä kunnanjohtaja. Polemia-sarjan julkaisu nro 34. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.

Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Iura nova.

Jääntti, Anni, Jenni Airaksinen & Arto Haveri (2010). Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010. Helsinki: VM.

Kirkinen, Heikki (1996). Maakuntahallinto – kansanvallan uusi taso. Helsinki: WSOY.

Kuuskoski, Reino (1954). Uusi kunnallislaki. 3., täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 39. Helsinki: WSOY.

Lundström, Ilona (2004). Kuntapalvelujen vaihtoehtoiset järjestämistavat. Teoksessa: Valtuusto vaikuttaa, 37–43. Toim. Ilona Lundström. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Majoinen, Kaija, Heikki Harjula, Torsti Kirvelä, Oiva Myllyntaus, Maria Salenius, Jarkko Majava & Markus Pauni (2008). Toimiva kunta. Toim. Sirpa Korhonen ja Maria Merisalo. Helsinki: FCG Efeko Oy.

Manninen, Ari (2010). Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Helsinki: Edita.

Mennola, Erkki (1999). Idea maakunnasta. Polemia-sarjan julkaisu nro 33. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.

Mutanen, Jouni (2012). Sairaanhoidopiirejä tarvitaan tulevaisuudessakin. Teoksessa: Kuntayhtymä pelastaa?, 29–38. Toim. Antti Mykkänen. Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.

- Mykkänen, Antti (2012). Kuntayhtymä – sylkykuppi, himmeli vai pelastaja? Teoksessa: Kuntayhtymä pelastaa?, 12–19. Toim. Antti Mykkänen. Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Myllymäki, Arvo (2002). Kuntien kujanjuoksu. Polemia-sarjan julkaisu nro 45. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Mäenpää, Olli (1981). Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 152. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Mäenpää, Olli (2012). Julkinen organisaatio valinkauhassa – valettavana kunnallishallinto. Teoksessa: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudena strukturer. Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi, 264–281. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Acta Wasaensia nro 265. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Mäkinen, Eija (2004). Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Mäkinen, Pirjo (1995). Kunnallisen itsehallinnon jäljillä. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 8. Helsinki: KAKS.
- Mäntylä, Jyri (2009). Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen perustaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Narikka, Jouko (2006). Kuntien asema. Teoksessa: Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä, 94–117. Toim. Jouko Narikka. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Niemivuo, Matti (1979). Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Helsinki: Juridica.

- Niiranen, Vuokko, Alisa Puustinen, Joakim Zitting & Juha Kinnunen (2013). Sosiaali- ja terveystalvet knta- ja palvelurakenneuudistuksissa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 25. Acta 245. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Nummela, Juhani & Aimo Rynnänen (1996). Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Pihlaja, Ritva & Siv Sandberg (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtionvarainministeriön julkaisuja 27/2012. Helsinki: VM.
- Pihlajaniemi, Toivo (2012). Mihin unohtui perustuslain tarjoama optio – itsehallinnollinen maakunta? Teoksessa: Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat, 63–68. Toim. Ari Mölsä. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Helsinki: Kunnallisan kehittämssäätiö.
- Pystynen, Erkki (1996). Liittokunta. Polemia-sarjan julkaisu nro 19. Helsinki: Kunnallisan kehittämssäätiö.
- Pöyhönen, Aulis (2001). Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? Lakimies 5, 872–875.
- Pöyhönen, Aulis (2012). Kataisen hallituksen kymmenen kuntarakennekäsytä. Teoksessa: Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat, 13–22. Toim. Ari Mölsä. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Helsinki: Kunnallisan kehittämssäätiö.
- Rynnänen, Aimo (1996). Kunnan uusi toimintamalli. Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansavallan sisällöstä ja ilmenemisestä. Maarianhamina: Mermerus Oy.

- Ryynänen, Aimo (1999). Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tampere: Mermerus Oy.
- Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissvaihtoehdot. Helsinki: Edita.
- Ryynänen, Aimo & Heikki Telakivi (2006). Eurooppalainen mallikunta. Helsinki: Edita.
- Sallinen, Sini (2007). Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampere: Tampere University Press.
- Sandberg, Siv (2012). Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 20. Acta 235. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sauri, Pekka (2003). Suomen demokratisoituminen. Polemia-sarjan julkaisu nro 51. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Sevón, Cay (2006). Nyt on seksikästä puhua kunnista. Haastattelu. Ylijohtaja äänessä. Polemiikki 4, 5–9.
- Sipponen, Kauko (2000). Kansalainen – isäntä vai renki. Helsinki: WSLT.
- Sisäasiainministeriö (2004). Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan perustuva peruspalveluohjelma 2005–2008. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 18.3.2004.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). Selvityshenkilötyöryhmän ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:7. Helsinki: STM.
- Tuori, Kaarlo (2000). Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: WSLT.

Tuori, Kaarlo (2012). Jäitä hattuun! Teoksessa: Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat, 113–120. Toim. Ari Mölsä. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.

Uotila, Jaakko (1963). Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 67. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Valanta, José (2011). Kuntayhteistyö omistajuuden ja demokratian näkökulmasta – itsehallinnosta itsetarkoitus? Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet, 259–263. Toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Acta nro 224. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Valtioneuvosto (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Valtioneuvosto (2013). Koordinaatiotyöryhmän linjaus kuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen yhteensovittamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain keskeisiksi periaatteiksi 8.5.2013.

Valtiovarainministeriö (2013). Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Helsinki: VM.

Wiberg, Matti (2005). Valta kunnassa. Polemia-sarjan julkaisu nro 58. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.

Virallislähteet

KM 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

HE 70/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.

HE 347/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Kuntaliiton perustamiseen liittyvistä järjestelyistä.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 172/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

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

HE 111/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta.

HE 248/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 41/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

HE 8/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 80/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta sekä jätelain 3 §:n ja joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 1 §:n ja 2 §:n muuttamisesta.

HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valti-onosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 31/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HaVM 8/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi lääninhal-lituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

HaVM 24/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HaVM 13/2003 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi seutu-valtuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustusla-kien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 2/1970 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lainsäädän-nöksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin palkkausta ja muita palvelussuh-teen ehtoja koskevasta neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmästä.

PeVL 11/1984 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 12/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi.

PeVL 13/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perhetuen uudistamista koskeviksi laeiksi.

PeVL 31/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 42/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi erikoissairaanhoidon muuttamisesta ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaan annetun lain kumoamisesta.

PeVL 9/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi eräiden opetustointia koskevien lakien muuttamisesta.

PeVL 18/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 32/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muuttamisesta.

PeVL 11/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 11a/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 21/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä alueiden kehittämislainsiksi.

PeVL 55/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kunnalliseksi eläkelainsiksi ja kunnallisen eläkelain voimaansaattamislainsiksi.

PeVL 65/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 8/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 22/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 37/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö

KHO 2004: 107.

KHO 2012: 72.

Muut lähteet

Keva (2013). Perustietoa Kevasta. Saatavissa 28.2.2013:
http://www.keva.fi/fi/tietoa_meista/Perustietoja/Sivut/Default.aspx.