

Kuntien erityisen toimialan tehtävien eriyttämisen oikeudelliset edellytykset ja mahdollisuudet

Selvitys
31.3.2026

TIIVISTELMÄ

Valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä tarkastellaan, onko perustuslain näkökulmasta oikeudellisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia siihen, että eri kunnille säädettäisiin lailla erilaiset tehtävät. Selvitys jatkaa tutkimusta, joka käynnistettiin valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VNTEAS) puitteissa toteutetussa tutkimuksessa Juha Lavapuro ym. (2019), Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle (VNTEAS 2019:67). Tässä selvityksessä tarkastellaan perustuslain ja sen nykyisen tulkintakäytännön asettamia konkreettisia reunaehtoja sille, että lakiin perustuen kuntien lakisääteiset, erityisen toimialan tehtävät eivät olisi enää samat kaikissa kunnissa. Selvityksessä tarkastellaan eriytettyjen tehtävien rahoitusta sekä perustuslakiin perustuvan rahoitusperiaatteen sekä kunnan hallintoa ja taloutta koskevan kansanvaltaisen päätöksenteon turvaamista. Tuloksena esitetään suosituksia jatkovalmistelussa keskeisistä kysymyksistä sekä hahmotelma siitä, millä tavoin kuntien tehtävät voitaisiin väestöllinen ja taloudellisen kantokyvyn perusteella jakaa erilaisiin kuntiin.

Kuntien tehtävien eriyttäminen lailla on perustuslain valossa mahdollista eikä yhtenäiskuntamalli ole valtiosääntöinen velvoite. Tehtävien eriyttämistä arvioidaan valtiosääntöoikeudellisesti pitkälti samoin kuin kuntien lain perusteella pakollista yhteistyötä. Eriyttämisen tulee perustua lakiin sekä hyväksyttäviin ja erityisesti perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin perusteisiin. Kunnallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet eivät myöskään saa tulla asiallisesti merkityksellömiksi. Kunnalla ei voi perustuslain ja sen tulkintakäytännön valossa olla pelkästään yleistä toimialaa vaankaikilla kunnilla tulee perustuslain nykyisen tulkintakäytännön perusteella olla ainakin jonkin verran merkittäväksi luonnehdittavia erityisen toimialan tehtäviä. Kuinka paljon erityisen toimialan tehtäviä jokaisella kunnalla tulee jatkossa olla, vaatii jatkossa perustuslain tulkintaa uudenlaisissa olosuhteissa eikä tähän ole pPerustuslakivaliokunnan nykyisen käytännön perusteella yksiselitteistä vastausta. Palveluiden järjestämiskyvyn olisi perusteltua olla itsenäinen kunnan arviointimenettelyn ja erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisen peruste.

Kansanvallan kannalta ratkaisevaa on, että kuntien asukkaiden osallistumisoikeudet ja vaikutusmahdollisuudet säilyvät ja kunnan ylimmällä päätöksenteolla on demokraattinen perusta silloinkin, kun järjestämismääräykset osoitetaan toiselle kunnalle. Edustuksellista demokratiaa ei voida korvata pelkillä käyttäjäosallistumisen muodoilla mutta ne voivat täydentää edustuksellista demokratiaa. Kaikkien kuntien asukkailla tulee olla ainakin jossain määrin mahdollisuuksia osallistua niiden tehtävien järjestämistä koskevaan päätöksentekoon, jotka on osoitettu toiselle kunnalle. Rahoituksessa on turvattava laajalti järjestämismääräyksiä saavien kuntien riittävät voimavarat ja suppeamman tehtäväkokonaisuuden kuntien verotusoikeuden tosiasiallinen merkitys. Laskennallisilla yksikköhinnoilla tapahtuva rahoituksen kohdentaminen järjestämismääräyksille kunnille voisi olla käyttökelpoinen tapa huolehtia rahoituksesta. Tehtävien eriyttäminen voisi olla tarpeellinen ja toimiva vaihtoehto vastata maan eri osien ja eri kuntien yhtä enemmän toisistaan poikkeaviin tilanteisiin. Nykyisen kuntarakenteeseen ja yhtenäiskunnan ideaaliin perustuva palveluiden järjestämismalli on tulossa nopeasti tiensä päähän.

SISÄLLYS

1.	TOIMEKSIANTO JA SEN TAUSTA.....	3
2.	YHTEISKUNNALLINEN TAUSTA JA AIKAISEMPIEN SELVITYSTEN KESKEISET TULOKSET	7
2.1	Valtioneuvoston VNTEAS 2019:67 valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen tulokset yhtenäiskunta -käsitteen vakiintumattomuudesta	7
2.2	Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin hallintopolitiikassa ja erityislainsäädännössä	9
3.	PERUSTUSLAISSA SUOJATUN KUNNAN ASUKKAIDEN ITSEHALLINNON KESKEISET OMINAISPIIRTEET SEKÄ YHDENVERTAISUUSPERIAATE	16
3.1	Kunnallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet	16
3.1.1	Kansanvaltaisuus	18
3.1.2	Kunnan verotusoikeus ja oikeus päättää taloudestaan.....	18
3.1.3	Kunnan tehtävistä on säädettävä lailla.....	19
3.1.4	Kunnan itsenäisyys suhteessa valtioon.....	21
3.1.5	Kuntajako- ja rakenne kuntien vähimmäisedellytysten määrittäjänä	21
3.2	Yhdenvertaisuusperiaate ja lainsäätäjän harkintavalta	23
4.	KUNNAN TOIMIALAN JA TEHTÄVIEN ULOTTUVUUDET	28
4.1	Kunnan yleinen ja erityinen toimiala.....	28
4.2	Järjestämisvastuu ja tuotantovastuu perustavanlaatuisina käsitteinä	30
4.3	Määräämisvalta ja päätösvalta järjestämisvastuun olennaisena osana	32
4.3.1	Järjestämisvastuuseen kuuluu hallintoa ja taloutta koskeva päätösvalta	32
4.3.2	Kunnalle osoitettavien rahoitustehtävien ja -vastuiden valtiosääntöoikeudelliset rajat.....	34
5.	JÄRJESTÄMISVASTUUN ERIYTTÄMISEN MAHDOLLISUUDET JA RAJAT KUNNAN ERIYISEN TOIMIALAN TEHTÄVISSÄ	39
5.1	Kuntien yhteistoimintaa ja sen valtiosääntöisiä rajoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö tulkinnan lähtökohtana.....	39
5.2	Eriyttämisen yleiset valtiosääntöiset mahdollisuudet ja hyväksyttävän syyn vaatimus	41
5.2.1	Perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut viisi edellytystä	41
5.2.2	Sallittu tehtäviensiirron laajuus	42
5.2.3	Kysymys siitä, milloin kunnille jää edelleen riittävästi tehtäviä	44
5.3	Välijohtopäätökset: kunnallisen itsehallinnon keskeisten ominaispiirteiden asiallisen merkityksen turvaamisen vaatimus jää keskeiseksi kriteeriksi	45
5.4	Yhdenvertaisuuden merkitys.....	47
5.5	Rahoitusperiaatteen ja reaalisen verotusoikeuden asettamat reunaehdot tehtävien eriyttämiselle	48
5.6	Kansanvaltaisuusvaatimus ja käyttäjäosallistumisen muodot demokratian täydentäjänä .	51
5.7	Tuotantovastuun eriyttäminen ja yhteistyö	53



5.8	Vertailua muihin Pohjoismaihin	56
6.	KOOTUT JOHTOPÄÄTÖKSET	60
7.	TOIMINTASUOSITUKSET	70
7.1	Porrastettu tehtäväjako kunnan koon ja järjestämiskyvyyden perusteella	70
7.2	Rahoitusperiaatteen turvaaminen eriyttämismallissa	71
7.3	Kansanvaltaisuuden turvaaminen eriyttämismallissa	72
7.4	Jatkotoimenpiteitä ja kokoavia arviointeja	72

1. TOIMEKSIANTO JA SEN TAUSTA

1. Valtiovarainministeriö (kunta- alueosasto) on antanut Geradin Partners Asianajotoimisto Oy:lle, jäljempänä "GP" tai "me", vastuuhenkilönä Senior Counsel, OTT Tuomas Pöysti yhdessä Partner, asianajaja Mikko Alkion kanssa toimeksiannon laatia tutkimuksellisin menetelmin selvityksen kuntien erityisen toimialan tehtävien eriyttämisen oikeudellisista edellytyksistä ja mahdollisuuksista. Tarkoituksena on tiiviissä ja konkreettisesti muodossa jatkaa tutkimusta, joka on käynnistetty valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VNTEAS) puitteissa toteutetussa tutkimuksessa Juha Lavapuro ym. (2019), Yhtenäiskunnasta erilaistuvien kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle.¹
2. Nyt tehtävän selvityksen pääasiallinen menetelmä on valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellinen tutkimus ja argumentaatio. Oikeudellinen argumentaatio asetetaan kuntien ja niiden tehtävien tulevaisuutta koskevaan taloudelliseen ja laajemmin kuntien elinvoiman kehitysnäkymiä ja siihen liittyen kuntien olosuhteiden sekä tosiasiallisen roolin erilaistumista koskevaan yhteiskunnalliseen viitekehykseen.
3. Selvityksen pääkysymyksenä on kunnalle laissa säädettyjen tehtävien ja niitä koskevan järjestämisvastuun eli erityisen toimialan tehtävien eriyttämisen perustuslailliset ja hallinto-oikeudelliset edellytykset ja mahdollisuudet. Tehtävien eriyttämisen mahdollisuuksien ja rajoitusten tarkastelu rajataan näin kunnan erityiseen toimialaan eli lailla kunnalle säädettyihin tehtäviin. Rahoitukseen ja kansanvallan ja erilaisten vaaleilla tapahtuvaa osallistumista täydentävien osallistumisen menetelmien kysymyksiä otetaan tarkempaan tarkasteluun yhtenä tehtävien eriyttämiseen vaikuttavana olennaisena näkökohtana. Selvityksessä kootaan VNTEAS 2019:67 analyysiä täydentävä ja jatkava konkreettinen mutta tiivis arvio erityisen toimialan tehtävien eriyttämisen perustuslaillisista reunaehdoista ja mahdollisuuksista ja vastataan varsinkin seuraaviin kysymyksiin:
 - (a) mitkä ovat tarkemmin perustuslain asettamat konkreettiset reunaehdot mallille, jossa kunnan erityisellä toimialalla kaikkien kuntien tehtävät eivät olisi enää samanlaisia kaikissa kunnissa vaan tehtävä osoitettaisiin tietyille kunnille järjestettäväksi tätä kuntaa laajemmalla alueella?
 - (b) missä määrin perustuslaista ja sen soveltamiskäytännöstä johtuu rajoitteita säättää kuntien tehtäviä järjestettäväksi lakisääteisessä yhteistoiminnassa ja missä määrin mahdollinen järjestämisvastuun eriyttäminen muuttaa tämän arviointia?

¹ Ks. Juha Lavapuro ym. (2019), Yhtenäiskunnasta erilaistuvien kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 2019:67, jäljempänä "VNTEAS 2019:67", <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-804-51>.

- (c) miten kuntien tehtäviä näin eriytettäessä voidaan kunnan järjestämisvastuuseen kuuluva rahoitusvastuu järjestää perustuslain asettamien reunaehtojen ja yhdenvertaisuusperiaatteen sekä tasapuolisuuden vaatimusten sekä perustuslain suojaa nauttivan kunnan verotusoikeuden puitteissa?
- (d) miten kuntien tehtäviä eriytettäessä voidaan turvata perustuslain asettamat vaatimukset kunnan asukkaiden itsehallinnosta ja eri kuntien asukkaiden riittävän yhdenvertaisista ja tasapuolisista osallistumismahdollisuuksista ja missä määrin ja millä perusteilla tässä palveluiden käyttäjien suorat osallistumismahdollisuudet ovat riittäviä?
- (e) mitkä ovat muuten reunaehdot ja mahdollisuudet eriyttää lainsäädännössä kuntien erityisen toimialan tehtäviä ja mitä periaatteita sekä yleisiä arviointikriteerejä kunnan voimavarojen riittämättömyyteen järjestää itsenäisesti tehtävänsä voidaan soveltaa sekä mitä yleisiä periaatteita tehtävien osoittamisessa vain tiettyjen kuntien järjestämisvastuulle voitaisiin noudattaa?
- (f) miten kuntien erityisen toimialan tehtävien eriyttäminen suhtautuu kuntien nykyiseen laajaan vapaaehtoiseen ja lakisääteiseen yhteistoimintaan sekä kunnan yleiseen toimialaan yhtenä kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisenä ominaispiirteenä ja voisiko Suomessa olla kuntia, joilla on vain yleisen toimialan tehtäviä?

4. Toimeksianto liittyy valtioneuvostossa valtiovarainministeriön johdolla käynnissä olevaan Kuntien normien keventäminen ja tehtävien tarkastelu -ohjelmaan sekä tähän liittyvään kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen.² Toimeksiannolla ja tällä selvityksellä varaudutaan kuntien toimintaedellytyksissä ja -mahdollisuuksissa tapahtuvaan tulevaan kehitykseen ja luodaan tietoperustaa lainsäädännön kehittämiseen muutoksiin vastaamiseksi tulevina vuosina ja etenkin seuraavalla vaalikaudella. Toimeksiannossa laadittava selvitys palvelee näin valtiovarainministeriössä vireillä olevaa kuntien tulevaisuustyötä. Valtioneuvosto on helmikuussa 2026 asettanut parlamentaarisen työryhmän kuntien tulevaisuustyötä varten.³ Tulevaisuustyön tavoitteena on parlamentaarinen työskentely siitä, minkälainen kuntaperusteinen järjestelmä pystyy kestävästi ja vaikuttavasti edistämään kuntalaisten toimivia palveluita myös tulevaisuudessa sekä hakea suuntaviivoja seuraavalla vaalikaudella käynnistettäville kuntia koskeville uudistuksille. Tehty selvitys ja sen perusteella mahdollisesti käynnistettävät jatkoselvitykset osaltaan voivat antaa pohjaa parlamentaariselle työlle kuntien tulevaisuudesta.
5. Toimeksiannon yhteiskunnallisena lähtökohtana on tilanne, jossa maan eri osissa ja siten eri kunnissa taloudellinen ja väestöllinen kehitys sekä kuntien voimavarat ovat alkaneet eriytyä yhä voimakkaammin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja työvoima- ja elinkeinopalveluiden uudistus ovat merkittävästi muuttaneet kaikkien kuntien osalta kuntien talouden ja toiminnan painopisteitä sekä kuntatalouden kokoa. Väestörakenteen muutos, erityisesti syntyvyyden merkittävä väheneminen ja suurten ikäluokkien ikääntyminen

² Valtiovarainministeriön kehittämishanke VM119:00/2023, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM119:00/2023>.

³ Valtiovarainministeriön hanke VM001:00/2026, VN/839/2026, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM001:00/2026>.

muuttavat useimpien kuntien elinvoiman näkymiä. Maahanmuutto ja sisäinen muuttoliike keskittävät väestöä vain tiettyihin kuntiin, jolloin sekä väestöllinen että taloudellinen elinvoima eri kunnissa ja maan eri osissa kehittyvät hyvin eri suuntiin.

6. Suomen julkiseen talouteen kohdistuu huomattavia sopeutustarpeita. Julkisen talouden hoitamisesta annetun lain (1440/2025) ("finanssipoliittinen laki") mukaisessa parlamentaarisessa työryhmässä on sovittu julkisen talouden rahoitusasematavoitteesta, joka edellyttää 8-11 miljardin euron kokoluokan sopeutuksia ja koskee väistämättä myös kuntia.⁴ Tämän seurauksena myös seuraavalle vaalikaudelle siirtyneessä valtionosuusuudistuksessa taloudellinen liikkumavara on kapea ja kaikessa yhteiskunnallisessa uudistustyössä on korostetusti tarpeen pohtia säästöjä, mahdollisimman taloudellisia ja julkisen toiminnan tuottavuutta parantavia toimintatapoja sekä kannustimia tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen.
7. Kunnat hoitavat kuitenkin edelleen hyvin laajasti lakisääteisiä, erityislainsäädännössä säädettyjä tehtäviä. Tämän ohella ja lisäksi kunnilla on erittäin tärkeä yleinen valtiosääntöoikeudellinen tehtävä eduskunnan ohella toimia kansanvallan pilarina. Kunnat ovat paikallisen osallistumisen ja vaikuttamisen foorumi, jotka toteuttavat perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaista kansanvaltaan sisältyvää yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.⁵ Perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta, ja kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua niiden asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistu kansanvaltaisuusperiaate tarkoittaa kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta.⁶
8. Kuntien tehtävät ovat käytännössä jo pitkäneet alkaneet tosiasiaassa erilaistua kuntalain mukaisen kuntien yhteistoiminnan kautta. Erityislainsäädännössä edellytetään lisäksi yhä useammin tehtävien järjestämistä kuntien yhteistyönä riittävän väestöpohjan ja järjestämiskyvyn varmistamiseksi palveluille. Käytännössä tapahtuneesta eriyttämisestä huolimatta kyseisetkin palvelut ovat yleisesti kuntien vastuulla. Perustuslain 121 §:ssä ja sen soveltamiskäytännössä ei ole asetettu kuntien ylimmän päätöksenteon demokraattisuuden vaatimusta erillaiseksi eri tilanteissa.
9. Kunnan ylimmän päätöksenteon kansanvaltaisuuden vaatimus koskee perustuslain mukaisena lähtökohtana kuntien yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä ja samat vaatimukset

⁴ Ks. Valtioneuvosto: Julkisen talouden ylivaalikautinen tavoite 2027 – 2033. Valtioneuvoston julkaisuja 2026:17, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-112-4>.

⁵ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 74/I. Ks. PeVM 4/2021 vp, kappale 6.

⁶ PeVL 17/2026 vp, kappaleet 4 ja 6, PeVM 4/2021 vp kappale 4, PeVL 63/2014 vp, s. 3/II, PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/1.

ovat lähtökohta valtiosääntöiselle arvioinnille tilanteessa, jossa kunnille säädettäisiin erilaisia tehtäviä. Ylimmän päätöksenteon demokraattisuuden vaatimus liittyy perustuslain tulkintakäytännössä myös perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaiseen kunnalliseen verotusoikeuteen, joka asiallisesti tarkoittaa laissa säädetyissä rajoissa kuntalaisten itseverotusoikeutta. Tällöin kunnan ylimmän päätöksenteon demokraattisuuden vaatimus ulottuu myös kysymyksiin kunnan rahoitustehtävistä. Jos kuntien järjestämisvastuuta ja tehtäviä laajemmin ryhdytään eriyttämään eri kuntien kesken, on ylimmän päätöksenteon kansanvaltaisuuden tulkintaa tarkasteltava myös tämän, nykymuotoisesta kuntien yhteistyöstä poikkeavia piirteitä sisältävän kuntasektorin tehtävien järjestämismallin kannalta.

10. Tämä selvitys keskittyy toimeksiannon oikeudellisiin kysymyksiin. Sen vuoksi tässä ei laadita erikseen taloudellisia arvioita mahdollisten eri toimintavaihtoehtojen taloudellisista tai muista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Tässä tutkimuksessa ei laajemmin arvioida kuntien tehtäviä ja niiden eriyttämistä laajemmasta hallintotieteellisestä näkökulmasta eikä kuntatalouden kehitysnäkymiä. Oikeudellinen tulkinta pyritään kuitenkin sijoittamaan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kontekstiin. Selvytyden vuoksi todettakoon, että tämän selvityksen lähtökohtana on, että lakisääteiset kunnalliset palvelut järjestetään sisällöltään yleisesti ottaen yhtenäisin perustein koko maassa asuinpaikasta riippumatta. Tarkasteltava eriyttäminen koskee siten vain palveluiden järjestämistapaa. Kysymystä siitä, onko perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen asettamissa rajoissa ja hyväksyttävistä syistä tarpeen lisätä paikallista tai alueellista harkintavaltaa julkisten palveluiden sisällössä maan eri osien väestön tarpeisiin vastaamiseksi on eri kysymys, jota ei tarkastella tässä selvityksessä.

2. YHTEISKUNNALLINEN TAUSTA JA AIKAISEMPIEN SELVITYSTEN KESKEISET TULOKSET

2.1 Valtioneuvoston VNTEAS 2019:67 valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen tulokset yhtenäiskunta -käsitteen vakiintumattomuudesta

11. Yhtenäiskunta-käsite ei ole valtiosääntöoikeudessa vakiintunut. VNTEAS 2019:67-tutkimuksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa kuntien yhtenäisyydellä on viitattu ennen kaikkea siihen, että kunnat ovat osa yhtenäistä oikeusjärjestystä sekä siihen, että asioissa, jotka vaativat yhtenäisyyttä koko maassa tai laajoilla alueilla, kunnat voivat olla valtion valvonnassa. Edelleen kuntien yhtenäisyys on kytketty kuntalaisten eli yksilöiden perustuslailliseen yhdenvertaisuuteen, jonka toteuttamiseksi on katsottu, että kuntia koskevan toimintasääntelyn tulisi lähtökohtaisesti olla yhteneväistä.⁷
12. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksen mukaan yhtenäiskunta-ajattelu ei näin ollen perustu kuntien tosiasialliseen samankaltaisuuteen, vaan se on muotoutunut ennen kaikkea valtion ohjauksen ja kuntien tehtäväkenttää koskevan sääntelyn vahvistumisen seurauksena. Kuntien tehtävien laajentuminen, yksityiskohtainen normiohjaus sekä keskitetty valvonta ovat vahvistaneet käsitystä kunnista keskenään yhtenäisenä hallinnollisena kokonaisuutena, vaikka kuntien tosiasialliset edellytykset, toimintaympäristöt ja roolit ovat vaihdelleet merkittävästi.
13. 2000-luvulle tultaessa kehityssuunta on tutkimuksen mukaan muuttunut. Yhtenäiskunta-ajattelun asema kuntajärjestelmää jäsentävänä perusideana on heikentynyt, ja kuntakäsitykset ovat moninaistuneet. Kuntien roolit ja tehtävät ovat alkaneet eriytyä aiempaa selkeämmin, ja erityisesti valtiollisessa valmistelussa on alettu avoimesti tarkastella mahdollisuutta osoittaa kunnille keskenään erilaisia tehtäviä. Tämä näkyy muun muassa valtiovarainministeriön julkaisuissa ja kuntahallintoa koskevassa uudistuskeskustelussa. Vaikka voimassa oleva lainsäädäntö edelleen pitkälti kohtelee kuntia yhtenäisenä ryhmänä, normatiivinen ja poliittinen ajattelu sallii aiempaa selvemmin kuntien keskinäisen eriytymisen ja erilaisten kuntamallien kehittämisen.
14. VNTEAS 2019:67 -tutkimus korostaa samalla, että kuntien rooli julkisessa hallinnossa on muuttunut kaksisuuntaisesti. Yhtäältä kunnille on annettu aiempaa enemmän tosiasiallista liikkumavaraa palvelujen organisoinnissa, hallintorakenteissa ja toimintamalleissa. Tämä kehitys on vahvistanut kunnallisen itsehallinnon muodollista ja organisatorista ulottuvuutta. Toisaalta erityisesti 2000-luvun suurissa rakenneuudistuksissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa, kuntien taloudelliset ja institutionaaliset edellytykset hoitaa laajoja lakisääteisiä tehtäviä ovat heikentyneet. Samalla päätöksentekoa ja tehtäviä on keskitetty kuntia suuremmille alueille,

⁷ VNTEAS 2019:67, s. 29.

mikä on muuttanut kuntien asemaa osana julkisen vallan kokonaisrakennetta. Mainitut uudistukset ovat osaksi pyrkineet myös vastaamaan kuntien voimavarojen eriytymiseen ja taustalla olevan yhteiskunnallisen kehityksen vaikutuksiin eri kuntien mahdollisuuksiin järjestää palveluita.

15. Tämän seurauksena kuntia ei valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa voida enää hahmottaa yksinomaan yleisinä ja kaikilta osin samanlaisina paikallishallinnon yksikköinä. Kunnat näyttäytyvät pikemminkin osina monitasoista hallintorakennetta, jossa tehtäviä siirtyy, jaetaan tai keskitetään eri hallinnon tasoille. Tämä kehitys haastaa perinteisen käsityksen kunnasta perusoikeuksien ensisijaisena toteuttajana, mutta ei poista kunnille edelleen kuuluvaa keskeistä roolia perusoikeuksien, erityisesti sosiaalisten oikeuksien, toteuttamisessa.
16. Yhtenäiskuntamallin asemaa valtiosääntöoikeudessa tarkasteltaessa tutkimus tekee selkeän eron hallintopoliittisten ratkaisujen ja perustuslaista seuraavien oikeudellisten vaatimusten välillä. Yhtenäiskuntamalli ei ole perustuslaista johdettava normatiivinen vaatimus. Perustuslaki ei määrittele kunnan vähimmäiskokoa, tehtäväkenttää eikä edes yksittäisen kunnan olemassaolon turvaamista. Perustuslaki ei siten suojaa olemassa olevaa kuntarakennetta sellaisenaan eikä edellytä, että kaikilla kunnilla olisi keskenään yhtäläiset tehtävät tai asema. Sen sijaan perustuslaista seuraa kunnallisen itsehallinnon vähimmäissisältö. Tähän kuuluvat kansanvaltaisuus, kunnallinen päätöksenteko ja osallistumismahdollisuudet, taloudellinen itsehallinto sekä rahoitusperiaate. Lisäksi perusoikeuksien on toteuduttava yhdenvertaisesti kuntarakenteesta ja tehtäväjaosta riippumatta.
17. Yhtenäiskuntamalli näyttäytyy tutkimuksessa siten ensisijaisesti historiallisena ja hallintopoliittisena ratkaisuna eikä valtiosääntöoikeudellisena velvoitteena. Suomen itsenäisyyden ajan historiassa lainsäädännössä pitkän ajan vallitseva oli eri kuntatyyppien (kaupungit, kauppalat ja maalaiskunnat) erottelu. Yhtenäiseen kuntaan ja kuntia koskevaan lakiin päädyttiin suhteellisen myöhään erityisesti hyvinvointivaltioon yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin ja yhtenäisen hyvinvointivaltion toteuttamisen yhteydessä. Perusoikeuksien vahvistuminen osaltaan on epäsuorasti vahvistanut yhtenäisyyden ajatusta, sillä perusoikeuksien yhdenvertaisella toteuttamisella varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollossa ja muissa sosiaalisissa ja sivistyksellisissä oikeuksissa on ollut varsin helppoa perustella yhtenäiskunnan ja yhtenäisen palvelurakenteen ideaaleja. Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa ja perustuslain soveltamisessa yhtenäiskunnalla ei ole ollut vastaavaa asemaa kuin sillä on ollut tavallisen lainsäädännön sekä kuntapolitiikan kehityksessä.⁸
18. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksen johtopäätöksenä on, että kuntien eriytyminen on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää. Eriyttämisen edellytyksenä on kuitenkin, ettei se

⁸ VNTEAS 2019:67, s. 29–30, 32 ja 85–88.

murena kunnallisen itsehallinnon ydintä eikä johda perusoikeuksien tosiasialliseen heikentymiseen tai perusteettomaan eriarvoisuuteen. Kuntien erilaistuminen on näin ollen mahdollista perustuslain puitteissa, kunhan se toteutetaan perusoikeusjärjestelmän ja kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten asettamissa rajoissa.

2.2 Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin hallintopolitiikassa ja erityislainsäädännössä

19. Kuntia koskevassa lainsäädännössä ja kunta- ja hallintopolitiikassa on elänyt pitkälti 1990-luvulle asti tosiasiallisena ideaalina yhtenäiskunnan ajatus ilman, että tämä perustui hallitusmuodon tai muun perustuslakina pidettävän lain säännöksiin. Kyse on ajatuksesta siitä, että kuntia koskeva perustuslainsäädäntö on samanlaista ja kunnilla on lähtökohtaisesti samat tehtävät.
20. Modernia paikallishallintoa 1860-luvulla perustettaessa painotettiin kunnan roolia kansanvaltaisena paikallisyhteisönä ja kansansivistystä koskevien tehtävien hoitajana mutta tällöin maaseutukuntien ja vanhojen kaupunkien tehtävät säädettiin selkeästi erikseen. Kuntien tehtäviä laajennettaessa ja varsinkin 1950–1980 -luvun sosiaali- ja hyvinvointivaltiota rakennettaessa kunnan rooli oli laajalti toteuttaa lakisääteisiä palveluita ja valtionohjauksella ja valvonnalla sekä perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautettavissa olevalla yhdenvertaisuudella kuntia ohjattiin yhtenäisiin ratkaisuihin. Valtionosuus- ja hallinnonuudistuksista lähtien 1990-luvulta kuntia koskevan hallintopolitiikan linja on kuitenkin ollut hajauttaa hallintoa, vapauttaa kuntien mahdollisuuksia järjestää palveluitaan sekä osaksi myös rationalisoida julkisia palveluita. Julkisen hallinnon rationalisointiin on Suomessa liittynyt varsin vahvasti palveluiden keskittäminen siten, että palveluiden järjestäjillä on tosiasiallisesti riittävät edellytykset järjestää palvelut.
21. Lainsäädännön käytännöissä ja osaksi kuntien roolia ja tulevaisuutta koskevissa hallintopoliittisissa selvityksissä ja ideaaleissa ollaan 2000-luvulla ja varsinkin 2010- ja 2020-luvuilla käytännössä irtaannuttu yhtenäiskunnan ideaalista kohti lisääntyvää kuntien eriytymistä. Osaksi kyse on tosiasioiden ja erilaisten kuntien hyvinkin erilaisten tilanteiden tunnustamisesta. Kuntien tosiasialliset tehtävät ovat alkaneet yhä laajenevan kuntien yhteistoiminnan myötä eriytyä, mutta lainsäädännössä lähdetään edelleen siitä, että periaatteessa kuntien tehtävät ovat samat ja kunnallishallinnolle kuuluvat tehtävät muodollisesti kiinnitetään kuntaan. Kuitenkin kuntien lakisääteisellä erityisellä toimialalla lisääntyvästi edellytetään tiettyä väestöpohjaa, jolloin kuntien on järjestettävä palvelut suoraan asianomaisen substanssilainsäädännön perusteella yhteistoiminta-alueella.
22. Taustalla on myös se, että palvelujen järjestämisessä on alettu korostaa niiden laadun ja tehokkuuden edellytyksiä. Monien palvelujen asianmukainen ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää tietyn kokoista väestöpohjaa ja riittäviä voimavaroja. Tämän vuoksi kuntien tosiasiallisia tehtäviä palvelurakenteessa on ollut

tarkoituksenmukaista järjestää osin nykyisestä kuntajaosta poikkeavalla tavalla. Käytännössä tämä on lisännyt lailla säädettyä kuntien pakollista yhteistyötä: yhä useampien merkittävien tehtävien hoitaminen edellyttää joko tiettyä väestöpohjaa tai riittäviä resursseja tehtävän itsenäiseen järjestämiseen.

23. Kunnille on siis näissä tehtävissä asetettu nimenomainen velvoite järjestää palvelut tai tehtävien hoito yhdessä toisten kuntien kanssa. Kuntien lakisääteinen ja pakollinen yhteistyö on toki ollut pitkään hyvinkin laajaa mutta lakisääteisissä yhteistyössä tapahtuvaan järjestämisen mallille rakentuissa lainsäädäntöuudistuksissa tätä järjestämisen organisointitapaa on sovellettu yhä systemaattisemmin. Merkittävänä avauksena tälle kehitykselle toimi kunta- ja palvelurakenneuudistus ja laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) eli paras -puitelaki, joka säädetiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.⁹
24. Palvelurakenteita pyrittiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa vahvistamaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa sekä parantamaan tuottavuutta. Paras -puitelilla koottiin tiettyjä palveluita vähintään 20 000 asukkaan tai 50 000 asukkaan kokonaisuuksiin. Korkeampi vähintään 50 000 asukkaan väestöpohja säädettiin koskemaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan haltijana olevaa kuntaa tai kuntien yhteistoiminta-aluetta. Uudistuksessa kunnan tuli muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.
25. Paras -hanke haki näin kuntarakenteen uudistamista kuntien yhdistymisen kautta sekä myös aikaisempaa vahvempia yleisiä perusteita kuntien yhteistyölle palveluiden järjestämisessä silloin, kun kuntarakenteen mukaista kuntaa suurempi väestöpohja on ollut tarpeen. Paras -hankkeen jälkeen Suomessa yritettiin vaalikaudella 2011 – 2014 kuntapohjaista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä myös kunta- ja palvelurakenteen uudistusta, jotka eivät tuolloin toteutuneet.¹⁰ Kuntarakenteen mittavampi uudistus odottaa edelleen toteutusta.
26. Paras -hankkeen jälkeen lakisääteisessä yhteistoiminnassa tapahtuvassa järjestämisessä on erotettavissa karkeasti ottaen kolme erilaista mallia, joita käytetään erityislainsäädännössä osaksi myös päällekkäin. Ensimmäinen vaadittavaan väestöpohjaan perustuva malli. Nykyisin

⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta, HE 515/2006 vp; PeVL 37/2006 vp.

¹⁰ Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportti 2011–2014, valtiontalouden tarkastusviraston kertomukset eduskunnalle, K 20/2014 vp, https://www.parliament.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/k_20+2014.pdf sekä valtiovarainvaliokunnan lausunto kyseisestä kertomuksesta, VaVL 9/2014 vp, jossa valtiovarainvaliokunta tarkasteli myös kuntataloutta ja kuntarakenteen sekä kuntien tehtävien uudistamista sekä viittasi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen kanssa samansuuntaisiin muihin arvioihin, kuten Talouspolitiikan arviointineuvoston raporttiin.

merkittävä on esimerkiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) asetettu 20 000 työvoimaan kuuluvan asukkaan väestöpohjan vaatimus, joka edellyttää paraspuitelain puhtaasti koko väestöön perustuvaan väestöpohjavaatimukseen verrattuna merkittävästi suurempaa kokonaisväestömäärää. Toinen on luontevan ja yhteiskunnallisen tarpeen ja yhteiskunnallisten toimintojen näkökulmasta perustellun kuntaa suuremman toiminta-alueen vaatimus. Kolmas on tehtävän hoitamiseen kohdistettujen riittävien voimavarojen ja palveluiden tarpeen vaatimus.

27. Työvoima- ja yrityspalveluiden uudistuksessa (TE-uudistus) työvoimapalveluiden järjestäminen siirrettiin kuntien tehtäväksi ja kunnan järjestämistehtävä tuli kuntien yleisen valtionosuuden piiriin valtionosuustehtävänä. Työvoimapalveluiden järjestämisestä säädetään lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 12 §:ssä, jonka mukaan kunta voi järjestää tämän lain mukaan kunnan järjestämisvastuulle kuuluvat työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (työllisyysalue) yhdessä jonkin toisen tai useamman muun kunnan kanssa siten, että työllisyysalueen kuntien yhteenlaskettu työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Työllisyysalueen tulee muodostaa maantieteellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue. Asetettu kriteeristö täyttää näin väestöpohjan ja maantieteellisesti yhtenäisen ja talousmaantieteellisesti ja yhteiskunnallisesti perustellun alueellisen kokonaisuuden vaatimukset.
28. Kolmannesta, riittävien voimavarojen vaatimuksesta yksi esimerkki voimassa olevasta lainsäädännöstä on omaksuttu laissa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009). Lain 2 §:n mukaan, jos kunta huolehtii ympäristöterveydenhuollosta itse, sillä on oltava tehtävän järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään. Jos kunnalla ei ole käytettävissään 1 momentissa tarkoitettuja henkilöresursseja, sen on yhdessä jonkin toisen tai useamman kunnan kanssa muodostettava yhteistoiminta-alue. Tehtävien hoitamista varten perustetaan tällöin kuntalain (365/1995) 77 §:ssä tarkoitettu yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin taikka yhteistoiminta-alueen tehtäviä hoitaa kuntayhtymä. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaa yksi toimielin, jolla on oltava käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit. Lain 3 §n mukaan ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä yhteistoiminta-alueella voidaan poiketa, jos toiminnallista kokonaisuutta ei voida muodostaa saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien johdosta tai poikkeaminen on tarpeen suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien taikka saamelaisten kieltä tai kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi taikka tehtävien riittävän laadukas järjestäminen kunnassa tai yhteistoiminta-alueella voidaan muutoin turvata.

29. Laajamittainen yhteistyö ja sitä kautta kuntien tosiasiallisen roolien palveluiden tuottamisessa eriytyminen on näin pitkälti empiiristä todellisuutta. Se ei kuitenkaan koske kunnan järjestämisvastuun yhtä keskeistä osaa, rahoitusvastuuta vaan yhteistyöalueilla ja vastaavissa rakenteissakin jokainen peruskunta on järjestämiseen kuuluvassa rahoitusvastuussa kaikissa tehtävissään. Historian pitkässä kaaressa keskiajalla ja pitkälti itsenäisyyden ajan alkuun asti kuntien tehtävätkin ja rooli oli kaupunki- ja maalaiskunnissa erilainen. Yhtenäiskuntaa ei suoraan edellytetä perustuslaissa ja valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuskirjallisuudessa, mutta yhtenäiskunnan idealle on esitettävissä valtiosääntöoikeudellisia argumentteja johtuen perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteesta ja osaksi myös kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisen perustan ja siihen liittyen perustuslain osallistumisoikeuksien vaatimuksesta. Pääosin nämä argumentit eivät kuitenkaan nojaudu perustuslakivaliokunnan tähänastiseen auktoritatiiviseen tulkintakäytäntöön tai valtiosääntöoikeudellisen tutkimuskirjallisuuden vakiintuneisiin käsityksiin.
30. Kuntien olosuhteiden eriytymiskehitys on väestökehityksen ja taloudellisen kehityksen myötä pikemminkin voimistumassa. Kunnilla erilaisista deregulaatiopyrkimyksistä huolimatta erittäin laaja lakisääteinen erityinen toimiala. Erityisen toimialan yhteistoimintajärjestelyt ovat kontekstisidonnaisia ja muodostuneet kyseisen sektoriin pragmaattisista tarpeista käsin. Kokonaisuutena järjestelmä on muodostunut kuitenkin vaikeasti hahmotettavaksi ja nämä sektorikohtaiset pragmaattiset ratkaisut eivät välttämättä pysty enää lähitulevaisuudessa riittävästi ratkaisemaan kuntien eriytymiseen liittyviä taloudellisen kantokyvyn ongelmia. Lisäksi nykyinen lainsäädännöllinen ajatus kaikkien kuntien teoriassa samanlaisista tehtävistä ei käytännössä laajan yhteistyön osalta vastaa todellisuutta.
31. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työvoima- ja elinvoimapalveluiden uudistukset olivat myös periaatteellisesti hyvin merkittäviä kuntien tehtävien kannalta. Uudistusten myötä kuntien tehtävät ovat selkeästi painottuneet uudella tavalla, mikä on vahvistanut nimenomaan tiettyjä, aikaisemmin hallintopolitiikassa mahdolliseksi ja vaihtoehtoisiksi kuvattuja kuntien rooleja.¹¹ Kuntien tehtävissä korostuvat nyt aiempaa vahvemmin sivistys ja opetus (sivistyskunta), työllisyys, elinvoiman edistäminen, alueensa kehittäminen ja alueellisen talouskasvun tukeminen (elinvoimakunta ja hyvinvoinnin edistäminen) sekä toiminta paikallisen osallistumisen ja demokratian sekä paikallisen hallinnon yleisenä foorumina. Nämä kaikki ovat merkittäviä suomalaisen yhteiskunnan perustehtäviä.

¹¹ Tässä suhteessa on mielenkiintoista palata valtioneuvoston asettaman kuntien tulevaisuutta pohtineen parlamentaarisen työryhmän väliraporttiin 7.2.2017, jossa esitettiin neljä erilaista visiota tulevaisuuden kunnasta ja korostettiin muun muassa kuntien erilaistumista. Skenaariot olivat 1) innostava elinvoimakunta; 2) ratkaisut etsivä sivistyskunta; 3) laiska kunta, joka keskittyy asumiseen tai peruspalveluihin sekä 4) lannistunut kunta, joka on näivettymisen kierteessä. Parlamentaarinen ryhmän näkemyksen mukaan tulevaisuuden kunta on koti kaikelle ja toimii laaja-alaisessa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Ks. Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot – parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017, <https://vm.fi/documents/10623/1106586/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+visiot+2030.pdf/f584dde0-f12b-4b96-b20d-c361d89797d7/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+visiot+2030.pdf>.

32. Koulutus- ja sivistystehtävissä kuntien tehtävät ovat lainsäädäntöön perustuen eriytyneet. Kaikille kunnille kuuluu järjestämisvastuu perusopetuksesta ja esiopetuksesta sekä tietyt yleiset oppivelvollisuuden toteuttamiseen liittyvät tehtävät. Opetus- ja sivistyspuolen lainsäädännössä sen sijaan toisesta asteesta lähtien tehtäviä ei ole säädetty yleisesti kunnan järjestämisvastuulle vaan järjestämisluvan saaneelle toimijalle. Näin on tilanne esimerkiksi lukio- ja ammattikoulutuksen osalta, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä.
33. Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n perusteella kunnalla on perusopetuksen ja esiopetuksen järjestämisvelvollisuus. Oppivelvollisuuslain (1214/2020) asuinkunnalle kuuluu lain mukainen ohjaus- ja valvontavastuu sekä opiskelupaikan osoittaminen. Väestöllinen muutos tuo kuitenkin merkittäviä paineita perus- ja esiopetuksen järjestämisen tilanteeseen. Lasten määrä vähenee jo nyt voimakkaasti syntyvyyden laskun johdosta.
34. Kunta- ja maakuntatasolla erot ovat suuria. Jyväskylän yliopiston opetus- ja kulttuuriministeriölle kokoaman tilannekuvan mukaan noin joka kolmannessa kunnassa väestön ennakoidaan vähenevän jopa yli 20 prosentilla 2030 -luvun aikana. Pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kaupungeissa väkiluvun ennakoidaan sen sijaan kasvavan. Väestön odotetaan kasvavan noin joka viidennessä kunnassa.¹² Eriytyvä kehitys nostaa merkittävästi kustannuksia. Euromääräinen kustannusten kasvu on suurempaa pienissä, maaseutumaisissa kunnissa kuin kasvavissa ja tiheään asutuissa kunnissa.¹³
35. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistiossa 2026:14 arvioidaan yksityiskohtaisesti lapsien määrän vähenemisestä useissa kunnissa seuraavaa kuntien erilaistumista perusopetuksen järjestämisessä. Työryhmän kokoaman analyysin mukaan suurempi oppilasmäärä ja asukaskohtainen verotulo olivat esimerkiksi yhteydessä laajempaan kielten opiskeluun. Myös lukion aloittaneiden osuus ikäluokasta oli yhteydessä vapaaehtoisten ja valinnaisten kielten opiskeluun. Vaikka oppilaiden ja perheiden valinnat vaikuttavat kielten opiskeluun, erot heijastavat myös kuntien vaihtelevia resursseja, aineenopettajien saatavuutta sekä sitä, onko oppilasmäärä riittävä ryhmien muodostamiseen. Erot kertovat siis myös opiskelumahdollisuuksien yhdenvertaisuuden vajeista.¹⁴
36. Kuntien eriytymiskehityksen ennakoidaan aiheuttavan merkittäviä ongelmia tulevaisuuden perusopetuksessa. Yhtenä keinona vastata näihin ongelmiin nähdään opetus- ja

¹² Kalalahti, M., Minkkinen, L., Saarinen, T., Tyni, K., Vaara, E., Ala-Vähälä, T., Häkkinen, P., Jänkälä, J-P., Pitkänen, H., Pöysä-Tarhonen, J., Tarnanen, M. (2025). Perusopetuksen tilannekuva erilaistuvissa kunnissa: Manner-Suomen kuntien tarkastelu. Jyväskylän yliopisto. <https://doi.org/10.17011/kti-rt/16>, s. 7 ja vuoden 2024 väestöennuste, (Suomen virallinen tilasto [SVT], 2024).

¹³ Kalalahti, M., Minkkinen, L., Saarinen, T., Tyni, K., Vaara, E., Ala-Vähälä, T., Häkkinen, P., Jänkälä, J-P., Pitkänen, H., Pöysä-Tarhonen, J., Tarnanen, M. (2025). Perusopetuksen tilannekuva erilaistuvissa kunnissa: Manner-Suomen kuntien tarkastelu. Jyväskylän yliopisto. <https://doi.org/10.17011/kti-rt/16>.

¹⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö, (2026). Perusopetuksen järjestäminen murroksessa. Väestökehityksen haasteita perusopetuksen järjestämisessä tarkastelevan työryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2026.14, erit. s. 16–17.

kulttuuriministeriön työryhmämuistiossa kuntien välisen yhteistyön kehittäminen ja myös perusopetuksen ja muun kuntien rahoituksen uudistaminen tukemaan mahdollisimman laajaa kuntien välistä toiminnallista yhteistyötä. Myös kouluverkon tarkastelu kuntarajoja laajempina kokonaisuuksina voi tarjota ratkaisuja ongelmiin.¹⁵ Käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän viesti on, että nykyisten kuntarajojen mukaan tapahtuva perusopetuksen järjestäminen ei tule olemaan enää taloudellisesti eikä lapsen edun näkökulmasta toimiva vaihtoehto lukuisassa joukossa Suomen kuntia.

37. Perusopetuksen osalta joudutaan näin pian pohtimaan järjestämisvastuun perustavanlaatuisia kysymyksiä. Merkittävässä joukossa kuntia perusopetuksen järjestäminen on väistämättä tehtävä yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai sitten järjestämisvastuu on perusopetuksen osalta koottava vain osan kunnista tehtäväksi nykyisen kuntajaon mukaista kuntaa laajemmalla alueella. Syntyvyyden ja lasten vähenemisestä johtuen vastaava ilmiö kohdataan osaksi myös varhaiskasvatuksessa.
38. Lukiolain (714/2018) mukaan koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää koulutuksen järjestämislupaa. Lupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Vastaavasti nykyisessä laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) perusteella ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupaa. Järjestämislupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen on tarpeellista ottaen huomioon valtakunnalliset ja alueelliset osaamistarpeet sekä tutkintojen ja koulutuksen tarjonta. Järjestämislupa voidaan myöntää hakijalle, jolla on hakemansa tehtävän toteuttamiseksi tarvittava osaaminen ja riittävä yhteistyö työ- ja elinkeinoelämän kanssa sekä taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset haetun tehtävän mukaisten tutkintojen ja koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Vastaavalla tavalla myös lukiokoulutuksen järjestämislupa edellyttää, että koulutukselle on alueellinen tai valtakunnallinen koulutustarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen.
39. Kolmannella asteella koulutus on vielä enemmän lain ja siihen perustuvalla valtionohjauksella keskitetty. Ammattikorkeakoulutoiminta edellyttää ammattikorkeakoululain (932/2014) valtioneuvoston myöntämää toimilupaa. Toimiluvan myöntämisen edellytyksenä on, että ammattikorkeakoulu on koulutustarpeen vaatima ja että hakijalla on toiminnan laatu, vaikuttavuus ja tehokkuus huomioon ottaen taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset ammattikorkeakoulun laissa säädettyjen tehtävien asianmukaiseen järjestämiseen. Ammattikorkeakoulun yhteistyövelvoitteet ulottuvat omaa aluetta laajempaan yhteistyöhön suomalaisten ja ulkomaisten korkeakoulujen ja elinkeinoelämän sekä työelämän kanssa.

¹⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2026:14, s. 20–28, 42–48, 57–63 ja 100–103.

40. Yliopistoista säädetään lailla ja yliopistoilla on kansallinen ja kansainvälinen tehtävä ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen velvollisuus. Sivistyskunnan lakisääteiset tehtävät ja tosiasialliset tehtävät alueellisessa kehityksessä ovat erilaisia yliopisto- ja korkeakoulu-kaupungeissa verrattuna kuntiin, joilla ei ole korkea-asteen koulutusta, mutta jotka järjestävät järjestämisluvan perusteella toisen asteen koulutusta ja verrattuna kuntiin, joilla on yksinomaan perusopetuslain ja oppivelvollisuuslain mukaiset tehtävät. Tämä yhtä kunnan keskeistä tehtäväalaa koskeva tarkastelu eri kuntien roolien ja eroista kuvaa hyvin yleisemminkin eri kuntien tosiasiasa hyvinkin erilaisia rooleja, vaikka kuntien tehtävissä on paljon myös yhteistä.
41. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja siihen liittyneessä Uudenmaan erillisratkaisussa tunnustettiin vahvasti lainsäädännössä pääkaupungin eli Helsingin erityisasema. Helsingin kaupunki hoitaa itse muualla maassa hyvinvointialueelle säädetyt tehtävät ja tämä eriyttäminen on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.¹⁶ Kansainvälisesti on varsin tavanomaista, että pääkaupungille on säädetty kuntia koskevassa lainsäädännössä erityisasema ja erityisiä tehtäviä. Helsingin kaupungin erityisasemaa koskeva lainsäädäntö on myös periaatteellisesti merkityksellinen, että siinä perustuslakivaliokunta on hyväksynyt varsin huomattavan eron kuntien tehtävissä ja vieläpä niin, että vaalien kautta tapahtuva kansanvaltainen osallistuminen on järjestetty eri tavoin Helsingin kaupungissa kuin muualla maassa.

¹⁶ PeVL 17/2021 vp, kappaleet 117–129.

3. PERUSTUSLAISSA SUOJATUN KUNNAN ASUKKAIDEN ITSEHALLINNON KESKEISET OMAISPIIRTEET SEKÄ YHDENVERTAISUUSPERIAATE

3.1 Kunnallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet

42. VNTEAS 2019:67-tutkimuksen mukaan perustuslain aikana kunnallisen itsehallinnon suoja on muotoiltu aiempaa selkeämmin oikeudelliseksi kokonaisuudeksi, mutta sen peruslähtökohta on säilynyt muuttumattomana. Perustuslain 121 § turvaa kunnallisen itsehallinnon, mutta ei määrittele sen sisältöä tyhjentävästi. Tutkimuksen mukaan kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja ei ole absoluuttinen eikä estä lainsäätäjää kehittämästä kuntajärjestelmää, muuttamasta kuntarakennetta tai eriyttämästä kuntien tehtäviä.¹⁷ Suoja kohdistuu sen sijaan kunnallisen itsehallinnon vähimmäissisältöön. Tämä vähimmäissisältö muodostuu useista toisiinsa liittyvistä elementeistä.
43. Vaikka kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteet on määritelty perustuslaissa, kuntaa tai sen vähimmäiskriteerejä ei siinä tai muussakaan lainsäädännössä määritellä. Kunnan koosta, asukasluvusta tai muustakaan kuntajaon tarkemmista edellytyksistä ei säädetä. Kuntien asukasmäärissä ja pinta-aloissa onkin suurta vaihtelevuutta. VNTEAS 2019:67-tutkimuksessa korostetaan, että kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja ei ulotu yksittäisten kuntien olemassaolon turvaamiseen eikä tietyn kuntarakenteen säilyttämiseen. Perustuslaki ei takaa kunnalle oikeutta säilyä muuttumattomana eikä estä kuntajaon muuttamista, vaikka muutos tapahtuisi kunnan tahdon vastaisesti. Tällaiset toimenpiteet edellyttävät kuitenkin perusoikeusperusteista kokonaisarviointia, jossa keskeistä on kuntalaisten oikeuksien turvaaminen. Kunnallisen itsehallinnon suoja kytkeytyy näin ensisijaisesti ihmisten, ei hallinnollisten yksiköiden, asemaan.
44. Kokonaisuutena kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja määrittää lainsäätäjän harkintavallan rajat, mutta jättää liikkumavaraa kuntajärjestelmän kehittämiselle. Itsehallinnon suojan ydin ei estä kuntien tehtävien eriyttämistä tai hallintorakenteiden muuttamista, kunhan kunnallisen päätöksenteon kansanvaltaisuus, taloudelliset edellytykset ja perusoikeuksien toteutuminen turvataan. Kunnallinen itsehallinto näyttäytyy siten perustuslaissa dynaamisena ja suhteellisena suojana, joka sopeutuu yhteiskunnallisiin muutoksiin, mutta asettaa samalla oikeudelliset rajat kuntia koskevalle sääntelylle.
45. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden itsehallinnosta ja sen keskeisistä ominaispiirteistä, jotka nauttivat perustuslain suojaa. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

¹⁷ VNTEAS 2019:67, s. 29-30, 32.

Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten eli kunnan asukkaiden oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.¹⁸ Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ovat tältä osin se, että kunnan ylin päätöksentekojärjestelmä on demokraattinen ja kunnan asukkaiden vaaleilla valitsemalla elimellä on myös tosiasialliset mahdollisuudet päättää kunnan taloudesta ja toiminnasta.¹⁹

46. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslaillinen kysymyksenasettelu palautuu näin ollen siihen, johtaako lainsäädäntö sellaiseen kuntien taloudellisen ja hallinnollisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan sekä varsinkin tilanteeseen, jossa kunnan mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan tulisi asiallisesti merkityksettömäksi.²⁰ Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella kyse on aina kokonaisarviosta.
47. Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnalla on verotusoikeus. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella perustuslain 121 § sisältää rahoitusperiaatteen, jonka mukaan kunnalle lailla säädettyvät tehtävät ja valtion kunnan talouteen kohdistuva sääntely eivät saa vaarantaa kunnan mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä ja erityisesti ne eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa kunnan asukkaiden valitsemalla elimellä ei olisi enää mahdollisuuksia päättää kunnan taloudesta ja toiminnasta. Kunnan yleinen toimiala eli mahdollisuus ottaa hoidettavakseen itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä on myös kunnallisen itsehallinnon keskeinen ominaispiirre.²¹
48. Kunnan verotusoikeus sekä valtion ja kuntien välisiä rahoitussuhteita koskeva rahoitusperiaate ovat kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä. Kunnan verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan.²² Taloudellisella autonomialla on periaatteellisestikin olennainen merkitys kunnan asukkaiden itsehallinnon tosiasiallisena edellytyksenä.²³

¹⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 175/II.

¹⁹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 74/I, ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä PeVL 63/2014 vp, s. 3/II, PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/I.

²⁰ Ks. taloudellisesta näkökulmasta PeVL 17/2021 vp, kappale 48 ja PeVL 26/2017 vp, s. 17–18, jotka koskevat sote-uudistuksen vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon.

²¹ Perustuslain ja sitä tulkitsevan perustuslakivaliokunnan käytännön ohella kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ja niiden tulkintaa määrittelee Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja, joka on saatettu laintasoisena voimaan Suomessa (SopS 65-66/1991, SäädK 1180/1991), ks. Council of Europe ETS No 122, European Charter of Local Self-Government, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=122>, varsinkin peruskirjan 9 artikla paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista.

²² Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 8–13 ja PeVL 16/2014 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot.

²³ Ks. Matikainen, T. (2014). Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana: tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsingin yliopisto, s. 3–4.

3.1.1 Kansanvaltaisuus

49. Keskeistä on ensinnäkin kunnallisen päätöksenteon kansanvaltaisuus. Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään julkisen vallan kansanvaltaisesta perustasta. Perustuslain esitöissä on todettu, että vaikka 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla.²⁴ Kunnan ylimmän toimielimen on oltava kunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema.²⁵ Ylimmällä toimielimellä tulee olla päätösvalta suhteessa kunnan muihin toimielimiin, ja sillä on oltava yleinen toimivalta päättää kunnan asioista. Lisäksi kunnan hallinnolla on oltava tietty riippumattomuus suhteessa valtionhallintoon.
50. VTEAS 2019:67 -tutkimuksen tekijöiden näkemys on, että perustuslakivaliokunta tulkitsee kansanvaltaisuusvaatimusta alueellisessa ja kunnallisessa itsehallinnossa varsin ankarasti. Välittömällä vaaleilla valittu toimielin on käytännössä kansanvaltaisuuden ydin, eikä muita osallistumismekanismeja pidetä riittävänä korvaamaan sen puuttumista. Tehtäviä voidaan siirtää kunnista maakunnille tai kuntayhtymille ja myös pakollinen yhteistoiminta on mahdollista, mutta järjestely ei saa tehdä kunnallisesta itsehallinnosta merkityksetöntä, kaventaa olennaisesti kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia eikä antaa yhdelle kunnalle määräävää asemaa. Lisäksi valtion ohjaus- ja määräämisvallan on perustuttava täsmälliseen lakiin ja oltava oikeudellisesti kontrolloitavissa.²⁶

3.1.2 Kunnan verotusoikeus ja oikeus päättää taloudestaan

51. Kunnalla tulee olla oikeus päättää taloudestaan ja sillä tulee olla verotusoikeus. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksen mukaan perustuslakivaliokunta on hahmottanut kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi sen, että sillä on oltava tosiasiallinen merkitys kunnan mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös hallinnostaan. Verotusoikeus ei siis ole vain muodollinen toimivalta, vaan osa itsehallinnon ydintä: jos verotusoikeuden sääntely heikentää olennaisesti kunnan taloudellista liikkumavaraa, vaarantuu samalla kunnallinen itsehallinto.
52. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kunnan verotusoikeutta koskien korostanut kolmea päälinjaa:
- (a) **Lailla säätämisen vaatimus.** Verovelvollisuuden, veron määräytymisperusteiden ja verovelvollisen oikeusturvan on perustuttava lakiin. Kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja lainsäätäjällä on toimivalta järjestellä verotusoikeuden

²⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 74.

²⁵ Ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3; PeVL 24/2008 vp, s. 2; PeVL 23/2001 vp, s. 2.

²⁶ VNTEAS 2019:67, s. 80–81.

yksityiskohtia. Samalla perustuslain 121 §:n 3 momentin lähtökohtana on, että kunnat päättävät veroprosentin suuruudesta laissa säädettyjen perusteiden puitteissa.²⁷

- (b) **Tosiasiallinen taloudellinen autonomia.** Sääntely ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kuntien toimintaedellytykset heikkenevät niin, että niiden mahdollisuus päättää taloudestaan tosiasiallisesti kaventuu. Erityisen ongelmallisina valiokunta on pitänyt järjestelyjä, jotka johtaisivat kunnallisveroprosenttien huomattavaan ja hallitsemattomaan eriytymiseen tai useisiin rinnakkaisiin alueellisiin verorahoitusjärjestelmiin.²⁸
- (c) **Lainsäätäjän rajoitettu harkintavalta.** Lainsäätäjä voi säätää verojärjestelmän rakenteesta, veropohjasta ja jopa rajoittaa kuntien veroprosentin määräytymistä, kunhan verotusoikeuden ydin ei muutu merkityksettömäksi. Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp valiokunta hyväksyi poikkeuksellisen, siirtymävaiheeseen liittyvän veroprosentin lakisääteisen alentamisen, koska se liittyi laajaan perusoikeuskytkentäiseen hallinnolliseen uudistukseen ja toteutettiin verovelvollisten intressissä. Ratkaisu oli kuitenkin poikkeuksellinen eikä muuta peruslähtökohtaa, jonka mukaan veroprosentista päättäminen kuuluu kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta katsoi, että kunnallisveroprosenttien tasosta voitiin kyseisessä erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin sitä estämättä.

3.1.3 Kunnan tehtävistä on säädettävä lailla

- 53. Toinen keskeinen elementti kunnallisessa itsehallinnossa on, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla.²⁹ Perustuslain 121 §:n 2 momentin edellyttämään kuntien tehtävistä lailla säätämiseen ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuteen samoin kuin kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytysten turvaamiseen liittyy kiinteästi myös rahoitusperiaate. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.³⁰
- 54. VTENAS 2019:67 -tutkimuksen mukaan kunnille laissa osoitettavat tehtävät yleensä ja rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan ja säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava myös niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään ja velvoitteistaan.³¹ Rahoitusperiaate liittyy näin myös kunnan asukkaiden itsehallintoon.

²⁷ Ibid., s. 82-83.

²⁸ Ibid., s. 82.

²⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 176.

³⁰ PeVL 17/2021 vp, kappale 62, PeVL 90/2022 vp, kappale 10, PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot, ks. erityisesti PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2011 vp, s. 2

³¹ VNTEAS 2019:67, s. 84.

Perustuslain ohella rahoitusperiaate sisältyy myös Suomen ratifioimaan ja Suomessa lakina voimassa olevaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

55. Valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei rahoitusperiaatteen toteutumista voida arvioida vain koko kuntasektorin tasolla, vaan tarkastelu on tehtävä myös yksittäisten kuntien näkökulmasta, koska itsehallinto on turvattu kunnittain. Samalla valiokunta on kuitenkin antanut lainsäätäjälle varsin laajan harkintamarginaalin esimerkiksi valtionosuusleikkauksissa, vaikka ne vaikuttaisivat merkittävästi yksittäisiin kuntiin.³²
56. Sitten perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa hallituksen esitykseen, jossa ehdotettiin tartuntatautilain muuttamista covid-19-epidemian vuoksi. Esityksen tavoitteena oli antaa kunnille ja aluehallintovirastoille toimivaltaa asettaa hygieniavelvoitteita, rajoittaa asiakas- ja yleisötilojen käyttöä, sulkea tiettyjä tiloja määrääjäksi sekä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyky pandemiatilanteessa. Kyse oli pääosin väliaikaisesta sääntelystä, jolla pyrittiin normaaliolojen lainsäädäntöä muuttamalla mahdollistamaan perusoikeuksiin puuttuvat, mutta välttämättömiksi arvioidut toimet väestön terveyden ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn turvaamiseksi covid-19-epidemian aikana.
57. Ehdotetun 9 a §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö tai aluehallintovirasto olisi voinut velvoittaa kunnan tai kuntayhtymän muuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa tilanteessa, jossa covid-19-epidemia heikentää tai saattaa heikentää järjestelmän toimintakykyä. Valiokunnan mukaan ongelmallista oli erityisesti se, että:
 - (a) **Soveltamisedellytykset olivat väljiä.** Ilmaisu, jonka mukaan toimintaa voitaisiin muuttaa, jos epidemia "heikentää tai saattaa heikentää" järjestelmän toimintakykyä, jätti viranomaiselle laajan ennakollisen ja tapauskohtaisen harkintavallan ilman tarkempia laintasoista rajaavia kriteerejä.
 - (b) **Velvoitteen sisältö jäi osin avoimeksi.** Laista ei riittävän täsmällisesti ilmennyt, kuinka laajasti kunnan tehtäväkenttää voitaisiin muuttaa, millä edellytyksillä palveluja voitaisiin siirtää kuntien välillä tai missä tilanteessa järjestämisvastuun ulkopuolisia potilaita olisi otettava hoidettavaksi.
 - (c) **Kyse oli tosiasiallisesti uusista tai laajenevista tehtävistä.** Vaikka esityksessä väitettiin, että kyse on vain tehtävien täsmentämisestä, valiokunnan näkemyksen mukaan velvollisuus hoitaa myös muiden kuntien potilaita merkitsi käytännössä uutta tehtävää. Perustuslain 121 § edellyttää, että tällaiset velvoitteet määritellään riittävän

³² Ibid.

täsmällisesti lailla, eikä niiden keskeinen sisältö saa jäädä hallintoviranomaisen harkinnan varaan.³³

3.1.4 Kunnan itsenäisyys suhteessa valtioon

58. Kunnan viranomaisten organisatorinen ja toiminnallinen itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Valtiolla ei ole kuntiin nähden yleistä, hallinnolliseen alisteisuuteen perustuvaa ohjaus- tai valvontavaltaa, vaan kaikki kuntiin kohdistuva ohjaus ja valvonta edellyttävät lainsäätöä perustaa. Perustuslaki rajoittaa sekä ohjauksen sisältöä että sen säädöstasoa, ja erityisesti ohjauksen kohteen on oltava täsmällisesti rajattu. Mitä syvemmälle ohjaus tai valvonta ulottuu kunnallisen itsehallinnon ydinalueisiin, kuten kunnan itsenäiseen talouteen tai yleiseen toimialaan, sitä pidättyväisempää ja rajatumpaa sen on oltava. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että kunnan talousarvion alistamisvelvollisuutta ei voida säätää tavallisella lailla, mutta yksittäisten kunnan talouteen liittyvien päätösten (takauksen, lainanoton) alistamisvelvollisuus on voitu toteuttaa ilman perustuslainsäätämisjärjestystä.³⁴
59. Kunnallisen itsehallinnon suoja koskee kunnan hallintoa kokonaisuudessaan, eikä valtion laajempaa ohjausvaltaa voida perustella pelkästään tehtävän erityisluonteella. Poikkeukset kuntalain mukaisista ohjaus- ja valvontasuhteista edellyttävät aina nimenomaista lakiperustaa. Perustuslaki sallii kuitenkin lakisäätöissä tehtävissä kunnan yleistä toimialaa laajemman ohjauksen ja valvonnan, erityisesti silloin kun ohjaus palvelee perusoikeuksien toteuttamista tai julkisen hallinnon toimivuutta, edellyttäen että ohjaus ei muutu sitovaksi määräysvallaksi ja että kuntien oma päätösvalta säilyy kokonaisuutena arvioiden tosiasiallisena.

3.1.5 Kuntajako- ja rakenne kuntien vähimmäisedellytysten määrittäjänä

60. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksen mukaan kuntajako ja kuntarakenne eivät sellaisenaan kuulu kunnallisen itsehallinnon suojan ytimeen, mutta niillä on välillinen merkitys kunnan vähimmäisedellytysten kannalta. Perustuslain 121 § ei turvaa yksittäisen kunnan pysyvyyttä tai oikeutta olemassaoloon, vaan suojaa ennen kaikkea olemassa olevien kuntien itsehallinnollista asemaa. Lainsäätäjällä on siten toimivalta muuttaa kuntajakoa ja toteuttaa myös pakkoliitoksia, kunhan sääntely perustuu lakiin.³⁵ Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaosta on säädettävä lailla. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksessa perustuslakivaliokunta totesi, ettei siten ollut valtiosääntöisiä esteitä säätää kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja päätöksenteon menettelystä lailla myös.³⁶

³³ PeVL 44/2020 vp, s. 7–8.

³⁴ PeVL 9/1994 vp, s. 2.

³⁵ VNTEAS 2019:67, s. 86–87.

³⁶ PeVL 37/2006.

61. Kuntarakenne muodostuu valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi silloin, kun muutokset vaikuttavat itsehallinnon tosiasialliseen sisältöön. Kunnan on rakenteellisesti oltava sellainen, että se kykenee toteuttamaan asukkaidensa itsehallintoa, huolehtimaan lakisääteisistä tehtävistään ja turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen. Jos kunta on kooltaan, taloudeltaan tai hallinnollisilta edellytyksiltään sellainen, ettei se tosiasiallisesti kykene suoriutumaan tehtävistään, voidaan kysyä, täyttääkö se itsehallinnon vähimmäisedellytykset.
62. Tutkimuksessa korostetaan, että kuntarakennetta koskevissa ratkaisuissa on punnittava kahta näkökulmaa: toisaalta kunnallisen itsehallinnon suojaa ja toisaalta perusoikeuksien ja palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen turvaamista. Rakennemuutokset voivat olla valtiosääntöisesti perusteltuja, jos ne vahvistavat kuntien kykyä vastata tehtävistään ja turvata perusoikeudet. Sen sijaan järjestely, joka jättäisi kunnan muodollisesti olemassa olevaksi mutta riisuttaisiin sen todellisesta päätösvallassa, taloudellisista edellytyksistä tai merkittävästä tehtäväkentästä, voisi tehdä itsehallinnosta sisällöltään näennäisen.³⁷
63. Yhteenvetona VNTEAS -tutkimus päättyy siihen, että kuntajakoa voidaan muuttaa tavallisella lailla, mutta kuntarakenteen on kokonaisuutena mahdollistettava itsehallinnon keskeisten elementtien – kansanvaltaisen päätöksenteon, taloudellisen autonomian ja tehtävien hoitamiskyvyn – tosiasiallinen toteutuminen. Kuntarakenne ei siis ole itseisarvo, vaan väline, jonka tulee tukea kunnan vähimmäisedellytysten täyttymistä.
64. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön lähtökohtana on ollut perustuslain 121 §:n sanamuoto, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntajaon perusteista säädetään erikseen PL 122 §:n nojalla lailla — tämä lailla säättämisen vaatimus ulottuu siis myös kuntarakenteen muuttamiseen ja sen perusteisiin, ei ainoastaan kuntien tehtävistä säättämiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n säännöksestä ei voida johtaa kovin tarkkoja kriteerejä kunnan koolle. Perustuslain säännöksen taustalla on perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan käsitys siitä, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuu paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan. Tähän liittyy myös perustuslain 14 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.³⁸ Seikka, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään erikseen kuntaa suuremmalla alueella toteutettavasta itsehallinnosta, asettaa väljiä rajoja kuntarakenteelle. Kunnallisen itsehallinnon tulee säilyttää yhteys paikalliseen itsehallintoon.³⁹
65. Perustuslakivaliokunta on kuntarakenneuudistuksia koskevassa käytännössään korostanut kahta, usein eri suuntaista ratkaisua tukevaa näkökohtaa. Yhtäältä perustuslakivaliokunta on

³⁷ VNTEAS 2019:67, s. 87–88.

³⁸ PeVL 20/2013 vp, s. 9.

³⁹ PeVL 20/2013 vp, s. 9.

korostanut erityisen huomion kiinnittämistä maan eri osissa olevien ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja sekä pitänyt tällaisten palvelujen turvaamisen edellytysten luomista painavana perusoikeusjärjestelmään pohjautuvana perusteena kunta- ja hallintorakennetta koskevalle sääntelylle. Toisaalta valiokunta on näissä yhteyksissä kiinnittänyt huomiota myös kunnalliseen itsehallintoon sisältyvästä kansanvaltaisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin.⁴⁰ Jos kuntajaon muutoksista päättävät viime kädessä kunnat, on tämä ollut valtiosääntöisesti ongelmatonta ja siten seikka, joka on puoltanut lainsäädännön hyväksyttävyyttä perustuslakiarvioinnissa.⁴¹

66. Perustuslakivaliokunta on puoltanut tasapainoa kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan demokratianäkökohdan ja perusoikeuksien ja niitä toteuttavien palveluiden yhdenvertaisen toteuttamisen välillä. Kriisikuntamenettelyssä tarkoituksena on turvata kriisikunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat perustuslakivaliokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat kunnan itsenäisyyden lopettamiseen johtavaan kajoamiseen kunnan itsehallintoon. Varsinkin toisten kuntien vastustaessa kriisikunnan liittämistä niihin ja yleensäkin perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna pakkoliitosmenettelyn sitomista riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin ja välttämättömyyteen eri näkökohtia koskevassa kokonaisarvioinnissa.⁴²
67. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kriteerit kuntarakenteen muuttamiselle vastoin kuntaliitokseen osallistuvien kuntien tahtoa ovat melko tiukat. Kuntarakenteen laajamittainen muuttaminen vastoin kuntien omaa tahtoa on siten vaikeaa. Kuntarakennetta koskeva kriteeristö jättää kuitenkin harkintavaltaa lainsäätäjälle. Keskeinen kysymys on esimerkiksi, mitä tarkoittaa yhteys paikallisiin tehtäviin. Kuntarakenneuudistuksia koskeva käytäntö on pitkälti merkityksellistä myös kuntien tehtävien pakollisen ja lakisääteisen kokoamisen suhteen. Vapaaehtoisesti tapahtuvaan tehtävien kokoamiseen on suhtauduttu sallivasti kun taas lailla tapahtuvan pakottamisen valtiosääntöinen kynnys on jonkin verran korkeampi. Kysymys on kuitenkin aina punninnasta konkreettisessa tilanteessa siitä, mitä perusoikeuksien ja palveluiden saatavuuden toteuttaminen edellyttää suhteessa kunnallisen itsehallinnon rajoituksiin.

3.2 Yhdenvertaisuusperiaate ja lainsäätäjän harkintavalta

68. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei myöskään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

⁴⁰ PeVL 20/2013 vp, s. 3 sekä ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3 ja PeVL 22/2006 vp, s. 2—3.

⁴¹ PeVL 20/2013 vp, s. 5 ja siinä viitattu vanha perustuslakivaliokunnan käytäntö PeVL 37/2006 vp, s. 3—4, PeVL 33/2009 vp, s. 2.

⁴² PeVL 20/2013 vp, s. 5-6.

Perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn subjekteja ovat ihmiset ja kuntalaiset, eivät kunnat tai maakunnat. Yhdenvertaisuussääntely ei siis koske kuntia siten, että niillä perustuslain nojalla olisi oikeus yhdenvertaiseen kohteluun suhteessa toisiinsa. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksessa todetaankin, että kunnallinen itsehallinto on ainakin lähtökohtaisesti turvattava yhtäläisesti kaikkien kuntien asukkaille.⁴³ Jos siis tiettyihin kuntiin sovelletaan alueellisia erityisjärjestelyitä, tämä merkitsee lähtökohtaisesti ihmisten erilaista kohtelua maantieteellisen kriteerin perusteella.

69. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on siten vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.⁴⁴ Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut myös, ettei perustuslain 6 §:ää voida tulkita siten, että se kieltäisi kaikenlaisen erottelun ihmisten välillä. Myös syrjintäsäännöksessä mainitut, lähtökohtaisesti kielletyt syyt, voivat toimia erotteluperusteina, mikäli henkilöön liittyviin syihin perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.⁴⁵
70. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksen mukaan perustuslakivaliokunta tulkitsee yhdenvertaisuusperiaatetta kuntien toiminnan yhteydessä ennen kaikkea asukkaiden, ei kuntien, näkökulmasta. Kunnat eivät ole perusoikeuksien subjekteja vaan velvoitettuja turvaamaan perusoikeudet, joten kunnilla ei ole oikeutta vaatia itselleen yhdenvertaista kohtelua. Sen sijaan kuntien asukkaita on kohdeltava yhdenvertaisesti, eikä heitä saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi asuinpaikan perusteella.⁴⁶
71. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole tulkintakäytännössään edellyttänyt kaavamaisista yhdenmukaisuutta mitä eri kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun tulee. Yhdenvertaisuus tarkoittaa keskenään samanlaisten tapausten samanlaista ja erilaisten tapausten erilaista kohtelua. Alueelliset erityisratkaisut ovat mahdollisia, jos niille on perustuslain kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Pelkkä maantieteellinen kriteeri ei riitä, mutta esimerkiksi alueelliset erityisolosuhteet, perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen tai tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen voivat oikeuttaa poikkeavan sääntelyn.⁴⁷

⁴³ VNTEAS 2019:67, s. 11.

⁴⁴ PeVL 40/2014 vp, s. 6/II ja PeVL 67/2014 vp, s. 11.

⁴⁵ PeVL 9/2000 vp, s. 2; HE 309/1993 vp, s. 44.

⁴⁶ VNTEAS 2019:67, s. 70.

⁴⁷ Ibid., s. 66-67.

72. Keskeiseksi hyväksyttäväksi perusteeksi nousee erityisesti perusoikeuksien turvaaminen, etenkin oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehtävien siirtämistä kuntaa suuremmille toimijoille tai alueellisia erilliskäsitteitä silloin, kun niiden tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutuminen. Samalla hallintomalli ei saa vaarantaa perusoikeuksia, vaan esimerkiksi kunnan rahoituksen, voimavarojen ja toimeenpanoedellytysten on oltava sellaisia, että palvelut voidaan tosiasiallisesti turvata yhdenvertaisesti koko maassa.⁴⁸
73. Kainuun hallintokokeilua koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta puolestaan korosti, että uuden tyyppisen hallintomallin kokeilua perustelivat muun muassa Kainuun vaikeaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittynyt tarve turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveystalouteja. Kainuun hallintokokeiluun seurauksena Kainuun alueen kunnilla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eräät sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen liittyneet tehtävät annettiin muusta maasta poiketen maakunnan hoidettavaksi. Erilaista kohtelua voitiin tuolloin pitää hyväksyttävänä, kun sillä pyrittiin julkiseen valtaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa kohdistettujen velvoitteiden mukaisesti turvaamaan maakunnan asukkaiden oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä oikeutta kehittää itseään ja saada yhtäläisesti myös muuta kuin perusopetusta. Valiokunta katsoi, ettei siten ollut estettä esimerkiksi osoittaa sote-tehtäviä muualla maassa noudatetusta maakuntamallista poiketen jollekin yksittäiselle kaupungille, kunhan tällaiselle ihmisillä alueellisesti eri lailla kohtelevalla sääntelylle on osoitettavissa perustuslain kannalta hyväksyttävät perusteet.⁴⁹
74. Tutkimuksen perusteella perustuslakivaliokunnan linja voidaan tiivistää kolmeen periaatteeseen:
- (a) Kunnat eivät ole yhdenvertaisuussubjekteja, mutta asukkaat ovat.
 - (b) Alueellinen eriyttäminen on sallittua, jos sille on hyväksyttävä ja painava perusoikeusperuste.
 - (c) Hallinnolliset ja rahoitukselliset ratkaisut eivät saa vaarantaa perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista alueellisesti eikä ajallisesti.
75. Yhdenvertaisuusperiaate ei siis estä kuntien tehtävien eriyttämistä, mutta se asettaa sille sisällölliset ja suhteellisuusperusteiset rajat, jotka kytkeytyvät erityisesti perusoikeuksien tosiasialliseen turvaamiseen. Tästä seuraa, että olennaisimmat rajoitteet kuntien tehtävien eriyttämiselle tulevat perusoikeusjärjestelmästä. Perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen usein edellyttää sitä, että järjestämisvastuussa oleva kunta omaa riittävät voimavarat ja palvelut järjestettään kuntaa laajemman maantieteellisen alueen sekä riittävän laajan väestöpohjan perustalle. Tällöin perusoikeuksien yhdenvertaisen toteuttamisen

⁴⁸ Ibid. s. 71

⁴⁹ Ibid., s. 71–72.

näkökulmasta tulee pikemminkin seikkoja, jotka puoltavat järjestämisvastuun erilaista osoittamista.

76. Sen sijaan kuntien tehtävien eriyttämiselle asettaa rajoja perusoikeuksiin kuuluvien osallistumisoikeuksien toteuttaminen. Kunnallinen ääni- ja vaalioikeus ja perustuslain 2 §:n 2 momentin oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen sekä perustuslain 14 §:n mukaiset osallistumisoikeudet ovat perusoikeuksia, jotka niin ikään on turvattava riittävän yhtenäisellä tavalla koko maassa. Kunnallinen äänioikeus ei näin voi koskea vain osaa asukkaista ja kuntien erilaisilla tehtäväjärjestelyillä ei saa aikaansaada sitä, että kunnalliset osallistumisoikeudet toteutuisivat huomattavan epäyhtenäisesti.

77. Tehtäväjärjestelyissä perustuslakivaliokuntaa on kiinnittänyt perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvallan periaatteen kannalta huomiota siihen, että äänestäjillä on saatavilla riittävä kokonaiskuva vaaleissa valittavan toimielimen tehtävistä ja toimivallasta.⁵⁰ Tämä näkökohta osaltaan puoltaa sitä, että kuntien tehtäville luotaisiin selkeää systematiikkaa, kun ne tosiasiallisesti ovat jo merkittävässä määrin eriytyneet toisistaan eri kunnissa lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden lopputuloksena.

78. Perustuslain puitteissa on voitu esimerkiksi toteuttaa Uudenmaan erillisratkaisu, jonka osana Helsingin kaupungin asukkaat eivät äänestä aluevaaleissa hyvinvointialuevaltuuston jäsenistä, vaan Helsingin kaupunki hoitaa hyvinvointialueelle kuuluvat tehtävät ja kaupunginvaltuusto hyvinvointialuevaltuustolle kuuluvat tehtävät. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaista ei sinänsä johdu estettä aluehallinnon ja tehtävien järjestämiselle eri tavoin eri osissa maata, mikäli sille on olemassa asianmukaisia perusteita.

79. Vanhan hallitusmuodon aikana perustuslakivaliokunta on arvioinut pääkaupunkiseudun hallinnon erityisratkaisua merkitsevää lakiehdotusta pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja nykyisen perustuslain aikana Kainuun itsehallintokokeilua.⁵¹ Sote-uudistuksen Uudenmaan erillisratkaisuun liittyi vaikeitakin punnintakysymyksiä mutta sille oli perustuslain näkökulmasta löydettävissä asiallisia perusteita.⁵² Helsingin kaupungin osalta kansanvaltaisuus toteutui kaupunginvaltuuston kansanvaltaisuuden kautta, ja tarvetta aluevaltuuston kautta tapahtuvalle kansanvaltaiselle päätöksenteolle ei ollut. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoi Uudenmaan erillisratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ongelmattomaksi.⁵³

⁵⁰ PeVL 17/2021 vp, kappale 30 ja PeVL 65/2018 vp, s. 21.

⁵¹ PeVL 17/2021 vp, kappale 110. Hallitusmuodon aikaisesta tulkintakäytännöstä ks. PeVL 11/1984 vp, PeVL 42/1996 vp ja nykyisen perustuslain aikana Kainuun itsehallintokokeilua PeVL 65/2002 vp ja PeVL 22/2006 vp.

⁵² PeVL 17/2021 vp, kappale 116.

⁵³ PeVL 17/2021 vp, kappale 130.

80. Uudenmaan erillisratkaisussa kansanvaltaisuuden näkökulmasta jännitteisempi oli HUS-yhtymän asemaa koskeva osa, jossa HUS-yhtymälle osoitettiin suoraan lailla merkittäviä tehtäviä, eikä HUS-yhtymän päätöksenteko ollut suoraan kansanvaltaista. HUS-yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous sen mukaan kuin perustamissopimuksessa sovitaan. Yhtymävaltuustomallissa Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki valitsevat jäsenet yhtymävaltuustoon. Yhtymäkokousmallissa Uudenmaan hyvinvointialueiden aluehallitus ja Helsingin kaupunginhallitus valitsevat edustajat yhtymäkokoukseen. HUS-yhtymän osalta asukkaiden itsehallinto toteutuu siten välillisen demokratian mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusratkaisu ei tältä osin kuitenkaan poikennut HUS:n nykyisestä kuntayhtymämallista. Valiokunnan mielestä ero osallistumisoikeuksissa verrattuna muihin hyvinvointialueisiin ei muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.⁵⁴
81. Uudenmaan erillisratkaisu antaa näin johtoa siihen, mitkä ovat valtiosääntöiset reunaehdot kuntien tehtävien eriyttämiselle. Eriyttämiselle täytyy olla perustuslain näkökulmasta hyväksyttävät perustelut. Erityisesti perusoikeuksien toteuttaminen tehokkaalla, vaikuttavalla ja yhdenvertaisella tavalla on yksi, painavakin peruste tehtävien eriyttämiselle. Päätöksenteolla tulee perustuslain 2, 14 ja 121 §:n valossa aina olla kansanvaltainen perusta eli kunnissa ja kuntaa suuremmilla itsehallintoalueilla ylimmän päätösvalan tulee olla kansanvaltaisesti valitulla valtuustolla tai vallankäytön tulee olla palautettavissa eduskunnan hyväksymään lakiin.
82. Kuntien välisessä yhteistyössä sovelletut kriteerit yhteistyön hyväksyttävyydestä ja välillisestä palautettavuudesta kunnan asukkaita edustavan valtuuston valtaan on riittäviä, kunhan tehtävien ja vallan siirto ei tee asiallisesti kunnan asukkaiden itsehallintoa merkityksettömäksi, eikä yksi yhteistyöhön osallistuva kunta saavuta yksinomaista määräysvaltaa. Käytännössä Uudenmaan erillisratkaisun ja nykyisten yhteistyöaluejärjestelyiden valossa kuntien tehtävien eriyttäminen voidaan viedä käytännössä varsin pitkälle.

⁵⁴ PeVL 17/2021 vp, kappale 131.

4. KUNNAN TOIMIALAN JA TEHTÄVIEN ULOTTUVUUDET

4.1 Kunnan yleinen ja erityinen toimiala

83. Kuntalain mukaan kunta hoitaa tehtäviä itsehallintonsa nojalla sekä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa kestävällä tavalla. Kunnan yleisen toimialan on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen. Yleisen toimialan sääntely on luonteeltaan avointa, sillä lainsäädäntö ei aseta tarkkoja kriteereitä sille, mitä tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen. Tämä on mahdollistanut joustavan tulkinnan ja kyvyn vastata paikallisiin tarpeisiin. Vakiintuneen tulkinnan mukaan kunnan toiminnan tulee palvella kuntalaisten yhteistä etua.
84. Valtaosa kuntien tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön. Lakisääteiset tehtävät muodostavat niiden erityisen toimialan. Riippumatta siitä, kuuluuko kunnan tehtävä yleiseen vai erityiseen toimialaan, tehtävän hoitamisesta on päätettävä kansanvaltaisesti ja riippumattomasti. Lakisääteisiä tehtäviä kuitenkin säännellään tarkemmin lailla, ja niiden toteuttamiseen voi lain nojalla ja lain määrittelemissä rajoissa kohdistua myös hallinnollista ohjausta. Kuntien lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat etenkin maankäytön suunnittelu ja rakentamisen sääntely, opetus- ja kulttuuritoimi sekä työvoima- ja elinkeinopalvelut.
85. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että kunta kohtelee omia asukkaitaan tasapuolisesti ryhtyessään tehtäviin ja niitä hoitaessaan. Eri kunnilla voi kuitenkin olla erilaisia omia tehtäviä, mikä voi johtaa kuntien välisiin eroihin itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Kuten VNTEAS 2019:67 -tutkimuksessakin todetaan, tällaisia eroja ei ole pidetty perustuslain 6 §:n vastaisina, elleivät ne johda olennaisiin eroihin esimerkiksi palvelujen saatavuudessa tai verokohtelussa.⁵⁵
86. Velvoite antaa tehtäviä kunnille vain laintasoisilla säännöksillä on nähty johtuvan myös kunnan oikeudellisesta asemasta valtiosta erillisenä oikeushenkilönä. Valtio ei voi ohjata kuntaa sitovasti talous- ja tulosohtauksen keinoin, minkä vuoksi sille asetettavia velvoitteita voidaan antaa vain lailla. Tehtäviä ei voida perustaa pelkkiin sopimuksiin tai alemman asteisiin säädöksiin.
87. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella VNTEAS 2019:67 -tutkimus toteaa, että kuntien tehtävistä säädettäessä on otettava huomioon erityisesti seuraavat rajoitukset:
- (a) Lakiperustaisuuden ja lailla säätämisen vaatimus. Kuntien tehtävien, velvoitteiden ja keskeisten yhteistoimintavelvoitteiden on perustuttava riittävän täsmälliseen lakiin. Sääntely ei voi jäädä avoimeksi tai siirtyä tosiasiallisesti sopimusperusteisen

⁵⁵ VNTEAS 2019:67, s. 65.

päätöksenteon varaan, jos sillä on vaikutusta julkisen vallan käyttöön tai perusoikeuksien toteutumiseen.

- (b) Itsehallinnon ydin ei saa tyhjentyä asiallisesti merkityksettömäksi. Vaikka lainsäätäjällä on laaja harkintavalta tehtävien osoittamisessa ja myös niiden siirtämisessä kuntaa suuremmille toimijoille, sääntely ei saa tehdä kunnallisesta itsehallinnosta sisällöltään merkityksetöntä. Jos kunnalta siirretään laaja-alaisesti keskeisiä tehtäviä muille toimijoille, on arvioitava, säilyykö kunnalla kuitenkin edelleen tosiasiallinen päätösvalta ja taloudellinen liikkumavara.
- (c) Yhteistoimintavelvoitteet ja pakkokuntayhtymät. Valiokunta on pitänyt mahdollisena säätää kunnille velvollisuus osallistua kuntayhtymään tai muuhun yhteistoimintaan, vaikka tämä rajoittaa itsehallintoa. Rajoituksen hyväksyttävyys edellyttää kuitenkin, että sääntely on lailla täsmällisesti määriteltyä eikä järjestely anna yhdelle kunnalle määräävää asemaa tai muutoin murena kansanvaltaista päätöksentekoa. Kielto siitä, ettei yksi kunta saa päästä määräävään asemaan, palautuu suhteellisen vanhaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon pääkaupunkiseudun lakisääteisestä yhteistyöstä pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnassa.⁵⁶
- (d) Perusoikeuskytkentä. Mitä keskeisemmistä perusoikeuksiin liittyvistä tehtävistä on kyse (esim. sosiaali- ja terveyspalvelut), sitä tiukemmin valiokunta arvioi sääntelyn rakennetta, päätöksenteon demokraattisuutta ja rahoitusratkaisuja.
- (e) Rahoitusperiaate. Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti katsonut, että kunnille säädettäviin tehtäviin tulee liittää niiden tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Kunnille osoitettavat velvoitteet eivät saa muodostua niin raskaiksi, että ne heikentävät kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaa niiden mahdollisuuden päättää taloudestaan ja siten omasta hallinnostaan. Samalla valiokunta on edellyttänyt, että valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaosta säädetään lain tasolla.⁵⁷

88. Kunnan yleinen toimiala on keskeinen osa demokratiaa ja kunnan asukkaiden itsehallintoa. Tämänkin vuoksi Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (*Council of Europe, European Treaty Series No 122*) 4 artiklassa kunnan yleinen toimiala on asetettu yhdeksi keskeiseksi kunnan tehtäväalueeksi ja valtiosääntöisen aseman ominaispiirteeksi. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä myös yleisen toimialan olemassaoloa on pidetty yhtenä keskeisenä, perustuslain suojaa saavana seikka. Kunta on demokratiassa tärkeä paikallisen osallistumisen ja vaikuttamisen foorumi. Kuntien tehtäviä järjestettäessä näin on lähtökohtana se, että yleisen toimialan tulisi kuulua kaikille kunnille, koska siinä on kysymyksessä yhdestä paikallisen itsehallinnon tärkeistä ominaispiirteistä.

⁵⁶ PeVL 11/1984 vp.

⁵⁷ VNTEAS 2019:67, s. 63-69.

4.2 Järjestämisvastuu ja tuotantovastuu perustavanlaatuisina käsitteinä

89. Kunnan julkisten palvelujen kuntaperustaisesta ohjauksesta säädetään kuntalaissa. Kuntalain 8 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu merkitsee kunnan oikeudellista vastuuta siitä, että laissa sille säädettyt tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi. Vastuu ei rajoitu palvelujen käytännön tuottamiseen, vaan kattaa kokonaisvaltaisesti sen varmistamisen, että palvelut ja muut toimenpiteet toteutuvat lain edellyttämällä tavalla.

90. Järjestämisvastuuseen sisältyy ensinnäkin velvollisuus huolehtia palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Tämä tarkoittaa, että palveluihin oikeutetuilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada palveluja objektiivisin ja syrjimättömin perustein. Lisäksi kunnan on määriteltävä palvelujen tarve, määrä ja laatu. Järjestämisvastuu edellyttää siten aktiivista arviointia siitä, millaisia palveluja kunnassa tarvitaan ja missä laajuudessa, sekä sen varmistamista, että palvelut ovat vaikuttavia, säännösten mukaisia ja kustannustehokkaita.

91. Kunta päättää myös palvelujen tuottamistavasta. Se voi tuottaa palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta toimijalta siten kuin kuntalain 9 §:ssä tarkemmin säädetään. Tuottamistavasta päättäminen ei kuitenkaan merkitse järjestämisvastuun siirtymistä: vastuu palvelujen asianmukaisuudesta säilyy kunnalla. Tähän liittyy velvollisuus valvoa sekä omaa toimintaa että sopimuskumppaneiden tuottamia palveluja. Valvonnan tulee olla aktiivista ja kohdistua palvelujen määrään, laatuun ja lainmukaisuuteen.

92. Järjestämisvastuu voidaan siirtää toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle kuntalain 8 luvun mukaisesti. Sen sijaan tehtäviä ei voida siirtää kunnallishallinnon ulkopuolelle muutoin kuin lailla tai lain nojalla. Tässä suhteessa keskeinen merkitys on perustuslain 124 §:llä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

93. Perustuslain 124 § ilmentää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintunutta virkamieshallintoperiaatetta, jonka mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavat ja julkista valtaa käyttävät lähtökohtaisesti viranomaiset. Viranomaistoimintaa ohjaa lainalaisuusperiaate ja siihen liittyvä virkavastuu, ja toiminnassa on turvattava perusoikeuksien toteutuminen sekä hyvän hallinnon takeet. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle on oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen turvattava esimerkiksi säätämällä hallinnon yleislakien soveltamisesta ja virkavastuusta.⁵⁸

⁵⁸ Ks. esim. PeVL 11/2002 vp, s. 5, PeVL 11a/2002 vp.

94. Seutuyhteistyökokeilua koskevassa lausunnossaan PeVL 11/2002 vp valiokunta arvioi kunnallista itsehallintoa ja tehtävien järjestämistä ennen kaikkea kahdesta näkökulmasta: miten pitkälle kunnat voivat sopimusperusteisesti järjestää päätösvaltaansa uudelleen ja missä kohdin tällaiset järjestelyt törmäävät perustuslain 121 §:n (kunnallinen itsehallinto), 124 §:n (julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) ja 2 §:n 3 momentin (lainalaisuusperiaate) asettamiin rajoihin.
95. Seutuyhteistyön yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti, että kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Lailla on turvattava päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mutta hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen kuuluu kunnille. Tästä seuraa, että kunnilla on lähtökohtaisesti oikeus sopia keskenään päätösvallan ja tehtävien hoidon järjestämisestä. Se, että kunnat kokeilussa sopivat päätösvallan siirtämisestä seudulliselle toimielimelle tai jopa yhteisölle tai säätiölle, ei sinänsä ole ristiriidassa itsehallinnon kanssa, koska siirto perustuu kuntien omaan sopimukseen. Erityisesti julkisoikeudellisen seudullisen toimielimen osalta valiokunta piti järjestelyä lähtökohtaisesti itsehallinnon kannalta hyväksyttävänä.⁵⁹
96. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan raja tulee vastaan siinä, että kunnat eivät voi sopimusjärjestelyillä sivuuttaa kunnallisen demokratian keskeisiä takeita. Valiokunta piti ongelmallisena, että lakiehdotus näytti mahdollistavan kuntalain keskeisistä säännöksistä poikkeamisen, esimerkiksi luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta, asukkaiden osallistumis- ja aloiteoikeuksista tai tiedottamisvelvollisuudesta. Valiokunnan mukaan laissa on nimenomaisesti varmistettava, että kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeiset kuntalain säännökset soveltuvat myös seudulliseen toimielimeen. Toisin sanoen kunnat voivat järjestellä päätösvaltaa uudelleen, mutta ne eivät voi murentaa itsehallinnon demokraattista perustaa.
97. Perustuslain 124 § rajoittaa julkisten hallintotehtävien siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korosti, että sääntelyn tulee olla täsmällistä siirrettävien tehtävien osalta. Lakiehdotuksessa valiokunta katsoi ongelmaksi sen, ettei siinä ollut riittävän selvästi rajattu, mitä tehtäviä kunnat voivat siirtää yhteisölle tai säätiölle. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei saa antaa muulle kuin viranomaiselle. Vaikka valiokunta katsoi, ettei rahoitusasioissa annettava sitova lausunto ollut merkittävää julkisen vallan käyttöä, se piti silti asianmukaisena, ettei tällaista tehtävää voitaisi siirtää yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Valiokunnan näkemyksen mukaan raja kulki siis siinä, että tehtävän siirto ei saa koskea merkittävää julkista valtaa eikä johtaa perusoikeuksien suojan heikkenemiseen.⁶⁰
98. Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta.

⁵⁹ PeVL 11/2002 vp, s. 3.

⁶⁰ Ibid., s. 5.

Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

99. Perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä. Kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisen on itse käytettävä. Jos kunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai kunnan asukkaille annettavista avustuksista, kunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelun tuottaisikin ulkopuolinen palvelun tuottaja.
100. Perustuslain esitöiden mukaan *julkisen hallintotehtävän* käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti, ja se voi sisältää myös palveluja.⁶¹ Kunnallisten viranomaisten tulee siis itse hoitaa luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, jollei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Kuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät merkitse perustuslaissa tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiseen muulle kuin viranomaiselle.

4.3 Määräämisvalta ja päätösvalta järjestämisvastuun olennaisena osana

4.3.1 Järjestämisvastuuseen kuuluu hallintoa ja taloutta koskeva päätösvalta

101. Kuntien tehtävien järjestämisessä ratkaisevaa ei ole vain palvelujen tuottamistapa, vaan se, missä määräämis- ja päätösvalta sijaitsee ja miten sen siirtäminen suhteutuu kunnalliseen itsehallintoon. Kuten todettu, kunnan tehtävät jakautuvat yleiseen toimialaan (itsehallinnon nojalla otetut tehtävät) ja erityiseen toimialaan (lakisääteiset tehtävät). Lakisääteisten tehtävien osalta järjestämisvastuu on oikeudellisesti määritelty: järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä päättää palvelujen saatavuudesta, sisällöstä, laadusta, tuottamistavasta, valvonnasta sekä käyttää viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Juuri tämä toimivalta on itsehallinnon ydintä. Järjestämisvastuu sisältää yleensä jäljempänä tarkemmin tarkasteltavalla tavalla rahoitusvastuun.

⁶¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 179.

102. Vaikka kunta voi järjestää tehtäviä itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia palveluja ulkopuolisilta, järjestämisvastuun ja siihen kuuluvan päätösvallan siirtyminen on valtiosääntöisesti merkityksellistä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa päätösvaltaa siirtyy yksittäisen kunnan valtuustolta kuntayhtymälle tai vastuukunnalle. Tämä merkitsee suoraa rajoitusta kunnan itsehallintoon, koska kunnan asukkaiden vaaleilla valitseman valtuuston toimivalta kaventuu.
103. Perustuslakivaliokunta on arvioinut järjestämisvastuun siirtoja erityisesti sen perusteella, onko tehtävällä ylikunnallinen luonne, supistaako järjestely olennaisesti kuntien toimialaa, onko hallinnollinen ratkaisu tarkoituksenmukainen ja syntyykö jollekin kunnalle yksipuolinen määräämisvalta.⁶² Viimeksi mainittu seikka on erityisen keskeinen: yhteistoimintamalli ei saa johtaa siihen, että yksi kunta hallitsee päätöksentekoa muiden kustannuksella. Päätösvallan jakautumisen on oltava järjestetty niin, että kaikkien järjestelyyn osallistuvien kuntien vaikutusmahdollisuudet säilyvät aidosti. Myös vapaaehtoisessa yhteistyössä päätösvallan laajamittainen siirtäminen voi olla kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta ongelmallista, jos se tosiasiallisesti siirtää kunnallisen itsehallinnon ydinpäätöksentekoaseudulliselle elimelle. Merkitystä annetaan myös sille, kaventuuko yhteistoimintaan osallistuvien kuntien yleinen toimiala olennaisesti.⁶³ Perustuslakivaliokunta ei ole kuntien yhteistoimintaa ja järjestämisvastuun siirtämistä koskevassa eritellyt tarkemmin sitä, mitä arvioinnissa yhtenä kriteerinä huomioitavalla tehtävien ylikunnallisella luonteella tarkoitetaan.
104. Järjestämisvastuussa ollaan näin laajalti kunnallisen itsehallinnon keskeisiin piirteisiin kuuluvan taloutta ja hallintoa koskevan päätöksenteon kannalta keskeisissä kysymyksissä. Sinänsä erottelu järjestämisvastuun ja tuotantovastuun sekä palveluiden tuottamisen suhteen perustuu tavalliseen lakiin ja perustuslaki on 124 §:stä johtuvissa rajoissa neutraali erilaisten palveluiden tuotantotapojen suhteen. Järjestämisvastuussa kuitenkin ollaan helpommin lähellä kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeiseen sisältöön kuuluvia asioita kuin palveluiden tuottamisessa. Tämä ei ole lainsäädäntökäytännössä ollut esteenä osoittaa palveluiden järjestämistä kuntaa suuremmilla toiminta-alueilla järjestettäväksi.
105. Järjestämisvastuun perustavanlaatuisesta roolista kuitenkin johtuu, että yhteisen järjestämisen ratkaisuihin ja annettaessa tietyn tehtävän järjestämisvastuu vain tiettyjen kuntien tehtäväksi, on lähtökohtaisesti pyrittävä antamaan myös muiden yhteistoiminta-alueen kuntien asukkaille välillisiä mahdollisuuksia osallistua järjestämisvastuuseen kuuluvan harkinta- ja päätösvallan käyttöön. Tällä näkökohdalla on kuitenkin vähäisempi merkitys, jos järjestämisvastuu koskee palveluita tai toimintoja, joiden sisältöä ja järjestämisen tapaa on sidottu merkittävässä määrin lainsäädännöllä. Tällöin toiminnan kansanvaltainen perusta tulee enemmän eduskunnan ja sen hyväksymän lain kautta.

⁶² PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 27/2006 vp.

⁶³ PeVL 11a/2002 vp, s. 2.

4.3.2 Kunnalle osoitettavien rahoitustehtävien ja -vastuiden valtiosääntöoikeudelliset rajat

106. Järjestämisvastuuseen liittyy lähtökohtaisesti rahoitusvastuu. Kuntalain mukaisessa järjestämisvastuussa kunta myös rahoittaa palveluiden järjestämisen. Rahoitusta koskeva päätöksenteko kuuluu kunnan asukkaiden itsehallintoon päättää kunnan taloudesta. Kunnalle voidaan lakisääteisenä tehtävänä kuitenkin säätää myös tehtäviä osallistua jonkin toiminnan rahoittamiseen. Kunnan rahoitustehtäville kuitenkin johtuu perustuslain 121 §:n mukaisesta kunnallisen itsehallinnon suojasta kuitenkin useita rajoituksia.
107. Perustuslakivaliokunta on 1980- ja 1990-luvuilla arvioinut useissa lausunnoissaan kuntien velvollisuutta osallistua kansaneläkkeiden lisäosakustannuksiin. Kansaneläkkeiden maksaminen on valtion tehtävä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kunnan rahoitustehtävää osallistua valtiolle kuuluvan tehtävän rahoittamiseen on asiallisesti vaikea sovittaa yhteen kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteisiin. Valtion ja kunnan välisten taloussuhteiden tulisi valiokunnan käsityksen mukaan perustua enemmänkin valtiosuuslainsäädäntöön. Käytännössään perustuslakivaliokunta hyväksyi rahoitustehtävästä säätämisen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, kun käytännössä rahoitusvelvollisuudet eivät suuruutensa puolesta estäneet kuntia päättämästä omasta taloudestaan.⁶⁴
108. Kun vuonna 1993 kunnalle osoitettu rahoitustehtävä sen sijaan käsitti yli kymmenesosan kunnallisveron tuotosta ja olisi näin voinut vaarantaa kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan, arvioi perustuslakivaliokunta rahoitustehtävän olevan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kanssa ja totesi, että rahoitusvelvollisuutta ei voitu säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.⁶⁵ Suuruuden ohella perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota siihen, että käsittelyssä olleessa ehdotuksessa kunnan rahoitusosuus irtosi kunnan asukkaiden osuudesta kyseisten lisäeläkkeiden saajina.⁶⁶
109. Kunnan verotusoikeuden suojan kannalta perustuslakivaliokunnan vuoden 1993 kannanotto on suhteellisen tiukka. Perustuslakivaliokunta on sittemmin suurten uudistusten yhteydessä tarkastellut kunnan veroprosenttien eriytymistä lainsäätäjän toimenpiteiden seurauksena.
110. Perustuslakivaliokunta on myös kiiinnittänyt huomiota siihen, että negatiiviset valtiosuudet ovat huonosti yhteensovitettavissa kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteisiin sekä valtion ja

⁶⁴ PeVL 29/1992 vp, s. 2. Ks. samansuuntaisesti, PeVL 14/1986 vp, PeVL 18/1985 vp ja PeVL 9/1984 vp., joissa kaikissa rahoitustehtävä voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

⁶⁵ PeVL 13/1993 vp, s.2.

⁶⁶ Kunnalle säädetyistä rahoitustehtävistä ja kunnan oikeudesta päättää taloudestaan ja verotusoikeudesta, ks. Harjula, Heikki, ym. (2023). Kuntalaki, luku 6.4.9. Kunnan oikeus päättää taloudestaan ja verotusoikeus. AlmaTalent. Sähköinen painos, 11. painos.

kuntien välisiin taloussuhteisiin.⁶⁷ Negatiivisissa valtionosuuksissa kysymyksessä ovat rahoituksen tasausjärjestelyt, joilla tasataan kuntien tulopohjan välisiä eroja. Valtionosuuksien ja verotulojen tasausjärjestelmä mahdollistaa niin sanotun negatiivisen valtionosuuden eli tilanteen, jossa kunnan omarahoitusosuuden ja valtionosuuksien tasausvähennysten summan ylittäessä verotuloihin perustuvan valtionosuuden kunta joutuu maksamaan erotuksen valtiolle. Negatiivisten valtionosuuksien yhteydessä perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota että valtionosuusjärjestelmässä on kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt negatiivista valtionosuutta sääätämisyjärjestyskysymyksenä.

111. Negatiivisen valtionosuuden problematisointi perustuslakivaliokunnan käytännössä on liitetty nimenomaan siihen, että sillä kunta rahoittaa valtiota. Uudemmassa perustuslakivaliokunnan käytännössä negatiivisten valtionosuuksien tarkastelun yhteydessä on yleensä toistettu valtionosuusjärjestelmän valtiosääntöoikeudellisia funktioit kuntien rahoitusperiaatteen ja perusoikeuksia toteuttavien palveluiden järjestämisedellytysten turvaajana sekä sitä kautta myös yhdenvertaisuuden edellytysten turvaajana.⁶⁸
112. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan suhtautunut torjuvasti siihen, etteikö kunnille voitaisi säätää rahoitustehtäviä myös valtion nähdessä. Kuntien tehtävien eriyttämisen kannalta olennaista on, että rahoituksen kanavoimisessa esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän kautta niille kunnille, jotka järjestävät lakiin perustuen palveluita myös toisten kuntien puolesta, on kysymyksessä eri tilanne kuin mitä perustuslakivaliokunta on tarkastellut negatiivisten valtionosuuksien yhteydessä. Kuntien tehtäviä eriyttäessä toiselle kunnalle näiden järjestämistä varten siirrettävä rahoitus kohdistuu myös rahoitusvelvollisen eli verotuloa luovuttavan kunnan asukkaiden hyödyksi. Järjestely on perustuslakivaliokunnan käytännön ja siitä ilmevän tulkinnan ration perusteella hyväksyttävissä rahoitusperiaatteen toteutumisen, suhteellisuusperiaatteen sekä kunnallisen itsehallinnon keskeisten ominaispiirteiden säilymisen merkityksellisinä asettamissa rajoissa hyväksyttävissä.
113. Perustuslakivaliokunta on 2000-luvun käytännössä tarkastellut lainsäätäjän toiminnasta aiheutuvia asiallisia rajoituksia kunnalliselle verotusoikeudelle varsinkin veroprosenttien korotuspaineen näkökulmasta. Kunnan omaisuusjärjestelyissä valiokunta on viimeksi arvioinut kahteen otteeseen sitä, että korvaus kunnan omaisuuden siirtämisestä toiselle julkiselle yksikölle (maakunnalle tai hyvinvointialueelle) olisi sidottu kunnallisveroprosentin korotustarpeeseen.⁶⁹ Valiokunta piti yhden prosenttiyksikön korotustarvetta edellytyksenä

⁶⁷ PeVL 69/2022 vp, kappale 6 ja aikaisempi perustuslakivaliokunnan käytäntö PeVL 29/2009 vp, s. 3 sekä PeVL 29/1992 vp, s. 2/II.

⁶⁸ PeVL 69/2022 vp, kappale 6 ja aikaisempi perustuslakivaliokunnan käytäntö PeVL 29/2009 vp, s. 3.

⁶⁹ PeVL 17/2021 vp, kpl 51 ja PeVL 65/2018 vp, s. 22.

kompensoitillemme niin korkeana kynnyksenä korvauksen saamiselle, että kompensoitimenettely voi jäädä merkityksettömäksi. Valiokunnan mukaan kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi sinänsä olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori, mutta ei kuitenkaan ainoa kriteeri. Kyse ei siis ollut suoraan veronkorotuspaineen arvioinnista vaan siitä, missä määrin se on kriteeri muussa yhteydessä kunnan taloudellisen itsenäisyyden säilymiselle.

114. Huomionarvoista on myös se, että vuonna 2014 valtionosuusuudistusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunta pohti mediaaniltaan 0,65 prosenttiyksikön ja suurimmillaan 5,66 prosenttiyksikön korotuspaineen kunnallisveroprosenttiin valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä ja kyseinen valtionosuuslain muutos oli kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä.⁷⁰ Perustuslakivaliokunta on käytännössään pikemminkin nojautunut kokonaisarviointiin kunnan taloudellisen itsenäisyyden riittävästä säilymisestä kuin yksistään veronkorotuspaineen pitämiseen ratkaisevana seikkana.
115. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusyrityksen yhteydessä vuonna 2014 perustuslakivaliokunta otti kantaa veroprosenttien korotuspaineeseen sääätämisyjärjestyskysymyksenä. Tuolloin käsitellyssä ollut kuntaperusteinen soteuudistusmalli olisi luonut osalle kunnista kuuden ja puolen prosenttiyksikön veronkorotuspaineen ja osalle enimmillään 12 prosenttiyksikön veronalennusvaran. Rahoitussäännösten ja valtionosuuksien sekä siirtymäsäännösten yhteisvaikutuksen jälkeen kuntien kunnallisveroprosenttien ero olisi kasvanut kuudesta prosenttiyksiköstä noin 11 prosenttiyksikköön ja 22 kunnalla korotuspaine olisi ollut viisi prosenttiyksikköä tai enemmän suurimman korotuspaineen ollessa 7,4 prosenttiyksikköä ja laskuvaran 3,75 prosenttiyksikköä.
116. Perustuslakivaliokunta totesi, että laskennallinen veronkorotuspaine on yksi hyväksyttävä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusta, vaikka kunnilla sinänsä on veronkorotuksen ohella muitakin keinoja sopeuttaa talouttaan eikä laskennallinen veronkorotuspaine välttämättä toteudu eikä laskennallinen paine täsmällisesti ennusta tulevia muutoksia kunnallisverotuksessa. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaista on, johtuuko korotuspaine kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaiko yksinomaan lainsäätäjän tekemien toimien yhteisvaikutuksista. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloisessa verorakenteessa, että kuuden prosenttiyksikön ero kunnallisveroprosenteissa ei ole yhdenvertaisuuden näkökulmasta perustuslain vastainen mutta jopa 11 prosenttiyksikköön nouseva ero eri kuntien asukkaiden välillä on varsin suuri. Johtopäätöksenä perustuslakivaliokunta totesi tuolloin, että osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet ovat jo niin merkittäviä, että sääntely muodostuu

⁷⁰ PeVL 16/2014 vp, s. 4.

kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi.⁷¹

117. Tuoreessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä lainsäädännössä kunnille on voitu asettaa varsin huomattaviakin rahoitusvelvoitteita. Merkittävä näistä on erityisesti työvoimapalveluiden uudistus. Siinä laajennettiin etenkin kunnan rahoitusvastuuta työttömyysetuisuuksien rahoituksesta. Rahoitusvastuu ulotettiin työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaa nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaa portaittain työttömyyden pitkittyessä.⁷² Työllisyyden edistämiseen liittyvässä kunnan rahoitusvastuussa perustuslakivaliokunta on suhteellisen vakiintuneesti korostanut olevan laaja harkintamarginaali ja kiinnittänyt tarkastelun perustuslakivaliokunnan käytäntöön valtionosuuksiin kohdistuvista leikkauksista.⁷³
118. Perustuslakivaliokunta on tässä asiayhteydessä tarkastellut rahoitustehtäviä nimenomaan perustuslain 121 §:ään sisältyvän rahoitusperiaatteen sekä yleisen käytäntönsä siitä, etteivät kunnille osoitettavat rahoitustehtävät saa heikentää kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan valossa. Kunnan rahoitustehtävistäkin säädettäessä on huolehdittava perustuslain 121 §:ään sisältyvän rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.⁷⁴
119. Aikaisempaan, 1980-luvun ja 1990-luvun alun käytäntöön nähden tosiasiasa perustuslakivaliokunnan määrittelemät kriteerit ovat kirkastuneet, mutta samalla käytäntö näyttää muuttuneen sallivammaksi. Merkitystä lienee siinäkin, että työllisyyden edistämisen ja työttömyysturvan rahoituksella on kiinteä yhteys kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen ja siten kunnan tehtäviin ja kyse on ollut kunnan tehtäviin kuuluneiden toimenpiteiden rahoittamisesta.⁷⁵
120. Välijohtopäätöksenä voidaan todeta, että lailla voidaan säätää kunnille velvoitteita osallistua valtion ja myös kuntien yhteistyössä tai toisen kunnan toimesta hoidettavan tehtävän rahoittamiseen. Rahoitustehtävät eivät kuitenkaan saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan ja rahoitusperiaatteen mukaisesti lakia säädettäessä on huolehdittava kaikkien kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

⁷¹ PeVL 67/2014 vp, s. 8–12, johtopäätös s. 12 / II.

⁷² PeVL 90/2022 vp, HE 207/2022 vp.

⁷³ PeVL 90/2022 vp, kappale 11 ja siinä viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntö, PeVL 41/2014 vp ja PeVL 50/2005 vp sekä valtionosuusleikkauksia koskevat PeVL 40/2014 vp, ja PeVL 16/2014 vp.

⁷⁴ PeVL 90/2022 vp, kappale 10 ja siinä viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntö, erityisesti ks. PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2.

⁷⁵ PeVL 90/2022 vp, kappale 11, PeVL 41/2014 vp ja PeVL 50/2005 vp.

121. Lailla on näin mahdollista järjestää kunnille eri tavoin tehtäviä sekä velvoittaa itsehallinnon suojan keskeisten ominaispiirteiden ja rahoitusperiaatteen asettamisessa, nykyisin suhteellisen paljon lainsäätäjälle harkintavaltaa antavissa puitteissa muut kunnat osallistumaan kuntakentällä koottujen tehtävien rahoittamiseen. Eri asia sitten on, että kuinka laajasti tällä tavoin saataisiin ratkaistua kuntatalouden ja kuntien kantokyvyn ongelmia, koska monilla alueilla pienten kuntien kantokyky on heikko ja siten niiden mahdollisuudet osallistua rahoitustehtäviin ovat varsin rajalliset.
122. Perustuslain 121 §:n tarkoittama kunnan asukkaiden itsehallinto poikkeaa saman perustuslain 4 §:n tarkoittamasta itsehallinnosta kuntaa suuremmalla itsehallintoalueella.⁷⁶ Kunnallisella itsehallinnolla on pitkä historia ja vakiintuneena pidettävä keskeisiä elementtejä koskeva tulkinta. Kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä perustuslakivaliokunta on pitänyt itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Nykyinen hyvinvointialueista annettu laki (611/2021) 7 § sisältää pitkälti sääntelyn, jossa hyvinvointialueiden tehtäviä voidaan koota tietyn tai tiettyjen hyvinvointialueiden järjestettäväksi tai säätää lailla tietyille tai tietyille hyvinvointialueelle hoidettavaksi. Kyseinen sääntely asiallisesti toteuttaa kuntaa laajemman itsehallinnon piirissä järjestelmän, jonka soveltamisen valtiosääntöisiä mahdollisuuksia kuntien osalta tässä selvityksessä arvioidaan.
123. Hyvinvointialueista annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä. Hyvinvointialueista annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle hyvinvointialueelle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain nojalla toinen hyvinvointialue. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista tästä sääntelystä.⁷⁷
124. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kontekstissa perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen oli hyvin keskeinen perustuslain tulkinnan kontekstia määrittänyt erittäin painava oikeudellinen näkökohta. Tämän takia ennen sote-uudistuksen yhteydessä tehtyjen sääntelyratkaisuiden siirtämistä muihin asiayhteyksiin on tarpeen arvioida erikseen, onko itsehallintoa rajoittaville sääntelyille yhtä painavia perusteita. Kunnallisen itsehallinnon osalta vastaavankaltaisen järjestelmän toteuttaminen edellyttää, että järjestelmä on yhteensovitettavissa kunnan itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n sääntelyn, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja niihin nojaavien oikeudellisten käytäntöjen kanssa.

⁷⁶ Ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 8 ja 9 sekä erityisesti kappale 15 sekä PeVL 26/2017 vp, s. 18-30, varsinkin s. 20.

⁷⁷ PeVL 17/2021 vp.

5. JÄRJESTÄMISVASTUUN ERIYTTÄMISEN MAHDOLLISUUDET JA RAJAT KUNNAN ERITYISEN TOIMIALAN TEHTÄVISSÄ

5.1 Kuntien yhteistoimintaa ja sen valtiosääntöisiä rajoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö tulkinnan lähtökohtana

125. Käytännössä nykyisinkin useat kunnille säädetyt tehtävät ovat sellaisia, että nykyisen kuntarakenteen mukainen kuntajako ei ole optimaalinen niiden hoitamiseen. Lainsäätäjä on sen vuoksi lisääntyvässä määrässä tehtäviä säätänyt kuntien velvollisuudeksi järjestää palvelut yhteistyössä lakiin perustuvalla yhteistyöalueella. Tämän lisäksi kunnat ovat jo perinteisesti vapaaehtoisesti harkinneet tarkoituksenmukaiseksi järjestää palveluita yhteistyössä. Jos eri kunnille ryhdytään lailla säätämään erilaisia tehtäviä, kysymyksessä on aikaisempaan nähden osaksi uudenlainen perustuslain 121 §:n tulkintatilanne, joka tosin on jo ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana muun muassa sote-uudistuksen yhteydessä Uudenmaan erillisratkaisun ja sen osana olleen Helsingin kaupungin ja HUS-hyvinvointialueyhtymän osalta.⁷⁸ Valtiosääntöoikeudellinen arviointi ja sen perusteet kiinnitetään uusissakin tulkintatilanteissa aina voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin.⁷⁹
126. Perustuslain tulkinnan kiinnittyminen voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin perusteisiin korostuu arvioitaessa kuntien järjestämisvastuulla olevia, usein perusoikeuksia toteuttavia palveluita koskevia uudistuksia. Kun useat kunnan tehtävät ja järjestämät palvelut ovat perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä, ei niiden sääntelyä koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi voi nojautua yksinomaan uusiin tulkintaratkaisuihin.⁸⁰ Näistä syistä johtuen varsinkin nykyistä kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa palveluiden järjestämisessä koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on erityisen merkityksellistä ryhdyttäessä arvioimaan mahdollista eri kuntien tehtävien lailla säädettävän eriyttämisen mahdollisuuksia.
127. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella kuntien yhteistoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista ja osin välttämätöntäkin, mutta sille asetetaan selkeitä rajoja kunnallisen itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden turvaamiseksi. VNTEAS-tutkimuksen mukaan lähtökohtana on, että kunnat voivat sopimusperusteisesti järjestää tehtäviään yhdessä, ja lainsäätäjä voi myös velvoittaa kunnat yhteistoimintaan. Pakolliset kuntayhtymät tai muut yhteistoimintaelimet eivät sinänsä ole perustuslain 121 §:n vastaisia, vaikka ne

⁷⁸ PeVL 17/2021 vp, kappale 26 ja kappale 130; PeVL 26/2017 vp, s. 24.

⁷⁹ PeVL 80/2022 vp, kappale 3 sotiaallisesta liittoutumisesta ja Nato-jäsenyydestä ja aiinä viitattu PeVL 26/2017 vp, s. 9 sote-uudistuksen ja siihen liittyneen valinnanvapausmallin valtiosääntöoikeudelliasta arvioinnista.

⁸⁰ PeVL 27/2017 vp, s. 9.

rajoittavat kuntien itsehallintoa.⁸¹ Rajoituksen hyväksyttävyyys edellyttää kuitenkin, että sääntely perustuu lakiin ja on riittävän täsmällistä.⁸²

128. Keskeinen valtiosääntöoikeudellinen reunaehto liittyy kansanvaltaisuuteen. Päätöksentekojärjestelmä ei saa muodostua sellaiseksi, että yksittäiselle kunnalle syntyy yhteistoiminta-alueella määräävä asema tai että joidenkin kuntien vaikutusmahdollisuudet jäävät käytännössä merkityksettömiksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että etenkin silloin, kun kyse on kunnan asukkaille keskeisistä peruspalveluista, vaikutusmahdollisuuksien on oltava todellisia.⁸³
129. Toinen keskeinen raja liittyy tehtävien siirtämisen laajuuteen. Mitä laajemmin kunnille kuuluvia tehtäviä siirretään kuntayhtymälle tai muulle yhteistoimintaelimelle, sitä huolellisemmin on arvioitava, säilyykö kunnalla edelleen perustuslain 121 §:n tarkoittama itsehallinnollinen asema.⁸⁴ Yhteistoiminta ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kunnan rooli typistyy muodolliseksi ja sen keskeinen päätösvalta siirtyy pysyvästi kuntaa suuremmalle toimijalle. Valtioneuvoston toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan on tutkimuksen mukaan hyväksytty, mutta sitä rajoittavat lain täsmällisyysvaatimukset, hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä päätösten valituskelpoisuus. Lisäksi yhteistoimintajärjestelyjen tulee olla oikeasuhtaisia suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.⁸⁵
130. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksen jälkeisessä käytännössä perustuslakivaliokunta näyttää vakiinnuttaneen tulkintakäytäntönsä kuntien yhteistyön valtiosääntöisistä rajoista rahoitusperiaatteen toteuttamiseen ja siihen, että kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ei saa tehdä asiallisesti merkityksettömiksi. Käytännössä perustuslakivaliokunta on hyväksynyt laaja-alaisesti kuntien tehtävien kokoamista kuntien yhteistyössä yhteistoiminta- tai vastaavilla alueilla lakisääteisesti järjestettäväksi.⁸⁶ Käytännössä viime aikaisessa perustuslain tulkintakäytännössä ainoastaan kuntapohjaisessa sote-uudistuksessa kuntien lakisääteinen yhteistyö johti rahoituksen ja osallistumisoikeuksien osalta niin mittaviin kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluvan oikeuden päättää kunnan taloudesta ja hallinnosta rajoituksiin, että ehdotus oli perustuslain vastainen.⁸⁷ Varsinkin pienempien kuntien vaikutusvalta jäi liian pieneksi ja rahoitusperiaatteen toteutumisen ja

⁸¹ VNTEAS 2019:67, s. 44–46.

⁸² Ibid., s. 47.

⁸³ Ibid., s. 48–51.

⁸⁴ Ibid., s. 50–52.

⁸⁵ Ibid., s. 52–54.

⁸⁶ PeVL 90/2022 vp, kappale 7 ja siinä viitattu PeVL 67/2014 vp, s. 5.

⁸⁷ PeVL 67/2014 vp.

yhdenvertaisuuden rahoituksessa osalta ongelmat olivat liian suuria eivätkä eduskunnassa tehdyt korjausliikkeetkään olleet riittäviä.⁸⁸

5.2 Eriyttämisen yleiset valtiosääntöiset mahdollisuudet ja hyväksyttävän syyn vaatimus

5.2.1 Perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut viisi edellytystä

131. VTEAS 2019:67 -tutkimuksen mukaan kuntien järjestämisvastuun eriyttäminen on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä todettu valtiosääntöisesti mahdolliseksi, mutta sille asetetaan useita nimenomaisia reunaehtoja, jotka johdetaan erityisesti perustuslain 121 §:stä (kunnallinen itsehallinto), 6 §:stä (yhdenvertaisuus) ja 22 §:stä (perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus). Tutkimuksessa on tarkasteltu kolmea järjestelyä, joissa kuntien tehtäviä on lainsäädännöllisesti eriytetty toisistaan: Vuosin 2002–2012 Seutu-hanketta, vuosien 2005–2012 Kainuun hallintokokeilua sekä vuonna 2005 käynnistettyä Paras-hanketta.
132. Ensinnäkin järjestämisvastuun eriyttämisen on perustuttava lakiin ja oltava riittävän täsmällisesti säädettyä. Kunnille annettavista tehtävistä ja niiden siirtämisestä ei voida päättää pelkästään sopimusperusteisesti tai alemman asteisin säädöksin silloin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai perusoikeuksien toteuttamisesta. Mitä merkittävämmästä tehtäväkokonaisuudesta on kysymys, sitä korostuneempi on lakiperustaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus.⁸⁹
133. Toiseksi eriyttäminen ei saa tehdä kunnallista itsehallintoa käytännössä merkityksettömäksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että laajamittainen tehtävien ja vastuiden siirtäminen kunnilta kuntaa suuremmille toimijoille merkitsee jo sinänsä huomattavaa itsehallinnon rajoitusta. Järjestämisvastuun eriyttämistä arvioitaessa on siten tarkasteltava, säilyykö kunnalla edelleen tosiasiallinen päätösvalta ja taloudellinen autonomia vai kaventuuko sen rooli lähinnä muodolliseksi.⁹⁰
134. Kolmanneksi yhdenvertaisuusperiaate asettaa sisällöllisiä rajoja eriyttämiselle. Vaikka kunnilla ei ole oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, kuntien asukkaita ei voida ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi asuinpaikan perusteella.⁹¹ Pelkkä maantieteellinen kriteeri ei riitä eriyttämisen perusteeksi, mutta alueelliset erityisolosuhteet ja perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen turvaaminen voivat muodostaa hyväksyttävän ja painavan syyn poiketa yhtenäisestä mallista. Mitä laaja-alaisemmasta eriyttämisestä on kyse, sitä vahvempia perusteita edellytetään.⁹²

⁸⁸ PeVL 75/2014 vp.

⁸⁹ VTEAS 2019:67, s. 67–69.

⁹⁰ Ibid., s. 70–73.

⁹¹ Ibid., s. 74–76.

⁹² Ibid., s. 76–78.

135. Neljänneksi perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus voi sekä oikeuttaa että rajoittaa eriyttämistä. Järjestämisvastuun siirtäminen tai eriyttäminen voi olla valtiosääntöisesti perusteltua esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden ja yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi.⁹³ Samalla mallin on tosiasiallisesti kyettävä turvaamaan perusoikeudet kaikilla alueilla, eikä sääntely ei saa johtaa tilanteeseen, jossa palvelujen saatavuus tai laatu vaarantuu.⁹⁴
136. Viidenneksi rahoitusperiaate toimii keskeisenä reunaehtona. Eriytettäessä järjestämisvastuuta on varmistettava, että järjestämisvastuullisella toimijalla on riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään, eikä taloudellinen sääntely saa murentaa itsehallinnon tosiasiallista sisältöä. Arviointi ei voi jäädä koko järjestelmän tasolle, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien näkökulmasta.⁹⁵
137. Kainuun mallissa kunnille kuuluneita sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eräitä sivistyksellisiä tehtäviä siirrettiin maakunnan hoidettaviksi, ja maakunnalle perustettiin välittömillä vaaleilla valittu toimielin. Perustuslakivaliokunta piti juuri tätä välittömän vaalin elementtiä ratkaisevana kansanvaltaisuuden kannalta: vaikka kuntien oma päätösvalta kaventui, kunnallista itsehallintoa ”korvasi” maakunnallinen itsehallinto, joka perustui suoraan vaaleilla valittuun elimeen. Tämä lievensi tehtäväsiirron aiheuttamaa rajoitusta kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin.⁹⁶
138. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta valiokunta hyväksyi sen, että Kainuussa sovellettiin muusta maasta poikkeavaa hallintomallia. Hyväksyttävänä perusteena pidettiin maakunnan vaikeaa taloudellista ja sosiaalista tilannetta sekä tarvetta turvata asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja. Alueellinen erilliskäytäntö katsottiin siten oikeutetuksi, koska sen tavoitteena oli nimenomaan perusoikeuksien tosiasiallinen toteuttaminen.⁹⁷

5.2.2 Sallittu tehtäviensiirron laajuus

139. Perustuslakivaliokunta tarkasteli PeVL 17/2021 vp:ssä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtämistä kunnilta hyvinvointialueille poikkeuksellisen laajana kunnalliseen itsehallintoon vaikuttavana rakenteellisena uudistuksena. Uudistuksessa siirtyivät tehtävät, jotka muodostivat merkittävän osan kuntien toiminnasta sekä taloudellisesti että toiminnallisesti.

⁹³ Ibid., s. 78–80.

⁹⁴ Ibid., s. 80–82.

⁹⁵ Ibid., s. 82–84.

⁹⁶ Ibid., s. 49–51.

⁹⁷ Ibid., s. 47–49.

140. Valiokunta korosti ensinnäkin lailla säätämisen vaatimusta: koska siirrettävät tehtävät oli säädetty kuntien hoidettaviksi lailla, myös niiden siirtämisen tuli perustua lakiin. Samalla valiokunta muistutti vakiintuneesta käytännöstään, jonka mukaan arvioinnissa on merkitystä sillä, kuinka laajamittaisesti kuntien lakisääteisiä tehtäviä siirretään kuntaa suuremmille itsehallintoalueille.⁹⁸ Valiokunnan valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta oli, että perustuslain 121 § ilmentää Suomen hallinnon rakentumista olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan. Maakuntatason (tässä hyvinvointialueiden) itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa. Tämän vuoksi sääntelyssä oli turvattava, ettei kunnallinen itsehallinto muutu merkityksettömäksi tai olennaisesti kavennu. Valiokunta totesi nimenomaisesti, että tehtävien laajamittainen siirtäminen alueelliselle tasolle vähentää sinänsä kunnallisen itsehallinnon painoarvoa, mutta tämä ei vielä ratkaise kysymystä perustuslainmukaisuudesta.⁹⁹
141. Arvioinnissaan valiokunta vertasi käsillä ollutta esitystä edellisen vaalikauden maakuntauudistukseen. Se viittasi aiempaan kantaansa, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta ei sellaisenaan merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa, kunhan kunnille jää edelleen merkittäviä tehtäviä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kunnille jäi edelleen keskeisiä tehtäväkokonaisuuksia (mm. sivistystoimi, kaavoitus, elinvoimatehtävät) sekä mahdollisuus ottaa hoidettavakseen muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä.
142. Valiokunta piti merkityksellisenä kahta seikkaa. Ensinnäkin hyvinvointialueille siirrettiin vähemmän tehtäviä kuin aiemmin ehdotetussa maakuntamallissa. Toiseksi tehtävien siirrolle esitettiin painavia, erityisesti perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä perusteita. Valiokunta oli jo aiemmin todennut, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen siirtäminen kuntaa suuremmille itsehallintoalueille on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti mahdollinen vaihtoehto. Lisäksi valiokunta tarkasteli kokonaisuutta suhteessa rahoitusperiaatteeseen. Se korosti, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan, ja että vaikutuksia on arvioitava myös yksittäisten kuntien tasolla. Vaikka kyse ei ollut uusien tehtävien antamisesta kunnille, tehtävien siirto ja siihen liittyvät omaisuus- ja rahoitusjärjestelyt muodostivat keskeisen osan itsehallintoarviota.¹⁰⁰
143. Johtopäätöksensä valiokunta katsoi, että nyt ehdotettu lakisääteisten tehtävien siirto hyvinvointialueille ei esitetyssä laajuudessa ja perustelujen valossa ollut ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa. Ratkaisevaa oli

⁹⁸ PeVL 17/2021 vp, s. 12.

⁹⁹ Ibid., s. 14-15.

¹⁰⁰ Ibid.

kokonaisarvio: tehtävien siirto oli lailla toteutettu, perustui perusoikeuksien turvaamiseen, ei tyhjentänyt kuntien tehtäväkenttää eikä tehnyt kunnallista itsehallintoa asiallisesti merkityksettömäksi.¹⁰¹ Tehtävien siirto hyvinvointialueille mittavassakin määrin on eri asia kuin se, että tehtävät osoitetaan vain tiettyjen kuntien tehtäväksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa nimittäin uuden järjestelmän kansainvaltainen perusta turvattiin kattavasti perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamalla kuntaa suuremman alueen asukkaiden itsehallinnolla hyvinvointialueiden valtuustojen kautta ja HUS-yhtymän lakisääteisten tehtävien osalta välillisellä demokraattisella osallistumisella yhtymäkokouksen ja yhtymävaltuuston kautta. Mikäli kunnan tehtäviä ryhmiteltäisiin suoraan vain osalle kunnille hoidettavaksi, ei vastaavalla tavalla tulisi kuin nykyisissä kuntien yhteistoiminnan muodoissa välillistä demokraattista perustaa tai hyvinvointialueiden tapaan suoraa demokraattista perustaa. Asetelma on näin osallistumisoikeuksien näkökulmasta vaikeampi.

144. Vasta-argumenttina kunnille osoitettavien tehtävien eriyttämisen osalta voitaisiin esittää, että kyse on kunnalle lailla osoitettavista tehtävistä. Lainsäätäjä voisi kyseisiä tehtäviä varten myös perustaa valtion viranomaisen ja rahoittaa tehtävän hoidon valtion talousarviosta. Tällöin ei tule lainkaan arvioitavaksi kysymyksiä hallinnon ja palvelutoiminnan järjestämisen kansanvaltaisuudesta, vaan kansanvaltainen perusta tulee eduskunnan säätämästä laista. Kun perustuslaki nimenomaisesti sallii tehtävien osoittamisen lailla kunnille, ei voi yleistä ja kategorista estettä sillekään, että tietyt tehtäviä annettaisiin lailla vain tietyille kunnille suostumuksensa mukaisesti hoidettavaksi.

5.2.3 Kysymys siitä, milloin kunnille jää edelleen riittävästi tehtäviä

145. Perustuslakivaliokunta ei ole tehtävien siirtojen yhteydessä ottanut tarkemmin kantaa siihen, milloin kuntaan jää riittävä määrä tehtäviä. Perustuslakivaliokunnan tuoreempi käytäntö asiassa on sangen monitulkintaista ja jättää paljon harkintavaltaa lainsäätäjälle. Lainsäätäjän harkintavallan rajat viime kädessä määräytyvät tilannesidonnaisesti: kuinka hyvin perusteltua ja välttämätöntä on kulloisenkin lakiesityksen tilanteessa siirtää kuntien tehtäviä pois kunnallisen itsehallinnon piiristä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille. Kuntien tehtäviä ei näin ollen voida siirtää perustuslain 121 §:n sääntely ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioiden täysin vapaasti.¹⁰²
146. Perustuslain 121 §:n sanamuodon mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Säännös ilmentää itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen hallinto rakentuu

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² PeVL 17/2021 vp, kappaleet 43 – 46, PeVL 26/2017 vp, s. 1, rahoituksen osalta PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp ja tehtävien osalta PeVL 65/2002 vp, s. 3

keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan.¹⁰³ Maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa.¹⁰⁴ Tehtäväjärjestelyissä on näin huolehdittava, ettei sääntely tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä.¹⁰⁵

147. Perustuslakivaliokunnan käyttämä kriteeristö on jossain määrin ristiriitainen keskenään. Se, ettei sääntely tee kokonaan merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa, jättää melko paljon harkintavaltaa lainsäätäjälle. Toisaalta kun kunnille on laajasti tehtäviä, kriteeri siitä, etteivät tehtäväsiirrot saa kaventaa olennaisesti kunnallisen itsehallinnon merkitystä, asettaa tiukempia rajoituksia tehtäväjärjestelyiden toteutukselle. Perustuslakivaliokunta joutuneekin ottamaan kantaa tähän kysymykseen lähivuosina.
148. Mikäli esimerkiksi perustuslain 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää perusopetukseen kuuluvia tehtäväsiirtoja kuntien eriytymiskehityksen myötä, on siirrolle aikaisemman tulkintakäytännön valossa painavat perusteet. Kun otetaan huomioon julkisen talouden tila ja hyvin erisuuntainen kehitys, on tehtäväsiirtojen, silloin kun perustuvat riittävän huolelliseen lainvalmisteluun ja painaviin syihin, suhteen perusteltua noudattaa melko sallivaa perustuslain tulkiintalinjaa.

5.3 Välijohtopäätökset: kunnallisen itsehallinnon keskeisten ominaispiirteiden asiallisen merkityksen turvaamisen vaatimus jää keskeiseksi kriteeriksi

149. Rajoituksia lailla säätämiseksi eri kuntien erilaisista tehtävistä aiheuttaa se, että tehtävien osoittaminen ja siirtäminen ei saa tehdä asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä. Hankalin asetelma muodostuu asiallisesti rahoitusta koskevista kysymyksistä. Mikäli valtio osoittaa tehtäviin kokonaisuudessaan myös rahoituksen, ei perustuslain 121 §:n sisältämä rahoitusperiaate aseta rajoituksia myöskään tehtävän antamiselle. Mikäli sen sijaan kunnat osallistuvat tehtävän rahoittamiseen, on asetelmaa tarkasteltava rahoitusperiaatteen sekä kunnan asukkaiden mahdollisuuden päättää kunnan taloudesta ja hallinnosta sekä päättää asiallisesti kunnallisverosta koskevan perustuslain soveltamiskäytännön mukaisesti.
150. Kunnan järjestämistehtävien eriyttämisen hyväksyttävyydestä voidaan todeta, että se on mahdollista ja lainsäätäjällä on kohtuullisesti harkintavaltaa siinä. Eriyttäminen edellyttää joidenkin valtiosääntöoikeudellisen edellytysten täyttymistä toimittaessa perustuslain nykyisen tulkintakäytännön puitteissa. Alueelliset erityisratkaisut ovat mahdollisia, jos niille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Pelkkä

¹⁰³ HE 1/1998 vp, s. 175.

¹⁰⁴ PeVL 26/2017 vp, s. 14.

¹⁰⁵ PeVL 17/2021 vp, kappale 44 ja PeVL 26/2017 vp, s. 14—15.

maantieteellinen kriteeri ei riitä, mutta perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen turvaaminen muodostaa hyväksyttävän perusteen.¹⁰⁶

151. Perustuslakivaliokunta hyväksyi Kainuun hallintokokeilussa poikkeavan hallintomallin, koska sen tavoitteena oli turvata maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja vaikeassa taloudellisessa ja sosiaalisessa tilanteessa.¹⁰⁷ Vastaavasti Uudenmaan erillISRatkaisu hyvinvointialueuudistuksessa hyväksyttiin, koska sille oli lain tarkoitus huomioiden esitetty hyväksyttävät perustelut.¹⁰⁸
152. Kuntien tehtävien eriyttämistä koskevat ratkaisut edellyttävät laintasoista sääntelyä. Perustuslain 121 §:n 2 momentti edellyttää, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.¹⁰⁹ Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut, että tehtävien siirtämisestä, eriyttämisestä tai yhteistoimintavelvoitteista ei voida päättää pelkästään sopimusperusteisesti tai alemman asteisin säädöksin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai perusoikeuksien toteuttamisesta. Mitä merkittävämmästä tehtäväkokonaisuudesta on kysymys, sitä korostuneempi on lain täsmällisyyden vaatimus.¹¹⁰ Tämä merkitsee tehtävien eriyttämismallissa sitä, että laissa on määriteltävä riittävän täsmällisesti, mitkä tehtävät kuuluvat eri kuntakategorioille, millä perusteilla kunta kuuluu tiettyyn kategoriaan ja miten tehtävien jako käytännössä tapahtuu.¹¹¹
153. Itsehallinnon ydinsisällön kannalta ratkaisevaa on, säilyykö kunnalla tosiasiallinen päätösvalta ja taloudellinen autonomia vai kaventuuko sen rooli lähinnä muodolliseksi.¹¹² Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirron hyvinvointialueille ja todennut, ettei se sellaisenaan merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa — kunhan kunnille jää edelleen merkittäviä tehtäviä.¹¹³ Tämä linjaus on suoraan sovellettavissa tehtävien eriyttämismalliin. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti hyväksynyt sen, että kunnille voi jäädä sosiaali- ja terveydenhuollon siirron jälkeen esimerkiksi sivistystoimi, kaavoitus ja elinvoimatehtävät sekä yleisen toimialan tehtävät.¹¹⁴
154. Kiinnostava kysymys eriyttämisen rajoista on kuitenkin se, voiko kunnalle jäädä *pelkästään* yleisen toimialan tehtäviä. VNTEAS 2019:67 -tutkimuksen mukaan tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään yleiseen toimialaan, ei olisi ongelmaton kunnallisen

¹⁰⁶ VNTEAS 2019:67, s. 70–72.

¹⁰⁷ PeVL 65/2002 vp, s. 3; PeVL 22/2006 vp, s. 3–4; PeVL 17/2021 vp, kappale 111.

¹⁰⁸ PeVL 17/2021 vp, kappale 116.

¹⁰⁹ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹¹⁰ VNTEAS 2019:67, s. 67–69; PeVL 44/2020 vp, s. 7.

¹¹¹ PeVL 44/2020 vp, s. 7–8.

¹¹² VNTEAS 2019:67, s. 70–73.

¹¹³ PeVL 17/2021 vp, kappale 45; PeVL 26/2017 vp, s. 15.

¹¹⁴ PeVL 17/2021 vp, kappale 45.

itsehallinnon periaatteen kannalta.¹¹⁵ Tämä havainto on merkittävä, mutta ei kategorinen kiello: kyse on kokonaisarviointista, jossa ratkaisevaa on itsehallinnon tosiasiallinen sisältö ja kunkin kunnan asukkaiden perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, 14 §:ään ja 121 §:ään perustuvien osallistumisoikeuksien riittävä toteutuminen.

155. Perustuslakivaliokunnan tähänastisen käytännön valossa se, että jollain kunnalla olisi pelkästään yleinen toimiala, on vaikeasti yhteensovitettavissa perustuslain 121 §:n nykyisen tulkintalinjan kanssa. Näyttää siltä, että kaikilla kunnilla pitäisi olla ainakin jossain määrin muitakin merkittäviä tehtäviä, paikallisia tehtäviä hoidettavanaan yleisen toimialan lisäksi. Se, että lainsäätäjän ratkaisuiden johdosta jollekin kunnalle jäisi vain yleisen toimialan tehtäviä, vaatisi selvästi perustuslain uutta tulkintaa tai jopa perustuslain muuttamista. Kunnalle jäävien paikallisten tehtävien määrän ja laadun suhteen on kuitenkin perusteltua omaksua joustava tulkintalinja perustuslain tulkinnassa.

5.4 Yhdenvertaisuuden merkitys

156. Itsestään selvää on, että tehtäviä koottaessa vain tiettyihin kuntiin järjestettäväksi tai tuotettavaksi myös toisten kuntien puolesta, on kaikkien niiden kuntien asukkaita, joiden puolesta tehtävää järjestetään, kohdeltava kunnan asukkaina.
157. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten subjekteja ovat ihmiset, eivät kunnat. Kunnilla ei ole perusoikeuksien subjektien asemaa.¹¹⁶ Yhdenvertaisuusperiaate ei estä kuntien tehtävien eriyttämistä, mutta asettaa sille sisällöllisiä rajoja. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta on, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.¹¹⁷ Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaiset rajat palautuvat tehtävien eriyttämisen perusteiden yleiseen hyväksyttävyyteen. Lisäksi myös osallistumisoikeuksien tulee riittävässä määrin toteutua.
158. Osallistumisoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta olennaista onkin perustuslakivaliokunnan yleinen tulkintakäytäntö siitä, että kunnan asukkaiden mahdollisuudet päättää kunnan taloudesta ja hallinnosta eivät saa tulla asiallisesti merkityksettä. Tämä kriteeri jättää sinänsä laajastikin harkintavaltaa lainsäätäjälle. Tähänastisen käytännön valossa kaikkien kuntien asukkailla tulee kuitenkin olla ainakin jossain määrin mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon niiden tehtävien järjestämisestä, joiden osalta järjestämisvastuu on osoitettu lailla toiselle kunnalle.

¹¹⁵ VNTEAS 2019:67, s. 63.

¹¹⁶ VNTEAS 2019:67, s. 70; PeVL 9/2015 vp.

¹¹⁷ PeVL 40/2014 vp, s. 6/II; PeVL 67/2014 vp, s. 11; PeVL 20/2017 vp, s. 7.

159. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on hyväksytty malleja, joissa kuntien tai kuntaa suurempien hyvinvointialueiden lakisääteisessä yhteistyössä on yhteinen yhtymäkokous tai kuntien yhteistyössä kunnanvaltuustojen valitsema yhtymävaltuusto, joka käyttää päätösvaltaa asioissa, joissa järjestämistehtävää on koottu.¹¹⁸ Tähän voidaan lailla liittää myös muiden kuntien velvollisuus osallistua tehtävän rahoittamiseen. Perustuslakivaliokunta on siis hyväksynyt, että ylimmän päätöksenteon kansanvaltaisuus toteutuu välillisesti yhtymäkokouksen tai yhtymävaltuuston kautta. Mahdollinen järjestely on myös muun yhteinen toimielin vastuukuntamallin käytäntöjen mukaisesti. Asiassa on huomattava, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, ettei yhdelle kunnalle saa syntyä yksipuolista määräämisvaltaa.¹¹⁹

5.5 Rahoitusperiaatteen ja reaalisen verotusoikeuden asettamat reunaehdot tehtävien eriyttämiselle

160. Rahoitusperiaate muodostaa keskeisen reunaehdon kaikille kuntien tehtäviin kohdistuville muutoksille. Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.¹²⁰ Rahoitusperiaatteen toteutumista ei voida arvioida vain koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta, koska itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa.¹²¹
161. Tehtävien eriyttämismallissa rahoitusperiaatteella on kahdensuuntainen merkitys. Ensinnäkin kunnilla laajan toimialan vastuukunnilla, joille erityisen toimialan tehtäviä keskitetään, on oltava riittävät taloudelliset edellytykset hoitaa laajennettua tehtäväkenttää. Toiseksi perustoimialan kuntien, joilta tehtäviä siirretään, verotusoikeus ei saa menettää reaalista merkitystään. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt poikkeuksellisessa sote-uudistustilanteessa kunnallisveroprosentin lakisääteisen alentamisen, mutta korostanut, ettei tämä saa vaarantaa kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan.¹²²
162. Rahoitusperiaatteen noudattamisen lisäksi on huolehdittava siitä, että järjestely ei muutenkaan vaaranna ja sitä kautta tee asiallisesti merkityksettömäksi kunnan asukkaiden mahdollisuuksia päättää tosiasiallisesti kunnan taloudesta ja hallinnosta. Lailla kunnalle voidaan säätää rahoitustehtäviä ja perustuslakivaliokunnan käytäntö on muodostunut 2000-luvulla

¹¹⁸ Pääsääntöisesti hyvinvointialueet eivät voi siirtää hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 7 §:n 2 momentin perusteella järjestämisvastuutaan hyvinvointiyhtymälle. Uudenmaan erillisratkaisussa on kuitenkin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamalla (6157/2021) 5 §:ssä suoraan säädetty tiettyjen erityissairaanhoidon tehtävien järjestäminen HUS-yhtymän, joka on hyvinvointialueista annetussa laissa tarkoitettu hyvinvointiyhtymä, tehtäväksi.

¹¹⁹ PeVL 37/2006 vp, s. 6–7; PeVL 67/2014 vp, s. 5/II.

¹²⁰ PeVL 17/2021 vp, kappale 62; PeVL 90/2022 vp, kappale 10; PeVL 16/2014 vp, s. 2/II; PeVL 34/2013 vp, s. 2; PeVL 30/2013 vp, s. 5; PeVL 12/2011 vp, s. 2.

¹²¹ PeVL 40/2014 vp, s. 3; PeVL 16/2014 vp, s. 3; PeVL 41/2002 vp, s. 3/II.

¹²² PeVL 26/2017 vp, s. 15; PeVL 65/2018 vp, s. 72.

aikaisempaa sallivammaksi. Rahoitusvelvoitteiden hyväksyttävyyttä lisää se, että kuntien tehtäviä uudelleen ryhmiteltäessä kyseessä ovat kunnille historiallisesti kuuluneet tehtävät, joita hoidetaan myös rahoitusvastuuseen osallistuvien kuntien asukkaiden hyväksi.

163. Lakisääteisen rahoitusvelvollisuuden osalta kunnan, jonka asukkaiden osalta järjestämistehtävä on osoitettu toiselle kunnalle, ja jolla on rahoitusvelvollisuuksia, osallistuminen päätöksentekoon lieventää kunnallisen itsehallinnon rajoitusta. Osallistumisoikeuksien osalta on merkityksellistä myös, jos rahoitukseen osallistumisesta säädetään tarkasti lailla, jolloin rahoitusvelvollisuudet perustuvat eduskunnan kautta tapahtuvaan päätöksentekoon.
164. Käytännössä lailla säädettävä tehtävien eriyttäminen vaatii näin lailla säädettäviä rahoitusjärjestelyiden perusteita. Yksinkertaisimmillaan sääntely voisi muistuttaa hyvinvointialueista annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momenttia, jossa kaikille hyvinvointialueille säädetään velvoite osallistua vain tietyille hyvinvointialueille koottavien tehtävien rahoitukseen. Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan ja sitä koskevan perinteen valossa on kuitenkin perusteltua säätää tarkemmin tehtävien kokoamista vastaavan rahoituksen siirron perusteista.
165. Rahoitusjärjestelyt voivat perustua sopimiseen järjestämistehtävää hoitavan vastuukunnan ja niiden muiden kuntien, joiden puolesta tehtävä kootaan vastuukunnan hoidettavaksi kanssa. Tämän menettelyn ja siirrettävän rahoituksen yleisistä perusteista ja siitä, miten menetellään, jos kunnat eivät pääse rahoituksesta sopimukseen, voidaan säätää laissa, jossa järjestämistehtävät osoitetaan vai tiettyjen tai tietyt kriteerit täyttävien kuntien tehtäväksi. Valtiosääntöoikeudellisesti tässä sooimuspohjaisessa menettelyssä on se etu, että siinä kaikkien kuntien päätöksentekijät, ylimpänä taloudesta päättävä valtuusto, pääsee ainakin jossain määrin osallistumaan rahoitusta koskevaan päätöksentekoon. Sopiminen tarkoittaa lähinnä tässä vaihtoehdossa sopimista järjestämistä vastaavalle vastuukunnalle siirrettävän rahoituksen yksityiskohtaisesta määrästä ja kustannustason tai järjestettävän palvelun volyymin muuttuessa rahoitustason tarkistamisesta. Sopiminen voi tarkoittaa myös sitä, että nykyisen käytännön mukaisesti kunnille voidaan tehtäviä lailla eriytettäessäkin antaa mahdollisuus sopia yhteistoiminta-alueiden tai vastaavien perustamisesta, joilla järjestämistehtävä kootaan kriteerit täyttävälle kunnalle. Sopimiseen perustuva rahoituksen siirtäminen järjestämisvastuun saaville kunnille voi tuottaa kuitenkin myös hallinnollisia hankaluuksia. Jos laissa ei ole riittäviä säännöksiä sopimuksen syntymättä jäämisen varalta, pahimmillaan sopimiseen perustuvalla menettelyllä voi olla ongelmallisia vaikutuksia arvioitaessa perustuslain 121 §:n perustuvan rahoitusperiaatteen toteutumista järjestämistehtävän saavien kuntien kannalta.
166. Valtionosuuslainsäädännössä, etenkin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun (1705/2009) soveltamisalalla on jo pidempään ollut voimassa tilanteita, joissa jokin kunta toimii järjestäjänä tietyille koulutukselle tai vastaavalle ja muut kunnat osallistuvat lakisääteisesti

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen ja yleisen valtionosuuslainsäädännön mukaisilla laskennallisilla perusteilla tietyn järjestämistehtävän rahoittamiseen. Kun tässä selvityksessä tarkasteltavat, tiettyihin vastuukuntiin järjestettäväksi koottavat tehtävät ovat käytännössä yleensä lain kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista (618/2021) säädettyjä valtionosuustehtäviä tai lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädettyjen valtionosuuksien tai muun rahoituksen piirissä oleva toimintoja, voidaan valtionosuuksien ja vastaavien laskennallisia yksikköhintoja ja muita laskennallisia kustannusperusteita sekä kuntien omavastuiden laskennallisia perusteita käyttää rahoituksen siirron ja kaikkien kuntien rahoitusvelvollisuuden perusteena.

167. Esimerkiksi lailla säädettyjen rahoitusvelvollisuuden sekä rahoituksen siirtämisen perusteena voidaan käyttää mallia, joka vastaa nykyistä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 5 ja 8 §:n säännöksiä rahoituksesta käyttökustannuksiin ja kunnan omarahoitusosuuden laskemista. Rahoitus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin perustuu opiskelijamääriin ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Kunkin kunnan omarahoitusosuus on lain 8 §:n mukaan tietty prosenttiosuus euromäärästä, joka saadaan kun koulutuksen järjestämiseen valtakunnallisesti käytettävä, valtionosuuksien laskennallisten perusteiden mukainen euromäärä jaetaan koko maan asukasmäärällä ja kerrotaan kunkin kunnan asukasmäärällä.
168. Jos rahoituksen siirto lailla eriytettäviin tehtäviin tehdään vastaavanvaltaisella periaatteella, voidaan valtakunnalliset laskennalliset kustannukset jakaa valtakunnallisesti asukaskohtaisesti ja sitten asukasluvun mukaisesti osoittaa rahoitusvelvollisuus niille kunnille, jotka eivät suoraan itse järjestä kyseistä palvelua. Menettely on siinä suhteessa oikeudenmukainen kaikkien kuntien kesken, että se vakio kustannukset valtakunnallisesti hyväksyttäviin kustannuksiin ja lähtökohdiltaan näkee järjestämistehtävän kaikkien kuntien tehtäviin periaatteessa kuuluvana, jolloin tehtävän rahoituspooli on riittävän laaja. Laskennallisten yksikköhintojen ja kustannusten käyttäminen mahdollistaa ennustettavuuden että myös tuottavuuskannustimien sisällyttämisen rahoitusjärjestelmään. Käytännössä jos tehtävien eriyttämiseen siirrytään, voidaan kunnan peruspalveluiden valtionosuuslakiin ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin sekä muihin rahoitus- ja valtionosuuslakeihin valmistella rahoituksen kanavointia koskevat säännökset hyödyntämällä laskennallisia yksikkökustannuksia ja muita valtionosuusjärjestelmässä käytettäviä ja käytettävissä olevia laskennallisia kriteerejä.
169. Valtionosuusjärjestelmässä kuitenkin nämä kuntasektorin sisäiset, kuntien väliset rahoituksen kohdentamiset kuntien kesken johtuen siitä, että kunnille on säädetty erilaisia tehtäviä, on tarpeen pitää erillään valtionosuusjärjestelmästä, joka toteuttaa rahoitusperiaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta lähtökohtaisesti valtion ja kunnan välisessä suhteessa. Nimittämien tehtävien eriyttämistä vastaavan rahoituksen siirtäminen veronsaajina olevilta kunnilta järjestämistehtävää hoitavalle kunnalle ei ole rahoitusvelvollisuus suhteessa valtioon vaan kuntien keskinäinen rahoituksen siirto. Mikäli rahoituseriä suppeamman toimialan kunnilta

laajempaa järjestämisvastuuta kantaville kunnille eri eritellä omaksi siirtojen kokonaisuudekseen, muodostuu valtionosuusjärjestelmään yhä enemmän teknisesti negatiivisia valtionosuuksia ja näitä voi olla merkittävässä määrissä kuntia. Tällöin näissä negatiivisissa valtionosuuksissa ei ole kyse kuntien rahoitusvelvollisuuksista valtion nähden vaan kuntien välisistä siirroista. Säädetäessä kuntien tehtävistä eri lailla eri kuntien osalta on eduskunnan hyväksymään lakiin otettava riittävän tarkat ja täsmälliset säännökset muiden kuntien velvollisuuksista osallistua tehtävän rahoitukseen ja rahoitustehtävän perusteista.

170. Teoriassa rahoituksen siirtäminen voidaan sisällyttää myös uudenaikaisena elementtinä verontilityslakiin (523/1998), jolloin verontilityslain säännökset voisivat täydentää kuntalakiin tai merkittävään sektorikohtaiseen lakiin otettavaa rahoitusvelvollisuutta. Kyse on siis siitä, että siirrettyjä tehtäviä varten siirretään myös kunkin tehtäviä luovuttavan kunnan kunnallisverokertymästä ja osuudesta yhteisöveron tuotosta sille kunnalle, joka hoitaa järjestämistehtävää muiden kuntien puolesta. Edellä valtionosuusjärjestelmän yhteydessä kuvattu mahdollisuus rahoituksen kanavointiin laskennallisilla perusteilla voidaan näin sinänsä toteuttaa myös verontilityslain yhteydessä ja tällöin siirrettävät erät erottuisivat selkeämmin negatiivisista valtionosuuksista. Rahoitusvelvollisuudessa voidaan soveltuvin osin noudattaa samantapaista lähestymistapaa kuin mitä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksytysti sovelletaan kunnan rahoitusosuuteen työttömyysturvan kustannuksista työttömyysturvalain (1290/2002) säännösten, esimerkiksi 14 luvun säännösten perusteella, mutta toimeenpano ei luonnollisesti sovellu Kansaneläkelaitokselle.¹²³
171. Rahoituserät ja niiden mahdolliset tasaukset ovat kuntien tehtävät eriyttäessä selkeästi uusi elementti kuntien rahoitusta koskevassa lainsäädännössä. Se tulee myös valtiosääntöoikeudellisesti monimutkaistamaan rahoituslainsäädäntöä. Tehtävien laajamittaisen kokoamisen mallissa juuri rahoitusjärjestelyt ovat yksi hankalimpia ja huomattavaa jatkovalmistelua vaativista asioista. Jatkovalmistelussa on perusteltua selvittää myös, mihin lainsäädäntöön rahoitukseen osallistumisvelvoitteet olisi perusteltua sijoittaa.

5.6 Kansanvaltaisuusvaatimus ja käyttäjäosallistumisen muodot demokratian täydentäjänä

172. Kansanvaltaisuusvaatimus on perustuslakivaliokunnan käytännössä itsehallinnon ankarimmaksi tulkittu osatekijä. Kunnan ylimmän toimielimen on oltava asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema, ja sillä on oltava yleinen toimivalta päättää kunnan asioista.¹²⁴ Välittömillä

¹²³ Kunnan rahoitusosuus työttömyysturvan rahoitukseen on arvioitu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomaksi, ks. PeVL 90/2022 vp, kappale 9- 13 sekä PeVL41/2014 vp, s. 3 ja PeVL 50/2005 vp, s. 2.

¹²⁴ PeVL 63/2014 vp, s. 3; PeVL 24/2008 vp, s. 2; PeVL 23/2001 vp, s. 2; HE 1/1998 vp, s. 74.

vaaleilla valittu toimielin on kansanvaltaisuuden ydin, eikä muita osallistumismekanismeja ole pidetty riittävänä korvaamaan sen puuttumista.¹²⁵

173. Kainuun hallintokokeilusta seuraa kuitenkin tärkeä oikeudellinen ennakkotapaus. Perustuslakivaliokunta hyväksyi laajan tehtäväsiirron kunnilta maakunnalle, koska maakunnalle perustettiin suorilla vaaleilla valittu toimielin. Valiokunnan mukaan maakunnallinen itsehallinto korvasi kunnallista itsehallintoa tehtävänsiirtojen osalta ja lievensi asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kaventumista.¹²⁶ Tämä periaate ulottuu myös tilanteeseen, jossa suurempi kunta järjestää tehtävän pienemmän kunnan puolesta: järjestelyn kansanvaltaisuus on turvattava.
174. Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä valiokunta on todennut, että eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus, ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena.¹²⁷ Helsingin osalta valiokunta piti tärkeänä, että kunnan asukkaiden osallistuminen toteutui kunnallisvaalien kautta eikä erillisiä aluevaaleja tarvittu.¹²⁸
175. Vaikka käyttäjien osallistumismahdollisuudet eivät voi korvata kunnallista äänioikeutta, niillä voi olla tärkeä *täydentävä* rooli erityisesti tilanteissa, joissa kuntien tehtäviä on eriytetty. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt sen, että kuntien vaikuttamista yhteistoiminta-alueilla voidaan turvata myös muilla menettelyillä kuin toimielimen edustuksellisuudella.¹²⁹ Tämä avaa tilaa käyttäjälähtöisille osallistumismekanismeille. Käyttäjälähtöiset osallistumismekanismit antavat vaikuttamisen mahdollisuutta ja luovat osallisuutta ja siten omistajuutta asioihin silloinkin, kun palvelun järjestäminen ja tuottaminen kuuluvat toisen kunnan tehtäviin.
176. Nykyisessä kuntalaissa ja yleisestikin pohjoismaisessa hallinnossa ja lainsäädännössä on kehitetty useita malleja palvelujen käyttäjien osallistumiselle:¹³⁰
 - Asiakaspaneelit ja käyttäjäneuvostot. Pysyväluonteiset elimet, joissa palvelujen käyttäjät osallistuvat palvelujen suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen. Nämä eivät käytä julkista valtaa mutta tuottavat tietoa päätöksenteon tueksi ja vahvistavat palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia.

¹²⁵ VNTEAS 2019:67, s. 80–81.

¹²⁶ PeVL 65/2002 vp, s. 3; PeVL 22/2006 vp, s. 3–4; VNTEAS 2019:67, s. 51–52.

¹²⁷ PeVL 17/2021 vp, kappale 26; PeVL 26/2017 vp, s. 24.

¹²⁸ PeVL 17/2021 vp, kappale 130.

¹²⁹ HE 250/2016 vp, s. 19 (kuntalain 51 §:n 2 momentin muutos).

¹³⁰ Ks. Kuntalain 37 §, jonka mukaan kuntastrategiassa on otettava huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä kuntalain 5 luvussa 21 – 28 §:t muista kun kuntavaalien kautta tapahtuvan osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmistä kunnissa sekä 29 § osallistumiselle ja vaikuttamiselle edellytyksiä ja mahdollisuuksia luovast kunnan viestinnästä.

- Osallistuva budjetointi. Kuntalaiset tai palvelujen käyttäjät osallistuvat osan kunnallisten tai alueellisten varojen kohdentamiseen. Tämä malli on erityisen relevantti yleisen toimialan tehtävissä, joissa kunnalla on laaja harkintavalta.
- Vanhus- ja vammaisneuvostot sekä nuorisovaltuustot. Kuntalain 26–28 §:ssä tarkoitetut lakisääteiset vaikuttamistoimielimet, jotka jo nykyisin täydentävät edustuksellista demokratiaa. Niiden asemaa voitaisiin vahvistaa tehtävien eriyttämismallissa erityisesti siltä osin kuin kyse on pienempien kuntien asukkaiden vaikuttamisesta sellaisiin palveluihin, joiden järjestämisvastuu on siirtynyt toiselle kunnalle.
- Palautejärjestelmät ja digitaalinen osallistuminen. Palvelukohtaiset palautekanavat ja digitaaliset osallistumisalustat voivat vahvistaa asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia riippumatta siitä, mikä taho palvelun järjestää.

177. Kun järjestämisvastuu siirtyy toiselle kunnalle, syntyvän kansanvaltaisuusvajeen paikkaamisessa osallistumismekanismeilla on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa kolmenlainen merkitys. Ensinnäkin ne voivat *lieventää* itsehallinnon rajoitusta kokonaisarviossa. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä valiokunta katsoi, että maakunnan vaalijärjestelmä lievensi kunnallisen itsehallinnon kaventumista.¹³¹ Vastaavasti käyttäjien osallistumismekanismit voivat osaltaan lieventää sitä, ettei pienen perustoimialan kunnan asukkailla ole suoraa vaaliyhteyttä palvelun järjestäjään. Toiseksi ne voivat täyttää perustuslain 2 §:n 2 momentin vaatimusta yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen.¹³² Vaikka tämä ei korvaa kunnallista äänioikeutta, se vahvistaa kokonaisarviossa demokratian toteutumista. Kolmanneksi ne voivat turvata perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n toteutumista antamalla palvelujen käyttäjille välineitä arvioida palvelujen riittävyyttä ja yhdenvertaisuutta.

178. Mielenkiintoinen erityiskysymys osallistumisoikeuksiin liittyy kuntien tehtäviä eriyttäessä kunnallisvalituksen käyttöalaa. Kunnallisvalitus, samoin kuin hyvinvointialueilla hyvinvointialuevalitus, ovat tärkeä laillisuusvalvonnan ja siihen osallistumisen muoto. Perustuslain laillisuusperiaatteen ja osallistumisoikeuksien näkökulmasta olisi perusteltua, että kunnallisvalitus voitaisiin laajentaa koskemaan myös niiden kuntien jäseniä, joiden puolesta järjestettäviä palveluita kunnallisvalitus koskee. Tällöin ei ainakaan heräisi kysymyksiä valitusoikeuden ja laillisuusvalvonnan kaventumisesta. Toinen kysymys on, että kuinka perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena nykyisen kaltainen hyvin laaja kunnallisvalitusoikeus on nykyisen yhteiskunnan olosuhteissa.

5.7 Tuotantovastuun eriyttäminen ja yhteistyö

179. Kuntien yhteistoiminnan oikeudellinen perusta rakentuu ensisijaisesti kuntalain 8 luvun säännöksille sekä erityislainsäädännölle, jossa määritellään eri tehtäväalojen

¹³¹ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

¹³² PeVM 4/2021 vp, s. 3; HE 1/1998 vp, s. 74/l.

järjestämisvastuu ja mahdollinen yhteistyövelvoite. Kuntalain 7 §:ssä kunnan tehtävät jaetaan yleiseen toimialaan, joka perustuu kunnan itsehallintoon, sekä erityiseen toimialaan, joka koostuu laissa erikseen säädetyistä tehtävistä. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen, palvelutarpeen ja laadun määrittely, tuottamistavasta päättäminen, valvonta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen. Vaikka järjestämisvastuu siirretään, kunta vastaa edelleen tehtäviensä rahoituksesta.

180. Kuntalain 49 §:ssä säädetään kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodoista. Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä käyttämällä yhteistä toimielintä, perustamalla yhteisen viran, tekemällä sopimuksen viranomaistehtävän hoitamisesta tai perustamalla kuntayhtymän. Yhteinen toimielin eli vastuukuntamalli perustuu kuntalain 51–52 §:ään. Siinä yksi kunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta, ja tehtävän hoitamisesta vastaa yhteinen toimielin, joka kuuluu vastuukunnan organisaatioon. Sopimuksessa on lain mukaan sovittava ainakin toimielimen tehtävistä ja mahdollisesta järjestämisvastuun siirtymisestä, kokoonpanosta, kustannusten jakamisesta sekä sopimuksen voimassaolosta.
181. Yhteistä toimielintä koskevan 51 §:n 2 momenttia muutettiin vuonna 2016 kuntalain muutoksen yhteydessä siten, että yhteiseen toimielimeen ei tarvitsisi valita jäsentä jokaisesta yhteistoiminnassa mukana olevasta kunnasta, vaikka kyse olisi lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Lain esitöiden mukaan valmisteilla oleva maakuntauudistus poistaa suurelta osalta tarpeen valita jäsenet kaikista yhteistoimintakunnista. Säännöstä perusteltiin aiemmin sillä, että haluttiin varmistaa demokraattinen edustus jokaisesta kunnasta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Säännöksen soveltaminen on käytännössä osoittautunut hankalaksi, jos sopijakuntia on paljon. Toimielimen kokoa on tällöin hankala sovittaa sellaiseksi, että myös kunnan koko ja taloudellinen panos voidaan ottaa huomioon. Toimielimen koko voi käytännössä muodostua suureksi. Kunnan vaikuttamista voidaan tarvittaessa turvata myös muilla menettelyillä yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa.¹³³
182. Kuntalain 53 § mahdollistaa yhteisen viran perustamisen siten, että viranhaltija on virkasuhteessa useampaan kuntaan tai kuntayhtymään, ja sopimuksessa on sovittava työnantajavelvoitteiden hoitamisesta sekä kustannusten jaosta. Kuntalain 54 § puolestaan mahdollistaa laissa säädetyin viranomaistehtävän antamisen sopimuksella toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi virkavastuulla. Tällöin sopimuksessa on määrättävä tehtävän sisällöstä, seurannasta, kustannusten jaosta sekä sopimuksen voimassaolosta.

¹³³ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, HE 250/2016 vp, s. 19.

183. Kuntayhtymästä säädetään kuntalain 55–64 §:ssä. Kuntayhtymä on jäsenkunnista erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka perustetaan jäsenkuntien valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella. Perussopimuksen vähimmäissisällöstä säädetään kuntalain 56 §:ssä, ja siinä määritellään muun muassa kuntayhtymän tehtävät, toimielinrakenne ja taloudelliset vastuut. Kuntayhtymä voidaan organisoida esimerkiksi yhtymävaltuusto- tai yhtymäkokousmallin mukaisesti (KL 59–60 §), ja lisäksi laissa säädetään yhden toimielimen kuntayhtymästä (KL 61 §) sekä liikelaitoskuntayhtymästä (KL 65–66 §). Yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan kuntalain 63 §:n mukaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa.
184. Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palveluntuottajalta. Julkisten hallintotehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle sovelletaan perustuslain 124 §:ää. Kunnat voivat myös toimia yksityisoikeudellisissa muodoissa yleisen toimialansa puitteissa, esimerkiksi perustamalla osakeyhtiön, jolloin sovellettaviksi tulevat osakeyhtiölaki, yhdistyslaki tai säätiölaki yhteisömuodosta riippuen.
185. Erityislainsäädäntö täydentää kuntalain yleisiä yhteistoimintamuotoja. Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta voi järjestää esi- ja perusopetuksen itse, yhdessä muiden kuntien kanssa kuntalain 8 luvun mukaisesti tai hankkia sen laissa tarkoitetulta opetuksen järjestäjältä. Lukiolain (714/2018) 3 §:n, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 22 §:n ja lain vapaasta sivistystyöstä (632/1998) 4 §:n mukaan koulutuksen järjestäminen ja oppilaitoksen ylläpito ovat luvanvaraista toimintaa, ja opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää järjestämisluvan kunnalle, vastuukunnalle, kuntayhtymälle tai rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Näin kuntien yhteistoiminta rakentuu sekä kuntalain mukaisille julkisoikeudellisille rakenteille että erityislainsäädännön tehtäväkohtaisille säännöksille, jotka määrittelevät järjestämisvastuun ja mahdolliset yhteistyöjärjestelyt.
186. Kuntalain 8 ja 9 §:ää lukuun ottamatta kuntalaissa ei ole sen systemaattisemmin tehty järjestämisen ja tuottamisen erittelyä. Tuottamista koskevia erityisiä säännöksiä sisältyy sen sijaan erityislainsäädäntöön (esimerkiksi jätelaki, koulutusta koskeva lainsäädäntö). Lainsäädäntö mahdollistaa rakenteen, jossa kunta säilyttää itselleen järjestämisvastuun, mutta tuotanto osoitetaan tehtäväksi kuntien yhteistoiminnassa joko kuntalain yleisten säännösten mukaan tai sitten käyttämällä mahdollisesti erityislaissa säädettyjä erityisiä yhteistyön muotoja. Tuotannossa on kyse pienemmästä tehtävien siirtämisestä kuin järjestämisvastuun siirtämisestä. Tämän vuoksi ainakin teorian tasolla tuotantovastuun kokoamisessa voidaan mennä pidemmälle kuin järjestämisvastuun kokoamisessa ilman, että perustuslain 121 §:n mukaiset mahdolliset rajat tulevat vastaan.
187. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö kuitenkin jonkin verran saattaa rajoittaa tuotantoyhteistyön muotoja silloin, kun kunnan oman organisaation sijasta tehtävässä halutaan

käyttää sidosyksiköitä tai markkinatoimijoita kilpailullisten mekanismien kautta. Julkisista hankinnoista annetun lain uudistuksen yhteydessä on ollut huolia siitä, että tiukempi sidosyksiköitä koskeva sääntely tulee aiheuttamaan ongelmia varsinkin pienempien kuntien yhteistyölle. Mikäli järjestämisvastuuta koottaisiin selkeästi suurempiin kokonaisuuksiin selkeästi lailla, helpottaisi tämä myös hankintatoimen järjestämistä. Kyseessä nimittäin tällöin yleensä olisi Euroopan unionin tuomioistuimen suhteellisen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella julkisen toimivallan siirtämisestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti eikä unionin hankintadirektiivien mukaisesta ja hankintadirektiivien soveltamisalaan kuuluvasta julkisesta hankinnasta. Unionin oikeuden mukaisesti kestäväällä tavalla voidaan sinänsä säätää lailla myös tuotantotehtävän siirtämisestä, kun kysymyksessä ei ole markkinoilla tapahtuva toiminta. Selkeämpi järjestämistehtävän kokoaminen antaisi näin mahdollisuuksia myös kilpailumekanismien monipuolisempaan hyödyntämiseen.

5.8 Vertailua muihin Pohjoismaihin

188. Ruotsissa paikallinen ja alueellinen itsehallinto rakentuu kaksitasoiselle järjestelmälle, jossa kunnilla (*kommun*) ja alueilla (*region*) on perustuslaissa turvattu itsehallinto ja omat vaaleilla valitut toimielimensä. Kuntia on 290 ja alueita 21. Ruotsin lainsäädännön joustavuudesta olosuhteiden erilaisuuteen kertoo osin sekin yksityiskohta, että Gotlanti toimii nykyisin sekä alueena että kuntana ja käyttää itsestään nimitystä Region Gotland. Kunnat vastaavat pääosin paikallisista palveluista, kuten koulutuksesta, varhaiskasvatuksesta, sosiaalihuollosta, vanhus- ja vammaispalveluista sekä teknisistä palveluista, kun taas alueiden keskeisenä tehtäväkenttänä on erityisesti terveydenhuolto sekä alueellinen kehittäminen ja joukkoliikenne. Molemmilla tasoilla on verotusoikeus ja lisäksi valtion rahoitusta, ja valtio voi lailla säätää niiden tehtävistä sekä vastaa niin sanotun rahoitusperiaatteen mukaisesti siitä, että niillä on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Sekä kunnilla että alueilla on myös yleinen toimivalta hoitaa alueensa tai jäsentensä kannalta yleistä etua koskevia asioita, ja ne voivat järjestää tehtäviään yhteistyössä esimerkiksi kuntayhtymien tai tietyin rajoituksin kunnallisten yhtiöiden ja säätiöiden kautta.
189. Suomen näkökulmasta Ruotsin mallia voisi soveltaa ennen kaikkea tehtävien selkeänä jakona paikallisen ja laajemman alueellisen tason välillä. Malli osoittaa, että perustuslaillisesti turvattua paikallista itsehallintoa voidaan täydentää alueellisella itsehallinnolla siten, että laajat ja väestöpohjaa edellyttävät palvelut järjestetään kuntaa suuremmalla tasolla, kun taas kunnat keskittyvät paikallisiin hyvinvointi- ja elinvoimatehtäviin. Suomen järjestelmä on jo osin kehittynyt tähän suuntaan hyvinvointialueuudistuksen myötä, mutta Ruotsin mallista voidaan nähdä erityisesti se periaate, että molemmilla tasoilla säilyy oma verotusoikeus, demokraattinen päätöksenteko ja laissa määritelty tehtäväkenttä, mikä vahvistaa sekä itsehallinnon legitimitettiä että palvelujärjestelmän selkeyttä.

190. Ruotsin mallissa on omat heikkoutensa ja se tuo hallinnollista raskautta kahden tason vaalien kautta. Lisäksi hyvin korkean veroasteen maassa, jossa osalla alueista on myös selkeästi vaikeuksia taloudellisen kantokyvyn kanssa, vaatii uuden verotusoikeuden omaavan toimijan osoittamiseen suhtautua varauksellisesti.
191. Norjassa on vuoden 2024 uudistuksessa siirrytty asiallisesti kahden eri tason itsehallinnon järjestelmään, jossa ovat paikallisella tasolla kunnat ja alueellisella tasolla maakunnat (fylke) ja lisäksi pääkaupunki Oslo hoitaa sekä kunnan että fylken, maakunnan, tehtävät. Kunta- ja aluehallinnon sektorin tehtävät ja verotulot on jaettu näiden kahden eri itsehallinnon tason, joista toinen edustaa alueellista itsehallintoa ja toinen paikallista itsehallintoa kesken. Alueellinen ja paikallinen itsehallinto sisällöllisesti muistuttavat huomattavan paljon toisiaan mutta muodostavat itsehallinnon eri tasot. Kunnat vastaavat asukkaille tarjottavista lähipalveluista. Näitä ovat peruskoulu ja koululaisten iltapäivätoiminta: Opetus 1.–10. luokille; terveys- ja hoivapalvelut: perusterveydenhuolto (omalääkärit), kotihoito, vanhainkodit ja terveyskeskukset; sosiaalipalvelut: Taloudellinen tuki ja sosiaalinen neuvonta; varhaiskasvatus: esikoulu ja päiväkodit; paikalliset tiet ja tekninen infrastruktuuri: Vesi- ja viemäripalvelut, jätehuolto sekä kaavoitus ja rakentamiseen liittyvät asiat sekä kulttuuri ja vapaa-aika: kirjastot ja paikalliset kulttuuritoiminnot.
192. Norjassa on tehty kuntauudistuksia, joista viimeisimmässä 2020 -luvulla 47 kuntaa yhdistettiin mutta Norjassa on edelleen paljon kuntia, 357 kuntaa. Maakunnat (fylkeskommuner) vastaavat laajemmista, alueellisista tehtävistä, joita ovat toisen asteen koulutus (videregående opplæring), käytännössä suurin osa lukioista ja ammatillisista oppilaitoksista, alueellinen infrastruktuuri eli maakunnallisten teiden ylläpito sekä joukkoliikenne sekä aluekehitys: Aluesuunnittelu, kulttuuriperinnön suojelu ja elinkeinoelämän kehittäminen. Näiden lisäksi julkinen hammashoito on Norjassa maakuntien vastuulla. Norjassa on 15 maakuntaa (fylkeskommuner), joita johtavat vaaleilla valitut maakuntavaltuustot (vastaa Ruotsin aluevaltuustoja). Oslon kaupunki hoitaa itse maakunnan tehtävät. Merkittävä ero Ruotsiin on, että Norjan maakunnat eivät vastaa erikoissairaanhoidosta tai päivystyspalveluista. Sairaalat ovat valtion omistuksessa ja niitä hallinnoivat neljä alueellista terveysyhtiötä (regionale helseforetak).¹³⁴
193. Suomen kuntapolitiikan kannalta Norjan kokemukset sekä Norjassa käyty keskustelu ovat olleet sikälikin kiintoisia, että Norjassa on 2020 -luvulla selvitetty yhtenä kuntapolitiikan vaihtoehtona kuntien tehtävien eriyttämistä ja joitain lainsäädäntöön perustuvia alueellisia

¹³⁴ Sandberg, S. (2022). Aktuella utviklingstrender i stat-kommunrelasjonen i Norden. Suomen kuntaliitto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023030329453>. Norjan aluereformin vaiheet ja historia sekä keskeiset valmisteluasiakirjat kootusti, ks. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/sak/saksgang-regionreformen/id2607220/>. Norjan viimeisimmän kuntauudistuksen asiakirjat ja vaiheet kootusti, ks. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/sak/saksgang-kommunereformen/id2607187/>.

kokeiluja on myös tehty.¹³⁵ Norjassa on päädytty siihen, että olosuhteiden eriytymisestä huolimatta kuntien tehtävien eriyttämiseen ei järjestelmällisenä kunta- ja aluepolitiikan välineenä kuitenkaan olla menossa. Painavimpana perusteluna on, että tehtävien eriyttäminen toisi epätasapuolisuutta paikallisen demokratian ja siihen perustuvan kattavan vastuunalaisuuden kunnan tehtävien hoidosta toteutumiseen ja painoarvoon. Lisäksi kevennettyjen tehtävien kuntien kannustimet toiminnan tehostamiseen voisivat heikentyä ja eri laiset tehtäväryhmytykset loisivat koordinaatio-ongelmia. Asiaa selvittäneessä mietinnössä todetaan myös, että kunnista erillinen itsehallintoon perustuva aluehallinto, maakunnat, vähentävät olennaisesti kuntien tehtävien eriyttämisen tarvetta. Kuntaa laajempaa aluetta tai väestöpohjaa olevat tehtävät voidaan osoittaa itsehallinnollisille maakunnille.¹³⁶ Mietinnössä vuodelta 2023 kuitenkin ehdotetaan kuntien kuntarajat ylittävän yhteistyön systematisointia, mutta tästä ei ehdotettu säännöksiä Norjan kuntalakiin.

194. Radikaali mahdollisuus soveltaa Ruotsin ja osin Norjan mallia olisi toisaalta se, että nykyisten hyvinvointialueiden pohjalta muodostettaisiin kaksitasoinen kuntatyypinen itsehallintojärjestelmä. Uudet maakunnalliset kunnat (laajat seutukunnat tai aluekunnat), joilla olisi lähtökohtaisesti kattavasti järjestämisvastuu laajaa väestöpohjaa vaativista kuntien tehtävistä ja joille kuuluisi pääosin kunnallinen verotusoikeus. Nykyisille kaupungeille ja kunnille voitaisiin tässä antaa suppeampi valikoima järjestämistehtäviä ja merkittävä osa rahoituksesta tulisi laajan tehtäväkentän maakunnalliseksi kunnaksi muutettavan hyvinvointialueen kunnallisverotuksen kautta.
195. Samalla voitaisiin harkita säädettäväksi, että tässä järjestelyssä kiinteistövero ja muut mahdolliset kiinteästi kunnassa olevaan toimipaikkaan liittyvät verot kohdistuivat nykyisille peruskunnille, joilla olisi myös oikeus päättää laissa säädetyissä rajoissa lisäosasta kuntaveroprosenttiin. Kaksitasoinen kuntajärjestelmä pitkälti myös ratkaisisi muodollis-oikeudellisesti osallistumisoikeuteen liittyvät kysymykset, mikä toisi helpotusta myös sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen korostamalla alueiden omaa rahoituksellista ja taloudellista vastuuta. Tätä järjestelyä osaltaan voisi selvittää.
196. On vaikea nähdä, että pelkästään kuntaliitoksin ja peruskuntarakennetta kehittämällä voitaisiin ratkaista kuntien ja näiden olosuhteiden sekä taloudellisen kantokyvyn, väestöllisen ja taloudellisen elinvoiman sekä palveluiden järjestämiskyvyn ja tarpeiden erilaisuudet. Työllisyysalueita kuntien lakisääteisinä yhteistyöalueina koskeva lainsäädäntö, joka edellyttää vähintään 20 000 työvoimaan kuuluvan henkilön eli työikäisen asukkaan väestöpohjaa on johtanut 45 yhteistoiminta-alueeseen. Työllisyysalueita koskeva väestöpohjavaatimus on näin selvästikin suurempi kuin aikanaa kunta- ja palvelurakennemuutoksessa käytetty 20 000

¹³⁵ Ks. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar -ulike forutsetninger. Norges offentlige utredninger NOU 2023:9, jäljempänä NOU 2023:9, saatavilla <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/?ch=2>. Tehtävien eriyttämistä tarkastellaan laajan mietinnön s. 171 – 184.

¹³⁶ Ks. NOU 2023:9, s. 183-184.



asukkaan raja. Kuntarakenteen kehittämisen tai sille täydentävänä tai vaihtoehtoisena mallina kuntien tehtävien eriyttäminen tässä selvityksessä tarkastellulla tavalla voisivat johtaa siihen, että kuntien erityisen toimialan laajan järjestämisvastuun tehtäviä hoitaisi noin 40 kuntaa.

6. KOOTUT JOHTOPÄÄTÖKSET

Tehtävien eriyttäminen käytännössä vahvistaisi nykyisen tosiasiallisen tilanteen ja vastaisi osaksi pohjoismaista kehitystä

197. Tässä selvityksessä tarkastellaan valtiosääntöisiä edellytyksiä ja reunaehtoja sille, että kuntien tehtävien osoittamista nykyisiä kuntia selvästikin harvalukuisemmalle joukolle kuntia, jolloin kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät selvästi eriytyisivät, eikä kaikilla kunnilla olisi enää samanlaisia tehtäviä. Taustalla tälle on kuntien voimakas taloudellinen, väestöllinen sekä siten kantokyvyn eriytyminen toisistaan sekä eri puolilla maata olevat erilaiset olosuhteet. Kehityksen myötä ei ole mahdollista ylläpitää yhtenäiskuntamallia nykyisellä kuntarakenteella siten sovellettuna, että kaikki kunnat myös tosiasiallisesti hoitaisivat kaikkia kunnille säädettyjä tehtäviä. Lisäksi Suomen julkisen talouden voimakkaat saneerauksen tarpeet johtavat siihen, että palveluiden taloudellisen ja tuottavuuden kannalta optimaalisen väestöpohjan turvaamiseen on kiinnitettävä erityisen paljon huomiota sen lisäksi, että julkisessa taloudessa ja sen kaikilla osa-alueilla tarvitaan sopeutustoimia.
198. Käytännössä väestökehitys ja taloudellinen kehitys maan eri kunnissa on johtamassa siihen, että useilla nykyisistä kunnista ei ole enää tosiasiallisia edellytyksiä huolehtia tehtävistään. Malli, jossa järjestämisvastuu ja tehtävä säädetään yleisesti kaikille kunnille ei enää käytännössä vastaa todellisuutta. Käytännössä se tarkoittaa yhä useammin sitä, että järjestämien tehdään tosiasiallisesti kuntalaissa säädettyssä kuntien yhteistyössä. Tarpeiden myös sille, että tehtävä säädetään suoraan lailla useampien kuntien muodostamien yhteistoiminta-alueiden tehtäväksi, voidaan arvioida lisääntyvän. Kuntien yhteistoiminnassa tapahtuvasta järjestämisestä säättäminen sinänsä nykyisen käytännön mukaisesti säilyy mahdollisena ja siis yhä useammin kipeästi tarpeellisenä ja sovellettavana järjestämismallina.
199. Tehtävien osoittaminen lailla eri tavoin eri kunnille sekä tässä käytettävien yleisempien rakenteiden ja rahoitusratkaisuiden käyttäminen voisi osaltaan parantaa kuntien tehtäväkokonaisuuden ja sen rahoituksen hallintaa sekä tuoda enemmän läpinäkyvyyttä siihen, mitkä tehtävät myös tosiasiallisesti hoidetaan. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittaman kuntaa suuremmalla alueella toteutettavan itsehallinnon yhteydessä pitänyt tärkeänä, että äänestäjillä on saatavilla riittävä kokonaiskuva vaaleissa valittavsan toimielimen tehtävistä ja toimivallasta.¹³⁷
200. Kunnallinen itsehallinto on Suomessa huomattavasti vakiintuneempaa kuin kuntaa laajemman alueen itsehallinto. Tästä huolimatta kansanvaltaan kuuluvana elementtinä äänestäjien

¹³⁷ PeVL 17/2021 vp, kappale 30 ja PeVL 65/2018 vp, s. 21.

mahdollisuudet muodostaa oikea kuva julkisen vallan käytöstä ja vaaleilla valittavien toimielinten tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä myös tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista on tärkeä osa myös kunnan asukkaiden itsehallintoa. On siksi jossain määrin ongelmista, jos tosiasiallisesti huomattava tai huomattavin osa tehtävistä hoidetaan mahdollisesti lain edellyttämänä kuntien välisenä yhteistoimintana mutta tämän merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle ei ole kokonaisuutena tarkasteltu. Lakisääteinen eriyttäminen mahdollistaa myös kunnallisen itsehallinnon suojaan liittyvien kysymysten kootun käsittelyn ja siten oikean kuvan siitä, miten palveluiden järjestäminen on käytännössä toteutettu.

201. Kunnan tehtävien eriyttäminen toimeksiannossa esitetyllä tavalla ei olisi välttämättä kovinkaan radikaali uudistus. Useita kuntien keskeisiä tehtäviä hoidetaan jo nyt laaja-alaisesti kuntien rajat ylittävässä yhteistyössä ja monissa niissä on kyse lailla asetetusta vaatimuksesta. Kuntien tehtävien eriyttäminen toisi tähän yhden lisäkeino. Se voisi osaltaan parhaimmillaan myös selkeyttää nykyistä järjestämistapojen ja vastuiden tosiasiallista kirjoa. Malliin liittyy nykyiseen erillislakeihin ja kuntalain mukaiseen kuntien yhteistyöhön perustuvan malliin nähden kuitenkin uusia oikeudellisia kysymyksiä.
202. Lähtökohtaisesti lailla tapahtuva tehtävien eriyttäminen suoraan niin, että Suomessa olisi keskenään erilaisia laajan toimialan vastuukuntia ja perustoimialan kuntia, vaikuttaa laajemmalla ja syvemmällä puuttumisella kunnalliseen itsehallintoon kuin nykyiset järjestelyt, jossa yhteistyö kuitenkin perustuu ainakin jossain määrin kunkin kunnan päätöksiin ja sitä kautta järjestelyyn osallistuva kunta päättää itse järjestämistehtävän osoittamista kuntien yhteistyönä tapahtuvaksi ja rahoitusjärjestelystä. Näin päätöksenteolla on kaikkien osallistuvien kuntien suhteen muodollisesti perusta kunnan asukkaiden vaaleilla valitseman kunnanvaltuuston päätöksenteossa.
203. Järjestämistehtävien eriyttäminen lailla toisaalta myös ratkaisisi tiettyjä kuntien yhteistyömuotojen päätöksentekoon ja arviointiin muussa lainsäädännössä liittyviä ongelmia. Kun järjestämisvastuu olisi koottu tiettyyn isompaan kuntaan, käyttäisi se selkeästi myös määräysvaltaa toimintaan ja siten myös määräysvaltaa esimerkiksi omistamaansa yhtiöön, joka tuottaisi palveluita. Uusi lakisääteinen toimintamalli voisi näin helpottaa esimerkiksi Euroopan unionin hankintalainsäädännön soveltamista.
204. Kunnan tehtävien eriyttäminen erilaisiin kuntiin asiallisesti vastaisi myös muiden Pohjoismaiden yleisempää kehitystä. Ruotsissa ja Norjassa on kahdentasoisia itsehallintoalueita. Ruotsissa on kuntia ja maakuntia, joilla on verotusoikeus. Norjassa on kuntia ja maakuntia vuoden 2024 uudistuksesta lähtien. Tehtävien eriyttämisen taustalla olevat syyt ovat Norjassa ja Ruotsissa johtaneet kaksitasoisten itsehallinnon rakenteiden (kunnat + maakunnat) käyttöönottoon ja vaatimuksiltaan erilaisten tehtävien osoittamiseen eri tasojen itsehallintoyksiköille. Erona kuitenkin tehtävien eriyttämisessä kuntien kesken Suomessa Ruotsiin ja Norjaan verrattuna olisi osallistumismahdollisuuksien osittainen eriytyminen.

205. Lähimpänä Norjan ja osaksi Ruotsin ratkaisuja olisi muuttaa nykyiset hyvinvointialueet itsehallintoalueiksi, (suuralueiksi tai aluekunniksi), joilla on järjestämisvastuu yli 20 000 työkäisen asukkaan väestöpohjaa vaativista tehtävistä, jollei alueelle sijoittuva kunta, joka täyttää laissa asetetut vaatimukset väestöpohjasta, ota tehtävää itselleen hoidettavaksi. Mallissa pitäisi säätää tarkasti verotulojen ja verotusoikeuden jakautumisesta alueiden ja peruskuntien välillä. Oikeudelliset reunaehdot tältä osin ovat jossain määrin selkeämmät kuin eroteltaessa perustuslain 121 §:n 1–3 momentissa säädettyjen kuntien tehtävät eri kuntien kesken.

206. Perustuslaki ei edellä olevan tarkastelun mukaisesti kiellä kuntien tehtävien eriyttämistä, mutta asettaa sille rajoituksia ja reunaehtoja. Lainsäätäjällä on kuitenkin merkittävästikin harkintavaltaa kuntien tehtävien järjestämisen suhteen. Seuraavassa esitämme kootusti johtopäätökset selvityksen kysymyksiin:

Mitkä ovat tarkemmin perustuslain asettamat konkreettiset reunaehdot mallille, jossa kunnan erityisellä toimialalla kaikkien kuntien tehtävät eivät olisi enää samanlaisia kaikissa kunnissa vaan tehtävä osoitettaisiin tietyille kunnille järjestettäväksi tätä kuntaa laajemmalla alueella?

207. Perustuslaki ei edellytä, että kaikilla kunnilla olisi keskenään samanlaiset tehtävät, eikä yhtenäiskuntamalli ole valtiosääntöoikeudellinen velvoite. Kuntien tehtävien eriyttäminen on siten periaatteessa mahdollista, mutta sitä rajoittavat erityisesti perustuslain 121 §:stä johtuva kunnallisen itsehallinnon suoja, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate sekä perustuslain 22 §:n velvoite turvata perusoikeudet. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite toisaalta usein edellyttää riittävää väestöpohjaa ja voimavaroja, jolloin perusoikeuksien toteuttaminen voi varsinkin heikomman kantokyvyn kuntien osalta olla hyvin painavakin peruste tehtävien eriyttämiselle.

Perustuslain ja sen soveltamiskäytännön perusteella tehtävien eriyttämiselle tulee olla ensinnäkin olla asialliset ja perustuslain sekä erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Varsinkin perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät näkökohdat ovat perustelleet varsin laajojakin rajoituksia kunnalliseen itsehallintoon ja perustelleet tehtävien kokoamista kuntaa suuremmilla yhteistoiminta-alueilla kuntien yhteistyössä hoidettavaksi. Pitkälti samoin perustein voitaisiin tehtävät myös eriyttää erilaisiin kuntiin. Alueelliset erityisratkaisut ovat mahdollisia, jos niille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Pelkkä maantieteellinen kriteeri ei riitä, mutta perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen turvaaminen muodostaa hyväksyttävän perusteen.

208. Tehtävien eriyttämismallissa tämä merkitsee, että pienten kuntien erityisen toimialan tehtävien osoittaminen suuremmille, laajan toimialan vastuukunnille tai yhteistoiminta-alueen vastuulle on yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävää edellyttäen, että tarkoituksena on

turvata pienten kuntien asukkaiden tosiasialliset mahdollisuudet saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Eriyttämisen perusteet on kytkettävä perusoikeuksien turvaamiseen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen, ei pelkkään hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen.

209. Toiseksi kaikki kuntien tehtävien eriyttämistä koskevat ratkaisut edellyttävät laintasoista sääntelyä. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Tämä merkitsee tehtävien eriyttämismallissa sitä, että laissa on määriteltävä riittävän täsmällisesti, mitkä tehtävät kuuluvat eri kuntakategorioille, millä perusteilla kunta kuuluu tiettyyn kategoriaan ja miten tehtävien jako käytännössä tapahtuu.
210. Perustuslain 121 § turvaaman kunnallisen itsehallinnon ydinsisältöä ei saa tehdä tavallisella lailla asiallisesti merkityksettömäksi.¹³⁸ Itsehallinnon ydinsisällön kannalta ratkaisevaa on, säilyykö kunnalla tosiasiallinen päätösvalta ja taloudellinen autonomia vai kaventuuko sen rooli lähinnä muodolliseksi. Perustuslakivaliokunta hyväksyi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirron hyvinvointialueille, koska kunnille jäi edelleen merkittäviä tehtäviä.¹³⁹ Tämä linjaus on suoraan sovellettavissa tehtävien eriyttämismalliin. Perustuslakivaliokunnan tähänastisen käytännön valossa se, että jollain kunnalla olisi pelkästään yleinen toimiala, on vaikeasti yhteensovitettavissa perustuslain 121 §:n nykyisen tulkintalinjan kanssa.
211. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa näyttää siltä, että kaikilla kunnilla pitäisi olla ainakin jossain määrin merkittäviä tehtäviä hoidettavanaan yleisen toimialan lisäksi. Se, että lainsäätäjän ratkaisuiden johdosta jollekin kunnalle jäisi vain yleisen toimialan tehtäviä, vaatisi selvästi perustuslain uutta tulkintaa tai jopa perustuslain muuttamista. Lainsäätäjällä on kuitenkin merkittävästikin harkintavaltaa sen suhteen, milloin kunnille jää niin vähän tehtäviä, että kunnallinen itsehallinto tulee asiallisesti merkityksettömäksi. Perustuslakivaliokunta ei ole tähän astisessa käytännössään tarkemmin määritellyt sote-uudistuksen jälkeisiä kriteerejä sille, kuinka paljon kunnille pitäisi jäädä tehtäviä vaan toistanut joitain yleisiä laadullisia kriteerejä.
212. Tehtävien siirtäminen pois kunnolta ei saisi perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan muuttaa kunnan valtiosääntöoikeudellista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana elimenä ja perustuslain 121 § ilmentää perustuslain säätäjän tarkoitusta, että Suomen hallinto keskushallinnon alapuolella rakentuu olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan.¹⁴⁰ Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koskemaan ns. kunnan yleistä toimialaa, ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunnan

¹³⁸ PeVL 17/2021 vp, kappale 45; PeVL 26/2017 vp, s. 14–15; PeVL 20/2013 vp, s. 6/II; PeVL 22/2006 vp, s. 2/I; PeVL 65/2002 vp, s. 2/II.

¹³⁹ PeVL 17/2021 vp, kappale 45; PeVL 26/2017 vp, s. 15.

¹⁴⁰ PeVL 26/2017 vp, s. 14.

käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille.¹⁴¹

213. Maakuntauudistuksen yhteydessä vuonna 2017 perustuslakivaliokunta ei pitänyt kokonaisuutena ottaen mahdollisena siirtää yli puolta kuntien tehtävistä silloin ehdotetuille maakunnille, mutta arvio oli jossain määrin alustava johtuen valinnanvapauslakiehdotukseen liittyneistä kysymyksistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole siten otettu auktoritatiivisesti kantaa kunnalle jäävien tehtävien vähimmäislaajuuteen. Tämä seikka vaatii jatkossa tulkintaa perustuslakivaliokunnalta.
214. Kuntien voimakkaan eriytymiskehityksen myötä perustuslain tulkintaa ei voida yksinomaan perustaa vanhojen perustuslakivaliokunnan kannanottojen tulkintaan vaan tulkinnessa painottaa tasapainoa kunnan paikallisten tehtävien ja itsehallinnon sekä yksilöiden ja yritysten oikeuksia toteuttavien palveluiden välillä. Jokaiselle kunnalle tulisi kuitenkin jäädä asiallisesti merkittäviä paikallisia tehtäviä edes jonkin verran. Se, ettei kunta pysty ilman laajaa yhteistoimintaa näitäkään järjestämään, olisi perusteltua olla nimenomaisesti myös kuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn ja kuntarakennelain mukaisen erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisen kriteeri.
215. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten subjekteja ovat ihmiset, eivät kunnat. Yhdenvertaisuusperiaate ei estä kuntien tehtävien eriyttämistä, vaan lainsäätäjällä on tässä harkintavaltaa pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaiset rajat palautuvat tehtävien eriyttämisen perusteiden yleiseen hyväksyttävyyteen. Lisäksi myös osallistumisoikeuksien tulee riittävässä määrin toteutua.
216. Osallistumisoikeuksien kannalta olennaista onkin perustuslakivaliokunnan yleinen tulkintakäytäntö siitä, että kunnan asukkaiden mahdollisuudet päättää kunnan taloudesta ja hallinnosta eivät saa tulla asiallisesti merkityksettömiksi. Kaikkien kuntien asukkailla tulee kuitenkin olla ainakin jossain määrin mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon niiden tehtävien järjestämisestä, joiden osalta järjestämisvastuu on osoitettu lailla toiselle kunnalle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on hyväksytty malleja, joissa kuntien yhteistyössä on yhteinen yhtymäkokous tai kuntien yhteistyössä kunnanvaltuustojen valitsema yhtymävaltuusto, joka käyttää päätösvaltaa asioissa, joissa järjestämistehtävää on koottu. Tässä järjestelyssä on perusteltua arvioida yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuuksia samalla tavoin kuin vastuukuntamallissa. Keskuskunnalla saattaisi tällöin olla perusteltua olla ääntenenemmistö tai vastaava kunhan kaikkien kuntien vähimmäismahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon turvataan lailla.

¹⁴¹ PeVL 26/2017 vp, s. 14 ja PeVL 65/2002 vp, s. 3.

217. Kun perustuslakivaliokunta on aikaisemman tutkimuksen ja myös sen jälkeisen käytännön perusteella soveltanut osallistumisoikeuksien vaatimusta suhteellisen muodollisesti ja ankarasti ja kun osallistumisoikeuksille sekä kunnalliselle itsehallinnolle perustuslain säätäjä on tarkoittanut antaa hyvinkin keskeisen roolin demokratian pilarina, ei näytä hevin mahdolliselta ja perustellulta, että osallistumisoikeus myös välillisen osallistumisen suhteen kokonaan rajattaisiin lailla kategorisella tavalla pois. Sinänsä palveluiden järjestäminen yhdessä vastuukuntamallilla on mahdollista.

Missä määrin perustuslaista ja sen soveltamiskäytännöstä johtuu rajoitteita säätää kuntien tehtäviä järjestettäväksi lakisääteisessä yhteistoiminnassa ja missä määrin mahdollinen järjestämisvastuun eriyttäminen muuttaa tämän arviointia?

218. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjä voi velvoittaa kunnat lakisääteiseen yhteistoimintaan esimerkiksi kuntayhtymän tai vastuukuntamallin kautta, vaikka tämä rajoittaa kunnallista itsehallintoa. Keskeiset rajoitteet liittyvät kuitenkin päätöksenteon kansanvaltaisuuteen, sääntelyn lakiperustaisuuteen sekä siihen, ettei yksittäiselle kunnalle synny yhteistoiminta-alueella määräävää asemaa. Lisäksi yhteistoiminta ei saa supistaa kuntien toimialaa siinä määrin, että kunnallinen itsehallinto menettää merkityksensä.

219. Järjestämisvastuun eriyttäminen ei muuta näitä peruslähtökohtia, mutta se korostaa niiden merkitystä: mitä laajempi osa kuntien tehtävistä siirretään lailla toiselle kunnalle hoidettavaksi omaa aluettaan laajemmalla alueella, sitä tarkemmin on arvioitava kunnallisen itsehallinnon keskeisten perusteiden tosiasiallinen säilyminen. Järjestämisvastuun eriyttäminen ei näyttäisi muuttavan tätä arviointia vaan järjestämisvastuun eriyttämistä arvioidaan pitkälti samalla tavoin kuin muutakin kuntien lakisääteisesti veloitettua yhteistoimintaa. Erona on kuitenkin se, että kuntien lakisääteisessä yhteistoiminnassa osallistuvilla kunnilla usein säilyy jotain päätösvaltaa yhteistyössä ja siten säädettäessä tehtävien eriyttämisestä on laissa samalla säädettävä riittävät osallistumisoikeuksien ja verotusoikeuden suojan vähimmäistakeet. Kuntalain 51 §:n säännökset vastuukuntamallista ovat tässä yksi mahdollinen lähtökohta.¹⁴²

Miten kuntien tehtäviä näin eriytettäessä voidaan kunnan järjestämisvastuuseen kuuluva rahoitusvastuu järjestää perustuslain asettamien reunaehtojen ja yhdenvertaisuusperiaatteen sekä tasapuolisuuden vaatimusten sekä perustuslain suojaa nauttivan kunnan verotusoikeuden puitteissa?

220. Rahoitusperiaate muodostaa keskeisen reunaehdon kaikille kuntien tehtäviin kohdistuville muutoksille. Tehtävien eriyttämismallissa rahoitusperiaatteella on kahdensuuntainen merkitys.

¹⁴² Vuonna 2016 tehdyn kuntalain muutoksen jälkeen vastuukuntamallissa yhteiseen toimielimeen ei tarvitse valita jäsentä jokaisesta yhteistyöhön osallistuvasta kunnasta, ks. HE 250/2016 vp. Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan, ks. PeVL62/2016 vp, jossa huomio kiinnittyi samassa hallituksen esityksessä olleeseen erityisissä hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan erityisesti selvitysmenettelystä. Kyseessä oli ns. Lex Kittilä.

Ensinnäkin kunnilla laajan toimialan vastuukunnilla, joille erityisen toimialan tehtäviä keskitetään, on oltava riittävät taloudelliset edellytykset hoitaa laajennettua tehtäväkenttää. Toiseksi perustoimialan kuntien, joilta tehtäviä siirretään, verotusoikeus ei saa menettää reaalisista merkitystään. Rahoitusperiaatteen noudattamisen lisäksi on huolehdittava siitä, että järjestely ei muutenkaan vaaranna ja sitä kautta tee asiallisesti merkityksettömäksi kunnan asukkaiden mahdollisuuksia päättää tosiasiallisesti kunnan taloudesta ja hallinnosta.

221. Lailla kunnalle voidaan säätää rahoitustehtäviä ja perustuslakivaliokunnan käytäntö on muodostunut 2000-luvulla aikaisempaa sallivammaksi. Rahoitusvelvoitteiden hyväksyttävyyttä lisää se, että kuntien tehtäviä uudelleen ryhmiteltäessä kyseessä ovat kunnille historiallisesti kuuluneet tehtävät, joita hoidetaan myös rahoitusvastuuseen osallistuvien kuntien asukkaiden hyväksi. Lakisääteisen rahoitusvelvollisuuden osalta kunnan, jonka asukkaiden osalta järjestämistehtävä on osoitettu toiselle kunnalle, ja jolla on rahoitusvelvollisuuksia, osallistuminen päätöksentekoon lieventää kunnallisen itsehallinnon rajoitusta. Osallistumisoikeuksien osalta on merkityksellistä, jos rahoitukseen osallistumisesta säädetään tarkasti lailla, jolloin rahoitusvelvollisuudet perustuvat eduskunnan kautta tapahtuvaan päätöksentekoon.
222. Rahoitusvelvollisuudet voidaan sisällyttää yleisesti kuntalakiin tai tehtäviä kokoavaan erityislakiin sekä rahoitusratkaisusta riippuen valtiosuoslainsäädäntöön tai uutena elementtinä verontilityslakiin. Mahdollista on myös säätää, että rahoitusvastuun määrän yksityiskohtien osalta osallistuvien kuntien tulisi lähtökohtaisesti sopia rahoituksen ja kustannustenjaosta.
- Miten kuntien tehtäviä eriyttäessä voidaan turvata perustuslain asettamat vaatimukset kunnan asukkaiden itsehallinnosta ja eri kuntien asukkaiden riittävän yhdenvertaisista ja tasapuolisista osallistumismahdollisuuksista ja missä määrin ja millä perusteilla tässä palveluiden käyttäjien suorat osallistumismahdollisuudet ovat riittäviä?*
223. Kansanvaltaisuusvaatimus on perustuslakivaliokunnan käytännössä itsehallinnon ankarimmaksi tulkittu osatekijä. Kunnan ylimmän toimielimen on oltava asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema, ja sillä on oltava yleinen toimivalta päättää kunnan asioista.¹⁴³ Välittömillä vaaleilla valittu toimielin on kansanvaltaisuuden ydin, eikä muita osallistumismekanismeja ole pidetty riittävänä korvaamaan sen puuttumista.
224. Sote-uudistuksen ja hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus, ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena.¹⁴⁴ Helsingin osalta valiokunta piti tärkeänä, että kunnan asukkaiden osallistuminen toteutui kunnallisvaalien

¹⁴³ PeVL 63/2014 vp, s. 3; PeVL 24/2008 vp, s. 2; PeVL 23/2001 vp, s. 2; HE 1/1998 vp, s. 74.

¹⁴⁴ PeVL 17/2021 vp, kappale 26; PeVL 26/2017 vp, s. 24.

kautta eikä erillisiä aluevaaleja tarvittu.¹⁴⁵ Vaikka käyttäjien osallistumismahdollisuudet eivät voi korvata kunnallista äänioikeutta, niillä voi olla tärkeä *täydentävä ja lieventävä* rooli erityisesti tilanteissa, joissa kuntien tehtäviä on eriytetty.

Mitkä ovat muuten reunaehdot ja mahdollisuudet eriyttää lainsäädännössä kuntien erityisen toimialan tehtäviä ja mitä periaatteita sekä yleisiä arviointikriteerejä kunnan voimavarojen riittämättömyyteen järjestää itsenäisesti tehtävänsä voidaan soveltaa sekä mitä yleisiä periaatteita tehtävien osoittamisessa vain tiettyjen kuntien järjestämisvastuulle voitaisiin noudattaa?

225. Kuntien erityisen toimialan tehtävien eriyttäminen on mahdollista, jos sääntely perustuu lakiin, säilyttää kunnallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet asiallisesti merkityksellisinä ja turvaa perusoikeuksien toteutumisen. Arvioinnissa keskeisiä kriteereitä ovat kunnan tosiasialliset voimavarat hoitaa tehtävänsä, tehtävän ylikunnallinen luonne sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen sekä siinä perusteltu väestöpohja ja voimavarat ja alueellisesti perustellun ja yhtenäisen kokonaisuuden saavuttaminen.
226. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole määritelty myöskään mitä tarkoitetaan luonteeltaan ylikunnallisilla tehtävillä. Käytännössä sellaisina on hyväksytty tehtäviä, joissa perusoikeuksien toteuttaminen tai lakisääteisen palvelun toteuttaminen palveluiden käyttämien kannalta yhdenvertaisella ja oikeudellisesti perustellulla tavalla taikka taloudellisesti perustellusti edellyttää voimassa olevan kuntajaon mukaisia kuntia laajempaa maantieteellistä aluetta vai väestöpohjaa. Eriyttämistä voidaan aikaisemman perustuslakivaliokunnan käytännön valossa perustella esimerkiksi sillä, että tehtävä edellyttää sellaista osaamista, henkilöstöä, väestöpohjaa tai taloudellista kapasiteettia, jota kaikilla kunnilla ei ole. Samalla on arvioitava suhteellisuus: tehtäviä ei tule keskittää laajemmin kuin on välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi tai hallinnon toimivuuden varmistamiseksi. Käytännössä nykyisessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä lainsäädännössä on käytössä kriteeristöjä, joilla eriyttäminen voitaisiin toteuttaa.
227. Jo kumotussa Paras -puitelaissa ja useissa nykyisissä laeissa säädetyt kriteerit tarjoaisivat suhteellisen selväpiirteiset ja perustuslaillisesti hyväksyttävät sekä tarkoituksenmukaiset lähtökohdat tehtävien eriyttämiselle yhteistoiminta-alueittain. Käytännössä esimerkissä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 §:n mukaisen yhteistoiminta-alueen kriteeristö voisi olla käytännössä suhteellisen toimiva malli useille isompaa väestöpohjaa vaativille palveluille. Tällöin keskeistä olisi yli 20 000 työvoimaan kuuluvan eli työikäiseen väestöön kuuluvan asukkaan väestömäärä ja maantieteellisesti yhtenäinen alue ja yhtenäisen työssäkäyntialueen ja muun taloudellisesti eheän ja elinvoimaisen kokonaisuuden. Tällä kriteeristöllä Suomeen voitaisiin luoda noin 40–45 laajan järjestämisvastuun kuntaa. Hallintopoliittisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella kuntia voitaisiin ryhmitellä edelleen

¹⁴⁵ PeVL 17/2021 vp, kappale 130.

vielä edelleen yliopisto- ja korkeakoulukaupunkeihin ja muihin suuriin kaupunkeihin, laajan erityisen toimialan järjestämisvastuun kuntiin sekä peruskuntiin.

Miten kuntien erityisen toimialan tehtävien eriyttäminen suhtautuu kuntien nykyiseen laajaan vapaaehtoiseen ja lakisääteiseen yhteistoimintaan sekä kunnan yleiseen toimialaan yhtenä kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisenä ominaispiirteenä ja voisiko Suomessa olla kuntia, joilla on vain yleisen toimialan tehtäviä?

228. Kuntien tehtävien eriyttäminen ei lähtökohtaisesti poikkeaa valtiosääntöisesti siitä kehityksestä, jossa kuntien tehtäviä on jo pitkään hoidettu vapaaehtoisessa tai lakisääteisessä yhteistoiminnassa. Ero on kuitenkin siinä, että eriyttämisessä järjestämisvastuu osoitetaan pysyvämmiin vain tietyille kunnille. Tällainen malli on mahdollinen, kunhan kunnille jää edelleen merkittäviä tehtäviä ja todellista päätösvaltaa.
229. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella ei kuitenkaan ole ongelmattonta, jos kunnan tehtävät rajoittuisivat pelkästään yleiseen toimialaan, koska kunnallisen itsehallinnon on katsottu rakentuvan myös lakisääteisten tehtävien varaan. Tästä syystä järjestelmä, jossa kunnilla olisi ainoastaan yleisen toimialan tehtäviä, ei olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Kunnan olennaisia valtiosääntöoikeudellisia vähimmäisedellytyksiä on, että se on paikallinen alueen asukkaiden itsehallintoon perustuva hallintoyksikkö, jolla on yleinen toimiala ja joka hoitaa merkittäviä tehtäviä. Lainsäätäjällä on suhteellisen paljon harkintavaltaa tehtävien järjestämisessä.
230. Kunnan tehtävien eriyttäminen erilaisille kunnille olisi osaksi vaihtoehtoinen tapa nykyiseen kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan nähden. Valtiosääntöiset edellytykset tehtävien kokoamiselle tällä tavalla ovat pitkälti samanlaiset. Mikäli niille kunnille, joiden puolesta lakiin perustuva laajemman palvelun vastuukunta järjestää palveluita, säädetään mahdollisuudet nykyisen lakisääteisen kunnallisen järjestämisyhteistyön tapaan osallistua yhteisessä toimielimessä tai muulla vastaavalla tavalla palveluiden järjestämisen johtamiseen, on malli helpommin valtiosääntöisesti hyväksyttävissä.
231. On sinänsä mahdollista myös hyväksyttävistä perusteista osoittaa lailla tiettyjä erityisesti oikeudelliseen harkintaan perustuvia palvelutehtäviä vain tiettyjen kuntien tehtäväksi lakisääteisinä erillistehtävinä ja osoittaa niihin samalla myös valtionrahoitus. Kunnallisen itsehallinnon kantaviin periaatteisiin ja kunnan itsenäisyyteen valtiosta suhtautuu sinänsä huonosti ajatus täysimääräisen valtionrahoituksen ja siihen perustuvien tehtävien lisäämisestä. Kunnalliseen itsehallintoon on kuulunut ajatus kunnan ja kuntalaisten itseverotusoikeudesta.
232. Olisikin arvioitava niin, että kunta, joka ei yleisen toimialan lisäksi juuri pysty hoitamaan muita tehtäviä ei ole perustuslainsäätäjän tarkoituksen toteuttamisen kannalta enää elinkelpoinen. Kuntalain mukaisessa arviointimenettelyssä olisi perusteltua ottaa yhdeksi kriteeriksi osana

kokonaisharkintaa palveluiden järjestämiskyky, että jos kunnassa on lähinnä yleisen toimialan tehtäviä ja vähäisesti muita tehtäviä, voisi tämä heikentyvän kuntatalouden perusteella johtaa arviointimenettelyn ja kuntarakennelaissa säädetyn erityisen kuntajakoselvityksen käynnistymiseen. Voidaan arvioida, että palveluiden järjestämiskyvyn kriteeri täyttyy aikaisemmin kuin arviointimenettelyn taloudelliset kriteeri, mikä antaa paremmin aikaa ja mahdollisuuksia laajaan osallistumiseen perustuen etsiä tarkoituksenmukaisia ratkaisuja kunnan tulevaisuudelle ja kuntajaon muuttamiselle.

233. Arviointimenettelyn uhka ei saisi kuitenkaan muodostaa hidastetta järkevän kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi. Kuntien tehtävien eriyttämisellä tässä selvityksessä tarkastellulla tavalla voidaan luoda puitteita myös sille, että pienempiäkin kuntia voidaan ylläpitää ja samalla palvelurakenteessa saavuttaa tehokkuuksia.

7. TOIMINTASUOSITUKSET

7.1 Porrastettu tehtäväjako kunnan koon ja järjestämiskyvyyden perusteella

234. Arviomme mukaan perustuslain puitteissa on mahdollista rakentaa malli, jossa kuntien erityisen toimialan tehtäviä porrastetaan kunnan väestöpohjan, taloudellisen kantokyvyn ja hallinnollisten, palveluiden järjestämiskyvyn perusteella. Tällainen malli edellyttäisi laintasoista sääntelyä, jossa kunnat jaettaisiin vähintään kolmeen kategoriaan:
1. *Yliopistokaupungit* ja muut valtakunnallisesti merkittävät, yli 60 000 asukasluvun kaupungit, joille voitaisiin osoittaa laajimmin järjestämistehtäviä koko vaikutusalueen koskevissa tehtävissä.
 2. *Laajan järjestämisvastuun kunnat* (esimerkiksi työllisyysalueiden tapaan yli 20 000 työvoimaan kuuluvan asukkaan kunnat sitä ympäröivän työssäkäyntialueen ja vaikutusalueen osalta), joilla on kattavasti nykyisenkaltainen erityisen toimialan tehtäväkenttä — mukaan lukien laaja opetus- ja kulttuuritoimi, kaavoitus, elinvoimapalvelut ja työvoimapalvelut — ja jotka voivat toimia järjestämisvastuullisina kuntina myös pienten kuntien osalta. Rajattu poikkeusmahdollisuus on tarpeen säätää pitkien etäisyyksien ja liikenneyhteyksien sekä kielellisten tai saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustelujen tarpeiden vuoksi kunnille, joilla on riittävät voimavarat ja järjestämiskyvykyys. Kriteerinä on perusteltua käyttää juuri työvoimaan kuuluvien asukkaiden määrää, koska se kertoo kunnan elinvoimasta ja elinvoimalle edellytyksiä antavan väestön määrästä.
 3. *Perustoimialan kunnat* (alle 20 000 työvoimaan kuuluvan asukkaan kunnat), joilla olisi yleisen toimialan tehtävien lisäksi rajoitetumpi erityinen toimiala (esimerkiksi perusopetus ja kaavoitus sekä muita paikallisia tehtäviä), mutta joiden muut lakisääteiset tehtävät järjestettäisiin yhteistoiminnassa tai vastuukunnan kautta. Perusopetus on tärkeä kunnan tehtävä mutta väestökehityksen myötä on perusteltuna pidettävä tulkintaa, ettei perusopetuksen järjestämisen välttämättä tarvitse kuulua jokaisen kunnan lakisääteisiin tehtäviin mutta perusopetuksen rahoitukseen osallistumisen on perusteltua jatkossakin kuulua kaikkien kuntien tehtäviin.
235. Väestöpohjavaatimus ei ole uusi ajatus perustuslakivaliokunnan käytännössä. Työvoimapalvelujen kuntakokeilussa vaadittiin 20 000 työvoimaan kuuluvan henkilön työvoimapohjaa, ja valiokunta ei pitänyt yhteistyövelvoitetta ristiriitaisena kunnallisen itsehallinnon kanssa.¹⁴⁶ Paras-hankkeen yhteydessä hyväksyttiin 20 000 asukkaan

¹⁴⁶ PeVL 90/2022 vp, kappaleet 6–8.

väestöpohjavaatimus perusterveydenhuollon ja siihen liittyvien sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä.¹⁴⁷

236. Käytännön esimerkki vastaavankaltaisesta kuntien tehtävien porrasteisesta jaosta on vuoden 2025 alussa voiman tullut työllisyysaluejako. Uudistuksessa valtion työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) järjestämät julkiset työvoimapalvelut siirrettiin kuntien vastuulle, ja palvelujen järjestämistä varten kunnat muodostivat työllisyysalueita. Suomessa toimii yhteensä 45 työllisyysaluetta tai yksittäistä kuntaa, joille on annettu työvoimapalvelujen järjestämisvastuu. Lähtökohtaisesti alueella tulee olla vähintään noin 20 000 työvoimaan kuuluvaa henkilöä, jotta sillä on riittävä väestöpohja palvelujen järjestämiseen. Käytännössä työllisyysalueet toimivat pääosin vastuukuntamallilla, jossa yksi kunta vastaa palvelujen järjestämisestä muiden alueen kuntien puolesta, mutta joissakin tapauksissa palvelut järjestetään kuntayhtymän kautta tai yksittäinen suuri kunta järjestää palvelut itse ilman erillistä työllisyysaluetta.

7.2 Rahoitusperiaatteen turvaaminen eriyttämismallissa

237. Perustuslakivaliokunnan edellä selostettu lausuntokäytäntö huomioon ottaen porrastetussa kuntien tehtävämallissa rahoitusjärjestelmä olisi suunniteltava seuraavat seikat huomioon ottaen.
1. *Yliopistokaupunkien ja laajan toimialan vastuukuntien* rahoitus olisi turvattava myös alueellisesti tuotettujen palvelujen osalta. Valtionosuusjärjestelmää ja verotulojen tasausta on kehitettävä siten, että eri kuntakategorioiden tehtäväkenttien erot heijastuvat kustannustenjaon perusteisiin.
 2. *Perustoimialan kuntien* verotusoikeuden olisi säilyttävä tosiasiallisesti merkityksellisenä. Vaikka kunnan erityisen toimialan tehtäväkenttä kapenee, verotusoikeus ja itsenäinen taloudellinen päätösvalta yleisen toimialan tehtävissä turvaavat itsehallinnon perustuslaillisen vähimmäissisällön. Perustuslakivaliokunnan käytäntö osoittaa, ettei yleisen toimialan tehtävien rahoittaminen ole riittävän merkityksellinen tehtäväkokonaisuus.¹⁴⁸ Kunnille olisi riittävän tarkkarajaisella lainsäädännöllä tarpeen säätää velvollisuus osallistua laajan järjestämisvastuun vastuukunnille koottujen palveluiden rahoittamiseen ja myös turvata tähän liittyvää päätöksentekoa. Rahoitusvelvollisuus olisi selkeintä toteuttaa valtakunnallisten yleisperusteiden mukaisilla laskennallisilla kustannuksilla tai yksikköhinnoilla.
238. Ratkaisuun olisi harkittava sisällytettäväksi siirtymävaiheessa *kompensaatiomekanismi*, joka kattaisi tilanteet, joissa eriyttämisestä aiheutuu yksittäisille kunnille taloudellista itsehallintonsa vaarantavia taloudellisia menetyksiä. Perustuslakivaliokunta edellytti tällaista sääntelyä sote-

¹⁴⁷ PeVL 37/2006 vp, s. 6–7; VNTEAS 2019:67, s. 53–54.

uudistuksen yhteydessä ja korosti, ettei sen tule rajoittua vain kriisikuntiin, vaan kattaa kaikki kunnat.¹⁴⁹ Kyseessä olisi lähinnä perälaudasäännös erityisten ongelmatilanteiden varalta.

239. Kompensaation ohella on kuntalakia ja kuntarakennelakia tarpeen tarkistaa siten, että ongelmat kohtuulliseen rahoitusosuuteen osallistumisessa johtaisi arviointimenettelyn käynnistymiseen. Taloudellisen itsehallinnon suojaksi voitaisiin säätää, että laajan järjestämisvastuun vastuukunnissa toisille kunnille järjestettävien palveluiden kustannuskehityksen tulisi heijastaa yleistä kustannuskehitystä ja sisältää tuottavuuden paranemisen, jotta vastuukunnat eivät voisi vyöryttää kustannuksia rahoitusvastuuseen osallistuville kunnille.

7.3 Kansanvaltaisuuden turvaaminen eriyttämismallissa

240. Kansanvaltaisuuden turvaamiseksi eriyttämismalliin tulisi sisällyttää seuraavat elementit:

1. *Perustoimialan kuntien asukkaiden osallistumisoikeudet* järjestämisvastuullisen kunnan päätöksentekoon on turvattava lailla. Tämä voisi tapahtua velvoittamalla tehtävien eriyttämisen toteuttavassa laissa kunnat sopimaan perustoimialan kuntien edustuksesta järjestämisvastuussa olevan kunnan hallinnossa asianomaisessa toimielimessä ja/tai asettamalla lakisääteisiä vähimmäisvaatimuksia edustuksellisuudelle. Yhdelle kunnalle ei saisi syntyä täysin yksipuolista määräämisvaltaa alueella, jossa tehtävien kokoaminen toteutetaan.
2. *Käyttäjien osallistumismekanismit* — kuten asiakaspaneelit, palvelujen käyttäjäneuvostot ja digitaaliset osallistumisalustat — voitaisiin sisällyttää lakisääteisinä elementteinä eriyttämismalliin. Niiden roolina olisi täydentää edustuksellista demokratiaa, ei korvata sitä. Perustoimialan kuntien asukkailla tulee olla oikeus tulla kuulluksi niitä koskevien palvelujen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa. *Eriytetyn toiminnan demokraattiset rakenteet* olisi riittävissä määrin turvattava. Kuntalain 51 §:n mukaisessa vastuukuntamallissa yhteiseen toimielimeen ei nykyisin tarvitse valita jäsentä jokaisesta yhteistoimintakunnasta, mutta perustoimialan kuntien asukkailla olisi oltava tosiasiallisesti riittävästi edustusta niiden lakisääteisiä tehtäviä hoitavissa toimielimissä ainakin strategisemman päätöksenteon osalta.

7.4 Jatkotoimenpiteitä ja kokoavia arviointeja

241. Kunnan tehtävien eriyttäminen vaatii lainsäädännöllisten yksityiskohtien ja toteutustapojen osalta jatkoselvitystä. Suosittelemme tämänkin vaihtoehdon selvittämistä, sillä tehtävien eriyttämisen hallitulle toteuttamiselle asiallisilla perusteilla ja siten, että se noudattaa perustuslain 121 §:ään sisältyvää rahoitusperiaatetta ja ei tee kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä asiallisesti merkityksettömäksi, ei ole ehdottomia

¹⁴⁹ PeVL 26/2017 vp, s. 18; PeVL 65/2018 vp, s. 22–24.

valtiosääntöoikeudellisia esteitä. Tämä voisi tuoda lisää keinoja kuntapolitiikkaan alueellisen eriytymiskehityksen jatkuessa hyvin voimakkaana.

242. Tehtäväjaon kehittäminen ei kuitenkaan ratkaise epätarkoituksenmukaiseksi muodostuneen kuntajaon ongelmia kattavasti. Tehtäväjaon eriyttämisen jatkoselvittämisestä huolimatta olisi perusteltua hakea kuntarakenteen kehittämistä.
243. Vaihtoehtoinen tapa tehtävien eriyttämiselle olisi selkeästi kaksitasoisen itsehallintorakenteen luominen Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta Ruotsin ja Norjan tapaan. Maakuntatasolla olisi laajaa väestöpohjaa edellyttävien tehtävien järjestämisvastuu ja peruskunnissa voisi olla suppeampi tehtävävalikoima. Peruskunnat voisivat siirtää laissa säädettyjen tehtävien lisäksi vapaaehtoisesti järjestämisvastuussa olevia tehtäviä maakuntatason itsehallintoalueille. Vaaleihin perustuva itsehallinto on näissä kummallakin tasolla. Vaihtoehto olisi kansanvallan kannalta toimivampi järjestelmä. Tässä mallissa nykyiset hyvinvointialueet voitaisiin osittain muokata maakunniksi, joilla olisi laaja järjestämisvastuu. Sosiaali- ja terveydenhuollon vaativin erikoissairaanhoidon laajan voitaisiin tässä järjestelyssä siirtää valtion vastuulle ja varsinkin perustason sosiaali- ja terveydenhuolto palauttaa osaksi kuntapohjaiseksi, jolloin vältetään liian monimutkaisten ja kalliiden hallintorakenteiden muodostuminen.

Selvityksen laati:

Tuomas Pöysti

Senior Counsel, OTT

Hallinto-oikeuden dosentti