



# Kuntastrategia, ulkoistaminen ja muutoksenhaku

Vuoden 2015 kuntalakiin (410/2015) sisällytettiin säännös *kuntastrategiasta*. Lain 37 §:n 1 momentin mukaan ”[k]unnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista”. Kuntastrategiaa koskevalla säännöksellä haluttiin yhtäältä tehdä kunnasta ja laajemmin *kunnan toiminnasta* kokonaisuus, joka on *strategisesti johdettu*. Toisaalta ajateltiin, että kuntastrategian myötä kunnat voisivat luopua erillisistä sektorikohtaisista strategioistaan. (Ks. HE 268/2014 vp, 164.) Kuntalain 37 §:n 1 momentissa on säädetty myös siitä, mitä asiakokonaisuuksia kuntastrategian laadinnassa tulee ottaa huomioon. Säännöksen sanamuodosta poiketen se käytännössä edellyttää, että juuri näistä asioista valtuuston tulee strategiassa linjata. (HE 268/2014 vp, 165.) Linjauksilla on merkitystä, sillä kuntaa tulisi johtaa kuntastrategian mukaisesti (kuntalaki 38 §) ja kunnan talousarvio ja -suunnitelma laatia sen mukaisesti (kuntalaki 110 §).

Koska toimivalta kuntastrategian hyväksymisessä kuuluu valtuustolle (kuntalaki 14.2,1 §, 37.1 §), voidaan ajatella, että esimerkiksi tilintarkastajalla on ainakin jonkinasteinen velvollisuus tarkastaa, onko kunnan hallintoa hoidettu kuntastrategian mukaisesti (kuntalaki 123.1,1 §). Näin siitkin huolimatta, ettei kuntastrategia itsessään ole oikeudellisesti sitova, eikä sitä koskevasta päätöksestä voi hakea muutosta. Kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan sääntely on rakennettu sellaiseksi, että muutoksenhakuoikeus on vasta kuntastrategian toimeenpanoa koskevista yksittäisistä päätöksistä. (HE 268/2014 vp, 165.) Varsinaisesta muutoksenhakukiellosta ei silti ole säädetty, joten voidaan ajatella, että lainsäätäjän logiikkana on ollut pitää kuntastrategiapäätöstä kuntalain 136 §:n tarkoittamana *vain valmistelua* koskevana asiana, jolloin se lankeaa tämäläisyyppisiä päätöksiä koskevan yleisen muutoksenhakukiellon piiriin (ks. Harjula & Prättälä 2023, l. 37 §).

Kuntastrategiassa kunta – ja muistutetaan tässä yhteydessä, että hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, aluelaki) 41 §:ssä on säädetty hyvinvointialuestrategiasta hyvin samansuuntaisesti – voi ja sen tulee ottaa kantaa muun muassa siihen, miten palvelut *järjestetään ja tuotetaan*. Kunnilla voi olla kolmenlaisia tehtäviä: lakisääteisiä, itsehallinnollisia ja toimeksiantotehtäviä. Lakisääteisissä tehtävissä kunnalle on osoitettu *järjestämisvastuu*, jolloin kunnan mahdollisuuksia organisoida toimintaa rajoittaa kuntalain 8 §, jonka mukaan kunta voi järjestää *erityisen toimialan* tehtävänsä itse tai antaa ne toisen kunnan (*vastuukunta*) taikka kuntayhtymän hoidettavaksi. Aluelain 8 §:stä taas johtuu, että tietyissä tapauksissa tehtävien siirto myös hyvinvointialueelle on mahdollista, vaikkei kuntalaissa tästä olekaan säädetty.

Järjestämisvastuu tulee lopulta kanavoida kunnassa – kuten myös hyvinvointialueella – jollekin tietylle viranomaiselle, jollaisena voi toimia toimielin tai yksihenkilöinen viranomainen, mikäli tätä ei ole kielletty (ks. esim. Muukkonen 2022, 317). Tämän viranomaisen tehtäviin kuuluu muun muassa palvelujen tarpeesta, määrästä ja laadusta (kuntalaki 8.2,2 §) sekä tuotantotavoista päättäminen (3 kohta). Koska kunnan hallintoa tulee hoitaa kuntastrategian mukaisesti, on järjestämisvastuullinen viranomainen lähtökohtaisesti velvoitettu toimimaan kuntastrategiassa

tehtyjen tuotantoa koskevien linjausten mukaisesti. Tällä hetkellä on jossain määrin epäselvää, että mitä strategiaa esimerkiksi vastuukunnan toimielimen tulisi tässä tapauksessa noudattaa.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen (sote-uudistus) aiempien ”tuotantokausien” yhteydessä niin sanottu *valinnanvapausmalli* hylättiin käytännössä siihen vedoten, ettei Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n tulkittu sallivan rajattomia ulkoistuksia tai yhtiöittämiä (PeVL 26/2017 vp, 45). Näin voi olla myös muiden edelleen kunnan tuotettavana olevien palvelujen osalta, vaikka sosiaali- ja terveystaloudet erityistapaus onkin. Tuolloin kysymys kuuluu, että miten kunnan viranomaisen tulee toimia tilanteessa, jossa valtuusto on strategiassa linjannut jotain, mikä olisi-kin lainvastaista? Lähtökohtana luonnollisesti on, ettei kunnissa saisi tehdä mitään lainvastaista (perustuslaki 2.3 §). Ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, jos kukaan ei huomaa lainvastaisuutta tai muutoksenhakukeinoja ei ole. Esimerkkinä voidaan pitää tilannetta, jossa valtuusto olisi päättänyt varhaiskasvatuksen *kokonaisulkoistuksesta* (ks. Komulainen 2010, 47), jonka pohjalta sivistyslautakunta päättäisi käynnistää strategian toimeenpanotoimena hankintamenettelyn. Kun asia valmistelun jälkeen palasi lautakunnalle päätettäväksi, edessä olisi uusi ongelma, koska julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 163 § (656/2021) kieltää kuntalain mukaisten muutoksenhakukeinojen käyttämisen hankintapäätökseen.

Muutamia vuosia sitten (2020) Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä päätti ulkoistaa perusterveydenhuoltonsa yhdessä terveystaloudella Mehiläisen kanssa perustetulle yhteisyritykselle (Harjun terveys oy). Tuolloin kuntayhtymän hallitus oli ensin tammikuussa linjannut tuotantotapojen muuttamisesta ja hankintamenettelyn käynnistämisestä. Lopulta elokuussa yhtymäkokous päätti hankinnasta. Jälkimmäisen jälkeen lukuisat yksityishenkilöt valittivat Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen molemmista päätöksistä. Ratkaisussaan (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 1.7.2021 nro 21/0381/2) tuomioistuin päätyi jättämään yhtymähallituksen päätöksen tutkimatta kuntalain 136 §:n muutoksenhakukiellon perusteella, minkä ohella se tunnisti osan yhtymäkokouksen päätöksen muutoksenhausta kuuluvan markkinaoikeuden toimivaltaan. Vaikka yhtymäkokouksen muutoksenhakuosoituksessa oli todettu, ettei siihen saisi hankintalain 163 §:n takia hakea muutosta kuntalain nojalla, katsoi hallinto-oikeus, että sillä oli kuin olikin toimivalta tutkia asia järjestämistavan (sic!) muuttamisen osalta. Vaikka tuomioistuin myöhemmin lainvoimaiseksi tulleella päätöksellään katsoi, ettei tehty päätös ollut lainvastainen, on ratkaisusta johdettavissa oikeusohje, jonka mukaan tuotantotapojen muuttaminen ratkaistaan hallintolainkäytössä kunnallisvalituksella. Niinpä yleisesti ja pienin varauksin voidaan sanoa, että kaikki muutkin strategiassa linjatut asiat ovat sellaisia, että ne voivat päättyä tuomioistuimen ratkaistavaksi näiden yksittäisten toimeenpanopäätösten kautta.

Kysymys kuitenkin kuuluu, että onko tässä mitään järkeä? En tarkoita sitä, että muutoksenhakuoikeutta tulisi kaventaa, vaan päinvastoin: *kassatorisella* (tuomioistuin voi vain pysyttää tai kumota hallintopäätöksen) ja *actio popularis* -tyyppisellä muutoksenhakukeinolla eli *kunnallisvalituksella* on ollut paikkansa läpi koko suomalaisen kuntalaitoksen historian (ks. Mäkinen 2016, 10–11; HE 192/1994 vp, 61–62, 65–67) ja sillä on osaltaan varmistettu, että kunnat toimivat lainmukaisesti. Jatkokysymys onkin esitettävä muodossa, miksi emme mahdollistaisi kuntastrategian saattamista laillisuusarviointiin jo ennen kuin sen täytäntöönpano aloitetaan? Tai miksi emme ylipäätään tee sääntelystä edes siinä määrin selkeää, että kuntalainen ymmärtäisi, milloin hän saa ja milloin hän ei saa hakea muutosta tämän kokoluokan asioihin (esimerkiksi tuotantotapojen radikaali muutos). Toisaalta nythän on esitetty sitäkin, ettei laissa jatkossa olisi edellä mainittua listaa asioista, jotka kuntastrategiaan pitää sisällyttää (Kuntaliitto 2024, 48). Nähtäväksi siis jää, mitä tällä sääntelyllä tulevaisuudessa käy.

---

*Matti Muukkonen*

Päätösimittäjä

## Lähteet

- Hallituksen esitys Eduskunnalle 192/1994 vp kuntalaiksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_192+1994.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_192+1994.pdf).
- Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_268+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf).
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Alma Talent.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 1.7.2021 päätösnumero 21/0381/2.
- Komulainen, M. (2010). Ulkoistaminen kunnissa. Suomen Kuntaliitto ry 2010. Saatavissa osoitteesta: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66658/978-951-44-8254-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Kuntaliitto (2024). Vähemmän byrokratiaa, paikallisesti paremmin toimivia palveluja. Kuntaliiton kooste kaupunkien ja kuntien normien keventämisehdotuksista 2024. Saatavissa osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2278-vahemman-byrokratiaa-paikallisesti-paremmiin-toimivia-palveluja>.
- Muukkonen, M. (2022). Järjestämisvastuu ja palvelujen laadun valvonta – erityistarkastelussa tehostettu palveluasuminen. Lakimies 2/2022, 312–340. Saatavissa osoitteesta: [https://www.edilex.fi/lakimies/1000600003.pdf\(€\)](https://www.edilex.fi/lakimies/1000600003.pdf(€)).
- Mäkinen, E. (2016). Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Ympäristöministeriön raportteja 10/2016. Saatavissa osoitteesta: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/64976/YMra\\_10\\_2016\\_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/64976/YMra_10_2016_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp. Saatavissa osoitteesta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_26+2017.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_26+2017.pdf).