

Kunnan olemassaolon oikeus

Aimo Ryynänen

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan ”Kuntajaon perusteista säädetään lailla.” Kyseisen uuden säännöksen tavoitteena oli osaltaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa (Komiteanmietintö 1997:13, 121). Mutta näkökö tämä käytännössä mitenkään?

Aikaisempi näkemys, jonka mukaan kunnallisen jaotuksen yhteydessä korostettiin ensisijaisesti valtion etua, koska kuntajako oli valtakunnallinen perusjaotus, perustui nyttemmin hylättyyn näkemykseen kunnallisen itsehallinnon asemasta. Näkemyksen mukaisesti kunnallisessa itsehallinnossa olisi ollut kyse valtion kunnille siirtämästä vallasta (Sutela 2005, 247, ks. itsehallintokäsityksen muutoksesta Ryynänen 1999, 146–147). Silti valtion hallintokeskeinen, muut arvot sivuuttava tehokkuusajattelu on pyrkinyt kaventamaan kunnallisen itsehallinnon pelkäksi valtion tahdon mukaiseksi palvelujen tuottajakoneistoksi. Peruspalvelujen tarjonnan tasa-arvoisuuden vaatimus ja toisaalta elinvoimaisten paikallisyhteisöjen tarve ovat näyttäneet olevan ikään kuin eri suuntiin vieviä kehittämissperusteita ja vaikeuttaneet kuntia koskevan lainsäädännön antamista. Tätä näennäistä vastakkainasettelua on esiintynyt jo kuntia koskevan hyvinvointivaltiollisen lainsäädännön antamisen alkumetreiltä (ks. problematiikan tarkastelu Allardt 1973, 640–645).

Kunnallisen itsehallinnon merkitystä kehitysvoimana ei arvosteta. Kuten Erkki Mennola on todennut, näkyy kunnallisen itsehallinnon jälki kaikilla aloilla. Monet taloudenkin toimijat paikallisista pankeista ja vakuutustoiminnasta osuuskauppoihin saivat alkunsa kunnallisen

aloitteellisuuden kautta. Kunta on aina ollut paikallisten pyrkimysten ja harrastusten tuki ja turva. Se on antanut ihmisille kotiseudun. Tällainen kunta ei ollut tosiasiaa ”hallintoa”, vaan paikallista yhteistoimintaa, yhteisen elämänpiirin järjestämistä ja olojen kehittämistä omalla vastuulla. Paikalliset voimavarat ja aktiivisuus saatiin mobilisoiduiksi kunnallisen itsehallinnon avulla (Mennola 2008, 663–666). Tällaiset arvot näyttävät jäävän taustalle tämän päivän hyvin hallinto- ja teknispainotteisissa ”kuntauudistuksissa”.

Erityisesti 1970-luku oli suunnitteluoptimismin aikaa. Kuviteltiin, että yhteiskuntaa voidaan rakentaa, kehittää ja sen ongelmat ratkaista suunnittelemalla. Monet suunnitelmat toteutettiin, mutta esteeksi nousivat taloudelliset realiteetit. Suunnittelun tilalle tuli tehokkuuden, taloudellisuuden ja kilpailun ihannoiti. Kauko Heuru on aiheellisesti kysynyt, ollaanko nyt palaamassa entiseen. Ehkä pyrkimys on suunnitteluoptimismia muistuttava, mutta lähtökohdat ovat uudet. Niitä rakennetaan realismin perustalta. Tietynlainen suuruuden ihannoiti näyttää nyt olevan vallalla (Heuru 2007). Tällaisen valtavirta-ajattelun perusta voidaan kyseenalaisistaa sen tavoitteen saavuttamismahdollisuuden kannalta. Tutkimus ei nimittäin ole osoittanut, että suurempi kuntakoko samalla merkitsisi lisääntyvää tehokkuutta. Euroopan neuvoston kuntarakennetta koskevassa asiakirjassa päinvastoin todetaan, että kunnan koon ja palvelutoiminnan tehokkuuden välillä ei vallitse mitään selkeää suhdetta (Recommendation Rec [2004] 12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. Council of Europe).

HALLINTOALUEESTA PALVELUJEN TUOTANTOYKSIKÖIKSI

Hyvinvointivaltion 1960-luvulta alkanut laajentuminen on muuttanut perinpohjaisesti myös käsitystä kuntarakenteesta, kunnan koosta ja kunnan roolista. Jo 1960-luvun puolivälissä alkoi keskustelu siitä, millainen on riittävä kunnan koko, jotta se kykenee vastaamaan tuolloin kunnille osoitetuista tehtävistä (esim. Pystynen 1965). Arno Hannus kirjoitti, että miltei joka kunnan kohdalta rajat oikeastaan vaatisivat ennakolluulotonta tarkistamista (Hannus 1963, 69). Kuntarakennetta pyrittiin uudistamaan säätämällä valmistelun perustaksi laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967). Siinä oli kysymys ensisijaisesti maan kuntajaon muuttamisesta koko valtakunnan etua silmällä pitäen (Niemivuo 1983, 591–592). Lain tarkoitus ei kuitenkaan koskaan toteutunut. Laki kumottiin vuonna 1988. Kuntarakenteen suurentamistavoitteena ollut palvelutehtävistä selviytyminen saavutettiin kuntien yhteistyömenetelmällä. Esimerkiksi vuonna 1972 toteutetun kansanterveysuudistuksen seurauksena maahan syntyi noin 100 uutta kuntainliittoa vastaamaan terveystalouksista. Aulis Pöyhönen on huomauttanut, että suunnitelmilla yleensä on usein se vaikutus, että ne toteutuvat itsestään. Peruskoulupiirit ja kansanterveystyön kuntainliitot seuraavat melko hyvin kuntauudistus-suunnitelmia. Samoin on laita eräiden muiden aluejärjestelyjen (Pöyhönen 1989, 822).

Kuntakoon ohella kritiikkiä on alettu yhä voimakkaammin kohdistaa kunnan rajojen vaikutuksiin kansalaisten palvelujen saannin vaikeuttajina. Tutkimuksessa on osoitettu, että kuntien rajat ovat varsinkin kuntien lisääntyvän yhteistyön johdosta menettäneet merkitystään (Kuotola 2009, 299). Hallitusohjelmassa tavoitteena on lisätä asukkaiden valinnanmahdollisuuksia hakeutua kunnallisiin palveluihin yli kuntarajojen. Tätä tarkoittava muutos sisältyy uuteen terveydenhuoltolakiin (1326/2010, 6. luku).

Kuntajakokysymysten parissa toiminut sisäasiainministeriön neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen on vastauksena pienkuntaongelmaan pitänyt kuntien yhteistyötä. Mikäli kunnat

kuitenkin haluavat liittyä yhteen, on se niiden oma asia (Pöyhönen 2000). Suositus vastaa Euroopan neuvoston näkemystä. Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin pääsihteeri Andreas Kiefer on todennut, että voimien yhteenkokoamisen ei suinkaan tarvitse tarkoittaa suurempien kuntayksiköiden aikaansaamista, jolloin pienemmät kunnat menettävät toimivaltuutensa ja autonomiansa. Kuntien välinen yhteistyö yhdenvertaisen kumppanuuden periaatetta toteuttaen on parempi vaihtoehto (Kiefer 2010).

Viime vuosiin saakka kuntien välisen yhteistyön kehittämistä on Suomessakin pidetty tarkoituksenmukaisena. Vaikka kuntayhtymät ovat lukumäärältään vähentyneet, kuntien välinen yhteistoiminta on lisääntynyt ja monimuotoistunut. Kuntien yhteistoiminnan kokoamisesta olisi vain askel senkaltaiseen kuntajärjestelmään, joka perustuisi kahteen tasoon. Senkaltaisen järjestelmä, joka on yleinen monissa Euroopan maissa, ei kuitenkaan lukuisista ehdotuksista huolimatta näytä saavuttaneen kannatusta (Pihlajaniemi 2006, 45, 75).

KUNNALLISEN ITSEHALLINNON SUOJAN VAKIINTUNUT TULKINTA VANHENTUNUT

Kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeistä on se, millainen suoja sillä on lainsäätäjän toimia kohtaan. Suurin ongelma kunnallisella itsehallinnolla on sen käytettävissä olevien voimavarojen sovittaminen sen vastuulla olevien tehtävien määrään ja sisältöön. Kummastakin päättää keskeiseltä osin lainsäätäjä. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (esim. PeVL 8/1999 vp) on yksiselitteisesti todettu, että kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan on pidettävä yhtenä kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena. Sama periaate on ilmaistu paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 9. artiklassa. Ongelma on siinä, että perustuslain 121 § antaa eduskunnalle liki vapaan mandaatin päättää kuntien asemasta lainsäädännön kautta. Tämän ongelman työstämiseen Ruotsin tavoin olisi Suomessakin tarve (Torngren 2004; Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd 2007).

Viimeaikaisissa mannereurooppalaisissa teoksissa (esim. Mann & Püttner 2007; Frank

& Langrehr 2007) keskeiseksi kunnallisen itsehallinnon vaaraksi ja kritiikin kohteeksi nousee oikeudellistumiskehitys, lainsäätäjän liiallinen aktiivisuus. Suomalaisen oikeusajattelun valtavirta katsoo, että kunnallinen itsehallinto ei ole mikään itseisarvo. Lainsäätäjällä on oltava oikeus säännellä itsehallinnosta hyvinkin yksityiskohtaisesti. Ajattelun taustana on käsitys kunnallisen itsehallinnon suojasta *institutionaalisena suojana* (ks. esim. Harjula & Prättälä 2007, 35). Institutionaalinen suoja merkitsee, että perustuslain 121 § antaa kunnallishallinnolle suojaa lähinnä vain järjestelmänä, eikä yksittäinen kunta sen sijaan voi vedota siihen olemassaolonsa perustana (esim. PeVL 24/1997 vp).

Tunnusomaista institutionaalisen suojan määrittelylle on sen adjektiivinen muotoilu. Tämä jättää käsitteen vaille yleistettävyyttä, sillä käsitettä ”takuu” ei täsmällisemmin määritellä. Eivät ”instituutiot” ole ”taattuja”, vaan ”institutionaalinen”. ”Institutionaalisen” käytökelpoisuusalue jää avoimeksi, avoimeksi myös tietynasteisille mielivaltaisuuksille. Käsitteen alkuperäisen isän, Carl Schmittin (1888–1985) 1920-luvulla esittämistä esimerkeistä ja hänen aloittamastaan keskustelusta tarkka sisältö ei ole johdettavissa. ”Institutionaalisen” sisältö on määrittelemätön käsite. Myöskään mitään teoriaa sen määrittelemiseksi ei ole kyetty kehittämään. Schmittin mukaan Weimarin valtiosäännön 127 § ei tarkoittanut suojata yksityisten kuntien subjektiivisia oikeuksia, vaan hallintojärjestelmää.

Walter Schmidt (2007) päätyy käsitteen tarkastelussa – kytkiessään sen Saksan liittotasavallan perustuslain GG 28 II artiklaan – toteamaan, että kuntien ja kuntayhtymien kansanvaltaisuusvaatimus tekee niiden hallinnosta omis- itsehallintotehtävissä poliittisen hallinnon. Kansanvaltaisesti legitimoitujen kuntaorganien päätöksentekokompetenssien on oltava sellaisia, että ne kykenevät toteuttamaan kansanvaltaisen prosessin kuntatasolla. Tätä palvelee myös myöhemmin perustuslakiin otettu rahoitusperiaate. Tässä demokratiavaatimuksen ja ydinaluetta koskevan takuun vuorovaikutuksessa juuri on perustuslain itsehallintosäännöksen ”institutionaalinen potentiaali”. Perustuslain itsehallintosäännöstä ei enää voida tulkita ”välilliseksi valtionhallinnoksi” (kuten ajattelun taustana ol-

lutta Weimarin perustuslain 127 artiklaa). Siksi siihen, toisin kuin kyseiseen Weimarin perustuslakiin, ei enää päde näkemys institutionaalisesta suojasta. Sama näkemys nousee itävaltalaisesta tutkimuksesta. Itävallan liittotasavallan perustuslain B-VG 116, 118 ja 119a artiklojen katsotaan merkitsevän kuntien *subjektiivista oikeutta* itsehallintoon (Klug ym. 2008, 1. luku, 21). Tämä itävaltalaisen oikeustieteen näkemys itsehallinnosta konkretisoituu monella, aina perustuslain tasolle ankkuroidulla tavalla. Yhtenä ilmentymänä on yksittäisen kunnan olemassaololle annettu suhteellisen vahva suoja. Tämän perusteena on näkemys, jonka mukaisesti kunta on enemmän kuin pelkkä hallintoyksikkö. Se on nykymuotoonsa kasvanut ja kehittynyt paikallisyhteisö.

PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN MERKITYS KUNNAN OLEMASSAOLON SUOJAN NÄKÖKULMASTA

Euroopan neuvoston laatiman paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisältönä ovat kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon takuuseen kuuluvat olennaiset periaatteet. Peruskirjassa kunnallinen itsehallinto ja sen suoja nähdään kansanvaltaisen ja vallan hajauttamisen periaatteille perustuvan valtion luomisen keinona (ks. peruskirjan esittely Pöyhönen 1996; Ryyänen & Telakivi 2006).

Hyväksyessään peruskirjan jäsenvaltioilla on velvollisuus lisäksi uudistaa lainsäädäntönsä ja hallintokäytäntönsä periaatteiden täysimääräiseksi toteuttamiseksi. Lainsäätäjän vapaalla kunnallisen itsehallinnon sisällöstä ja oikeuksista määrittämisellä on näin ollen oikeudelliset rajat. Peruskirjaa koskevan laajan kommentaarin laatija, Bert Schaffarzik (2007, 275) on todennut peruskirjan määräyksistä muun ohella seuraavan: ”Lähes kaikki sen määräykset ovat – samalla tavoin kuten perustuslailliset kunnallista itsehallintoa koskevat suojanormit – self-executing ja sisältävät kuntien subjektiiviset oikeudet.” Kunnallinen itsehallinto edellyttää siten paitsi kuntia instituutiona, myös sitä, että niillä on tietyt kansainvälisoikeudellisesti ja perustuslaillisesti taatut oikeudet ja toimintavapaus. Tässä on olennainen ero institutionaalisen suojan käsitteeseen.

Vireille saatetun kuntarakennemuutoksen valmistelun yhteydessä on esitetty, ettei koko maata koskeva kuntarakenteen muuttaminen olisi vastoin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa. Tässä on nojattu vuodelta 1997 olevaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 24/1997 vp), joka annettiin tuolloin kuntajakolain uudistamisen yhteydessä. Tietynlainen epäselvyys asiassa vallitsee (Tuori 2005), minkä vuoksi kysymys kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan rajoista olisi tullut käsitellä perustuslain uudistuksen yhteydessä. Kysymys koskee mitä suurimmassa määrin kansalaisten demokraattisia oikeuksia, mutta myös kansanvaltaisen valtion perustaa. Kuvattu käsitys kunnan suojasta nojaa, kuten edellä on todettu, vanhaan Weimarin tasavallassa kehiteltyyn ajatteluun, käsitykseen ns. institutionaalisen suojasta (sen siirsi Suomen oikeuteen muiden ohella Toivo Holopainen, ks. Holopainen 1969, 238, 306–307). Sen mukaan itsehallinto edellyttää, että ylipäänsä on oltava kuntia, mutta pelkistetysti sanottuna riittää, kunhan niitä on edes jonkin verran. Näkemys ei ota huomioon kunnallisen itsehallinnon sisällölle aiempaa vahvemmin painoa antavaa demokratianäkökulmaa.

Kansalaisten itsehallinnon muodossa toteuttavalla kuntien itsehallinnolla on oltava myös tosiasialliset toteutumisen mahdollisuudet, ei pelkästään muodolliset rakenteet. Siksi institutionaalisen suojan käsite on hylätty uudemmassa mannereurooppalaisessa ajattelussa, joka on ollut keskeisenä perustana myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaa laadittaessa. Peruskirjan sanamuodostakin, sen 3 artiklasta asia on todettavissa. Siinä käytetään nimenomaan termiä ”oikeus”: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Jos kunta vastoin sen asukkaiden tahtoa voitaisiin milloin tahansa lakkauttaa, olisivat sanottu oikeudet vailla merkitystä. On myös muistettava länsimaisen oikeusajattelun keskeinen näkemys vallitsevien oikeusolojen nauttimasta suojasta. Niitä on voitava muuttaa, mutta muuttaminen edellyttää aina hyväksyttäviä, laissa säädettyjä painavia perusteita. Niin on asian oltava myös asukkaiden itsehallintoyksikön, kunnan-

kin suhteen. Kunnallista jaotusta koskevassa lainsäädännössä on koko itsenäisyyden ajan pidetty tärkeänä sitä seikkaa, että kuntien tahdonvastaiset liitokset voidaan toteuttaa ainoastaan, kun muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi tai kun tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii (ks. esim. Rytkölä 1975, 93–100; Niemivuo 1983).

K. J. Ståhlberg asetti aikanaan kunnan tahdon vastaisille liitoksille vieläkin tiukempia edellytyksiä:

”Vaikka Suomessa ei olekaan nimenomaisesti erikoissäännöstä kokonaisliitoksesta, vaan samaten kuin Ruotsissakin, ainoastaan kunnallisen jaoituksen muutoksista vastoin kunnan tahtoa, niin meilläkään ei voida olla kokonaisliitoksen erikoista merkitystä huomioon ottamatta, kun ratkaistaan, onko liitos toimeenpantava vai ei. Kuten muuallakin pitää kokonaisliitokseen olla verrattomasti enemmän syytä kuin osittaiseen. Kokonaisliitosta varten on vaadittava, että sillä torjuttavat epäkohdat ovat oleellisesti suuremmat ja sitä vaativa yleinen etu paljon tärkeämpi, kuin ne, joiden nojalla voidaan osittaiseen liitokseen ryhtyä. Mainittu ero johtuu asian luonnosta. Osittainen alueen siirtäminen kunnasta toiseen jättää molemmat kunnat edelleenkin olemaan ja jatkamaan omaa elämäänsä oikeuksien ja velvollisuuksien kannattajina. Kokonaisliitos sitä vastoin kokonaan lopettaa sen kunnan, joka liitetään toiseen, lakkauttaa olemassa olevan julkisoikeudellisen yhdyskunnan, sen itsehallinnon, oman talouden ja muun itsenäisen kunnallistoiminnan. Jos kokonaisliitos on samalla pakkoliitos, jos kunta sitä vastustaa, tulevat sen lisäksi, mitä kokonaisliitosta varten vaaditaan, vielä varteenotettaviksi pakkoliitokselle asetettavat, lainsäädännössäkään meillä järjestetyt vaatimukset. Mikäli tosiasiat eivät vastaa näitä vaatimuksia, ei kuntaa voida vastoin tahtoaan liittää toiseen kuntaan, ja silloin raukeavat myös ne toimenpiteet, jotka 1925 vuoden laissa on säädetty liitoksen toimeenpanemista varten.” (Ståhlberg 1939, 477.)

Pakkoliitoksen edellytyksiä koskeva tiukka, eri aikojen kunnallista jaotusta koskevissa laeissa

esiintyvä sääntely osoittaa käänteisesti kunnille kuuluvaa oikeutta päättää kunnallisesta jaotuksesta. Sama koskee kuntalaisten kuulemisvaatimuksen korostumista. Kansalaisten kuulemisvaatimus vahvistui myös ”sitä kautta, että on kaivettu esille Hallitusmuodon säännökset kunnallisesta itsehallinnosta” (Pöyhönen 1989, 818–819). Kunnallista itsehallintoa kuntarakennemuutosten tekemisessä huomioon otettavana seikkana on korostettu kaikissa yhteyksissä, jolloin laajasta kuntarakennemuutoksesta on keskusteltu. Sama koskee historiallisen kehityksen huomioon ottamisen vaatimusta (esim. Pienkuntakomitean mietintö 1965, 163–164; Hannus 1963, 69).

Kunnat itsehallinnon omaavina, valtiokoneistosta tietynasteisen erillisyyden omaavina yksikköinä ovat eri asemassa hallintorakenteita koskevia ratkaisuja tehtäessä kuin valtion omat elimet.

Suomalaisessa keskustelussa paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitystä on pidetty vähäisenä esimerkiksi konkreettisissa lainsäädäntökysymyksissä. Näin on ollut myös kuntarakennereformin kyseen ollessa. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artikla asiasta kuuluu seuraavasti:

”Paikallisviranomaisten aluerajojen suoja.

Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.”

Peruskirjan selittävän raportin mukaan ehdotukset kuntien rajojen muutoksiksi ovat erittäin tärkeitä kunnille ja kuntalaisille, ja kuntien yhteenliittämiset ovat vasta äärimmäisiä ratkaisuja: ”Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, are obviously of fundamental importance to a local authority and the citizens whom it serves.”

Peruskirjan keskeisenä tavoitteena voidaan pitää sitä, että kunnat kytketään mukaan mahdollisimman kattavalla ja vaikuttavalla tavalla kaikkeen siihen, mikä koskee niiden aluetta tai niihin läheisesti liittyviä kysymyksiä. Näin samalla tarjotaan niiden asukkaille paras mah-

dollinen myötävaikuttamisoikeus ja intressien puolustamismahdollisuus (Knemeyer 1989, 17). Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin kannanotoissa on pidetty tärkeänä, että kuntarakennemuutoksia tehtäessä asiasta vallitsee yhteisymmärrys valtion ja kuntien kesken. Toisaalta palvelujen tehokkuuden ja laadun tavoittelu sekä tiettyjen oikeuksien säilyminen (kuten verotusoikeus) on katsottu muutoksia perusteleviksi tekijöiksi (esimerkiksi Tanskan kunnallista ja alueellista demokratiaa koskevassa suosituksessa nro 164/2005 yhtenä perusteenä oli ”the large consensus achieved at local level in Denmark on reform, since the reform process was launched in October 2002”).

Kyseistä peruskirjan kohtaa on mahdollista tulkita myös siten, että se antaa vahvan takuun kunnan olemassaolon suojalle. Kunnan olemassaolon suoja nojaa nimittäin myös peruskirjan 4 artiklan 2. kappaleen mukaiseen yleiseen itsehallinto-oikeuteen. Sitä koskevaa peruskirjan kantaa ei siis ole paikallistettava vain 5 artiklaan. Peruskirjan 5 artiklan yleisellä tasolla olevan otsikon alla oleva normi ei anna materiaalista suojaa kunnalle sen alueellisen koskemattomuuden huomioonottamisen puolesta, vaan ottaa sen *lähtökohdaksi*. Siksi 5 artikla sääntelee pelkästään myötävaikuttamista koskevia asianomaisten kuntien toimivaltuuksia. Tällainen tulkinta (Schaffarzik 2002, 489–490) vaikuttaa varsin johdonmukaiselta, kun otetaan peruskirjan kokonaisuus ja tavoite huomioon. Sen johdanto-osassa ilmaistaan peruskirjan tarkoitus muun ohella tavoitteena suojata ja vahvistaa paikallista itsehallintoa. Mikä voi olla tältä kannalta oleellisempaa kuin kunnan olemassaolo?

Monet seikat tukevat tulkintaa, jonka mukaan suomalaisen kunnallisen itsehallinnon ymmärtämiseltä insitutionaalisenä suojana on pudonnut perusta viimeistään nyt, jos sillä milloinkaan sellaista edes on ollut. Näin ei myöskään tulkinta, jonka mukaan yksittäisellä kunnalla ei olisi tietynasteista olemassaolon suoja, josta päättämässä kunnan asukkailla ja kunnalla on keskeinen merkitys, ole enää perusteltavissa.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KÄSITYS SAMANSUUNTAINEN

Tämän mukainen näkemys ilmenee myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan eräistä kan-

nanotoista epäsuorasti. Hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta antamassaan lausunnossa (PeVL 41/2002 vp) valiokunta arvioi ehdotettujen muutosten voivan johtaa joidenkin kuntien talouden tuntuvaan heikkenemiseen:

”Kunnat voivat periaatteessa reagoida lainsäädännön muutoksiin kunnallisveron veroprosenttia korottamalla, mutta tähän turvautuminen ei ole sopusoinnussa perusoikeusuudistuksen edellä mainitun tarkoituksen eikä myöskään ennen pitkää kunnallisen itsehallinnon kanssa.” (samoin Tuori 2001).

Tästä syystä valiokunta oli sitä mieltä, että eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa.

”Selvityksessä pitää arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuudistuksessa tarkoitettut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä.”

Mitä tämä perustuslakivaliokunnan lausunto sitten merkitsee itsehallinnon tulkinnan kannalta? Vastaus on selvä: kuntia ei voida säädettävän lainsäädännön vaikutuksia arvioitaessa käsitellä ainoastaan kokonaisuutena (”kuntainstituutina”), mitä institutionaalisen suojan käsite merkitsee, vaan kysymystä on arvioitava myös yksittäisen kunnan tasolta. Perustuslakivaliokunnan lausunto merkitsee siten sitä, että yksittäisellä kunnallakin on tietty oikeus riittäviin taloudellisiin voimavaroihin suhteessa sille osoitettuihin velvoitteisiin. Tämä näkemys on kirjattu em. perustuslakivaliokunnan lausuntoon riidattomasti: ”Perustuslain kannalta ei riitä, että asiaa tarkastellaan valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla.”

Perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä todennut, että valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan

eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisäätöistä tehtävistään. Järjestelmällä toteutetaan osaltaan etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Arvioidessaan tarkastelun kohteena olevaa valtionosuuslainsäädäntöehdotusta valiokunta toteaa, että esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevien perustelujen mukaan uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti sekä valtio–kuntasuhteessa että kuntien kesken. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota valtionosuusjärjestelmään sisältyvään valtionosuuksien tasaukseen, jonka tarkoituksena on tasata kuntien tulopohjassa olevia eroja. Tasausjärjestelmä mahdollistaa niin sanotun negatiivisen valtionosuuden eli tilanteen, jossa kunnan omarahoitusosuuden ja valtionosuuksien tasausvähennysten summan ylittäessä verotuloihin perustuvan valtionosuuden kunta joutuu maksamaan erotuksen valtiolle. Negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltuu valiokunnan mielestä kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Siksi valiokunnan mielestä jatkossa on syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois (PeVL 29/2009 vp).

Kuvattu perustuslakivaliokunnan kannanotto vahvistaa osaltaan sitä näkemystä, jonka mukaan myös yksittäisen kunnan itsehallinnolla on merkitystä tarkasteltaessa lainsäädännön muutoksia perustuslain 121 §:n suhteen. Julkisen talouden tasapainotustarpeet ovat johtaneet kehitystä siihen suuntaan, että kuntien itsehallinnon rinnalla ja jopa sen sijasta on alettu pitämään merkittävänä kollektiivista, kuntasektorin mittassa näkyvää itsehallinnollisuutta. Tällaisen itsehallintonäkemyksen perustuslainmukaisuutta voi edellä sanottuunkin viitaten pitää perustuslain tulkinnan kannalta liiaksi venytettynä (ks. myös Hidén 2001, 165).

RAJOJEN MUUTTAMINEN EDELLYTTÄÄ AITOA VUOROVAIKUTUSTA KUNTIEN KANSSA

Kuntarakennetta koskevien valmistelujen suhteen Suomi on sitoutunut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämiin periaatteisiin. Niistä yksi (5 artikla) edellyttää, että kuntien rajojen muuttamisessa on toimittava yhteistyössä asianomaisten kuntien kanssa. Kuntien asukkaidenkin kantaa on kuultava kansanäänestyksen kautta. Yhteistoiminnallista vuorovaikutusta on eduskuntakin yleisemmällä tasolla edellyttänyt. Hallintovaliokunta totesi tämän käsitellessään periaatteita hyvästä eurooppalaisesta hallinnosta (lausunto 20/2001 vp).

Kysymystä todellisten neuvottelujen käymisestä pidetään niin tärkeänä, että Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut asiasta jäsenvaltioille laajan ohjeistuksen (Recommendation Rec 2004 12 E of the Committee of Ministers to member states on the process of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities). Siinä korostetaan päätöksenteon pohjautumista hyvälle institutionaaliselle dialogille osapuolten kesken. Tällaisen näkemysten vaihdon tulee muun ohella tapahtua riittävän ajoissa, tarjota osapuolille kaiken relevantin aineiston ja informaation sekä olla transparentti, riittävän julkinen.

DEMOKRATIAN VAHVISTAMISVAATIMUS MUUTTANUT ITSEHALLINTOKÄSITYSTÄ

Miksi sitten olisi nimitettävä tämän päivän itsehallintonaikaa? Ei liene vaikea arvata, että vastaus liittyy demokratiaan. Esitetty näkemys nojaa kaiken lisäksi historiallis-poliittiseen johtajatukseen, jonka mukaan tulee mahdollistaa ja edelleen vahvistaa kansalaisten myötävaikutamista hallinnolliseen tehtävienhoitoon: ”osallisten aktivointiin omilla asioissaan” (Hans Petersin määritelmä kunnallisesta itsehallinnosta, siteeraus Möller 2009, 78).

Erytisesti Manner-Euroopan kunnallista itsehallintoa koskevassa keskustelussa on 1990-luvulla saanut voittopuolisesti jalansijaa käsitys kunnallisesta itsehallinnosta subjektiivisena oikeutena. Kunnat ovat osana valtiorakennetta hallinnon hoitajia. Mutta ne eivät ole pelkäävät sitä, vaan niillä on myös oikeus tehtävään

(esim. Kenntner 1998, 701–712 ja Maurer 1995, 1041). Perustuslain mukaisesti kansanvaltaisesti säännellyssä yhteiskunnassa, jossa niin valtio kuin kunnat johtavat legitimitettinsä samalta suvereenilta ja ovat velvoitettuja toimimaan samojen päämäärien hyväksi, on dualistiselta valtion ja kuntien vastakkainasettelulta kadonnut pohja.

Eurooppalaisessa itsehallintokäsityksessä kunnan vahvaa olemassaolon suojaa pidetään yhtenä kunnallisen itsehallinnon perusteisiin kuuluvana elementtinä. Tämä näkemys oli jo vahvistumassa Suomessakin vuosikymmen sitten: ”Kuntajakoa koskeva lainsäädäntö on uudistettu. Pakkoliitoksista on luovuttu ja kunnat itse asiassa omilla ratkaisullaan osoittavat paikallisuuden ja identiteettinsä rajat.” (Nummela 2001, 57). Kuntajaon muutokset on pyritty varsin pitkälle sitomaan ko. kuntien tai kuntalaisten tahtoon, kuten jo vuoden 1997 kuntajakolaissa (1196/1997). Esimerkiksi Itävallan liittovaltion perustuslain uudistuksessa asiaa käsitellessä Österreich-Konventin komiteassa enemmistö kannatti sääntelyn muutosta siten, että kuntien yhteenliittäminen ovat mahdollisia vain, jos asianomaisten kuntien äänioikeutettujen enemmistö kaikissa kunnissa antaa sille kannatuksensa (Ausschuss 3 des Österreich-Konvents, Ausschussbericht 9.2.2004, 38).

Ilman itsehallinnon ideaa, teoriaa ja oikeudellista suojaa kunnat olisivat vain valtiokoneiston jatke, joka toteuttaa hierarkiassa ylemmällä tasolla päätettyjä asioita ja tuottaa määrättyjä palveluja sekä toteuttaa muita hallinnollisia asioita. Keskeisiä elementtejä, joiden varaan kunnallisen itsehallinnon tulee perustua, ovat yhteisöllisyys, paikallisuus, kansalaisyhteiskunta sekä sopeutuminen muuttuviin ja monimutkaisuviin olosuhteisiin (Haveri ym. 2011, 9). Tarve itsehallintoa koskevan määrittelyn ja sääntelyn uudistamisesta on luettavissa vaikkapa valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp, 91): ”Kuntien itsehallinnollisen aseman on katsottu kuluvan vuosituhannen aikana tehdyissä seurantatutkimuksissa heikentyneen.”

Kunnallisen itsehallinnon periaate edellyttää siksi sitä, että kuntajako ei voi olla mikä tahansa ylhäältä määrätty hallinnollinen aluejako. Sillä tulee aina olla oma luonnollinen, yhteisökokonaisuudesta ja asukkaiden yhteisistä intresseistä johtuva perustansa (Heuru ym. 2011, 80).

LÄHTEET

- Allardt, Erik (1973) *Kuntien asema tulevaisuuden yhteiskunnassa*. Suomen Kunnat, 640–645.
- Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningen, SOU 2007:93, s. 53–57.
- Frank, Götz & Langrehr, Heinrich-Wilhelm (toim.) (2007). *Die Gemeinde. Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hannus, Arno (1963). *Yhteiskunnallisen kehityksen vaikutus kunnalliseen lainsäädäntöön*. Teoksessa Kunnallispolitiikkaa 1960-luvulla. Helsinki.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2007). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnot*. Jyväskylä: Talentum.
- Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) (2011). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kuntaliitto, Acta nro 224.
- Heuru, Kauko (2007). Kunta- ja palvelurakennuudistus. Edilex 2007/13, <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/asiantuntijakirjoitukset/4381>
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo (2011). *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Hidén, Mikael (2001). *Kunnat ja valtiosääntö*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2, 153–154.
- Holopainen, Toivo (1969). *Kunnan asema valtiossa*. Vammala.
- Kenntner, Markus (1998). *Zehn Jahre nach „Rastede“ – Zur dogmatischen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz*. Die Öffentliche Verwaltung 17, 701–712.
- Kiefer, Andreas (2010). Puhe Itävallan kaupunkiliiton tilaisuudessa 29.11.2010; englanninkielinen versio kongressin sivuilla http://www.coe.int/t/congress/texts/Speeches_en.ASP.
- Klug, Friedrich & Oberndorfer, Peter & Wolny, Erich (toim.) (2008). *Das österreichische Gemeinderecht*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1989). *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Entstehung und Bedeutung. Länderberichte und Analysen*. Baden-Baden.
- Kuotola, Yrjö (2009). *Kunnan raja*. Acta Universitatis Tamperensis; 1454. Tampere: Tampere University Press.
- Mann, Thomas & Püttner, Günter (2007). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 1. Grundlagen und Kommunalverfassung*. Heidelberg: Springer.
- Maurer, Hartmut (1995). *Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung*. Deutsches Verwaltungsblatt 19.
- Mennola, Erkki (2008). Tuhotaanko kunnallinen itsehallinto kuntaliitoksilla? *Kanava*, 663–666.
- Möller, Maik (2009). *Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Niemivuo, Matti (1983). Kuntajaon muuttamista koskevia oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan ongelmia. *Lakimies* 5, 591–613.
- Nummela, Juhani (2001). *Valtio-kunta-suhteen kiikkulautta: Muistumia 90-luvulta ja näkyjä tulevasta*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1.
- Perustuslaki 2000. Komiteamietintö 1997:13.
- Pienkuntakomitean mietintö 1965:A1.
- Pihlajaniemi, Toivo (2006). *Kuntarakenne murroksessa*. Vammala: Kunnallisanalyyttisen tutkimusjulkaisut nro 53.
- Pystynen, Erkki (1965). *Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksista kunnallishallintoon*. Tampere.
- Pöyhönen, Aulis (1989). Onko kuntien pakkoliitoksille enää lainkaan edellytyksiä? *Lakimies*, 6, 817–824.
- Pöyhönen, Aulis (1996). *Euroopan kunnallissopimus. Kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli*. Helsinki: Edita.
- Pöyhönen, Aulis (2000). Kuntauudistuksen koko kuva. Vapaa sana. *Iltä-Sanomat*, 15.8.2000.
- Rytkölä, Olavi (1975). Kuntajaoituksen muuttamisen edellytyksistä voimassaolevan ja säädettävän lain kannalta. Teoksessa *Juhlajulkaisu, Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975* (s. 93–100). Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja no. 13. Vammala.
- Ryyänen, Aimo (1999). *Muuttuva kunnallisoikeus*. Tampere: Mermerus.
- Ryyänen, Aimo (2012). *Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Ryyänen, Aimo & Telakivi, Heikki (2006). *Eurooppalainen mallikunta*. Helsinki: Edita.
- Schaffarzik, Bert (2002). *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*. Bad Langensalza: Boorberg.
- Schaffarzik, Bert (2007). Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im europäischen Mehrebenensystem. Teoksessa *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Heidelberg.
- Schmidt, Walter (2007). Die „institutionelle Garantie“ der kommunalen Selbstverwaltung

- und das Grundgesetz – Zur Kritik der tradierten Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG. Teoksessa *Die Gemeinde* (s. 17–34). Tübingen.
- Ståhlberg, K. J. (1939). Kunnan itsepuolustus oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. *Lakimies*, 474–477.
- Sutela, Marja (2005). Kuntien tahdon vastaisista kuntajaotuksen muutoksista – tarkastelukohteena erityinen kuntajaon eheyttämismenettely. Teoksessa *Juhlakirja Teuvo Pohjolainen*. Helsinki: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 15.
- Torngren, Håkan (2004). Den kommunala självstyrelsen ur ett rättslig perspektiv. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1.
- Tuori, Kaarlo (2001). Asiantuntijalausunto Suomen Kuntaliitolle valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa (5.12.2001).
- Tuori, Kaarlo (2005). Oikeudellinen asiantuntijaselvitys kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmisteluvaiheessa sisäasiainministeriön projektipäällikkö Jukka Peltomäelle, 27.9.2005.