

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

LVII

2024

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Kirsi-Maria Halonen, puheenjohtaja

Mia Hoffrén

Juha Häyhä

Susanna Lindroos-Hovinheimo

*Toimittaja*

Teemu Juutilainen

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2024

ISSN 0355-8215 (painettu)

ISSN 2954-3185 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-771-8 (kovakantinen)

ISBN 978-951-855-772-5 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2024

**Sanna Rantahalvari**

**OIKEUSHISTORIALLINEN  
TARKASTELU KUNNALLISESTA  
ITSEHALLINNOSTA 1865–2022**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	251
1.1	Tutkimuksen tausta ja kysymyksenasettelu .....	251
1.2	Lähdeaineisto ja tutkimuskirjallisuus .....	255
1.3	Teoreettiset työkalut .....	256
2	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO OSAKSI OIKEUSJÄRJESTYSTÄ 1865–1947 .....	258
2.1	Suomalaisen itsehallinnon synty .....	258
2.2	Harvainvallasta paikalliseen demokratiaan.....	267
2.3	Valtion voimakas rooli.....	275
3	KASVAVA TEHTÄVÄKENTTÄ 1948–1994 .....	281
3.1	Kunnat sotien jälkeisessä Suomessa 1948–1975 .....	281
3.2	Kunnat ja hyvinvointivaltiokehitys 1976–1994 .....	286
3.3	Aktiivinen kuntalaisuus .....	291
4	MUUTTUVA KUNTAKENTTÄ, MUUTTUMATON ITSEHALLINTO 1995–2022.....	294
4.1	Uusi yhteistoiminnan retoriikka .....	294
4.2	Vanha valvonta.....	302
4.3	Osallistumisen ongelmat ja ratkaisut .....	309
5	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	314
	LÄHTEET.....	318
	OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....	327
	LYHENTEET.....	328
	ABSTRACT.....	329



---

# Oikeushistoriallinen tarkastelu kunnallisesta itsehallinnosta 1865–2022

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen tausta ja kysymyksenasettelu

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan sellaista vallanjakoa, jossa tietyn valtion sisällä paikalliset yhdyskunnat ja alueelliset yhteisöt tekevät päätöksiä sekä huolehtivat juridisesti määritellyn valta-  
piirin sisällä omista asioistaan.<sup>1</sup> Suomalaiseen lainsäädäntöön kunnallinen itsehallinto on kuulunut yli sadan vuoden ajan – ensimmäisen kerran periaatteen painoarvo tunnistettiin kunnallisvaliokunnan kuntalakeja koskevassa mietinnössä 1917.<sup>2</sup> Tämän jälkeen itsehallinnon käsite sisällytettiin itsenäisen Suomen ensimmäiseen hallitusmuotoon (94/1919) sekä kuntia koskevaan lainsäädäntöön vuoden 1948 kokoavasta kunnallislaita (642/1948, koontalaki<sup>3</sup>) alkaen.

Todellisuudessa kunnallisen itsehallinnon traditio on näitä säädöksiä vanhempi. Paikallisen itsehallinnon juuret ulottuvat 1300-luvun Ruotsiin, jossa maaseudulla paikallista valtaa käyttivät pitäjänkäräjät<sup>4</sup> ja kaupungeille oli asetettu kirkosta ja hallinnosta itsenäinen oikeusasema.<sup>5</sup> Maaseudulla kirkon organisaatio käytti ristiretkiajalta alkaen maallista valtaa, mikä toi

---

<sup>1</sup> Mennola 2011, s. 21. Itsehallinto voidaan siis määritellä myös hallinnollisten toimielinten tai toimijoiden oikeudeksi, ks. Mutanen 2017, s. 2. Voidaankin todeta, että valtion roolin vahvistuminen ja uusien alueellisten ongelmien muodostuminen johtivat valtion aikaisempaa suurempaan rooliin ja vastaavasti kuntien autonomian heikkenemiseen.

<sup>2</sup> KVM 5/1917, s. 5.

<sup>3</sup> Vuoden 1948 kuntalailla kumottiin ja yhdistettiin maalaiskuntia, kaupunkeja sekä taajaväkisiä yhdyskuntia koskeva sääntely sekä muuta sääntelyä. Ks. Muukkonen 2021, s. 12.

<sup>4</sup> Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 27.

<sup>5</sup> Heuru 2000, s. 25, 29. Eurooppalaiset kaupungit määrittivät oikeusasemansa hyvin samankaltaisesti, mitä voidaan niin ikään pitää keskiaikaisen, kanonisen oikeuden vaikutuksena, ks. Pihlajamäki – Mäkinen – Varkemaa 2007, s. 45.

nykyiseen kunnallisoikeuteemme kanonisen oikeuden<sup>6</sup> piirteitä. Vahvojen paikallisten organisaatioiden rooli heikkeni vasta 1600-luvulle tultaessa, kun suurvaltasodat pakottivat Ruotsin muiden eurooppalaisten valtioiden tapaan kiristämään otettaan valtakunnastaan. Sirpaleisista valtioista tuli keskusjohtoisia koneistoja, jotka hallitsivat erilaisten keskusvirastojen ja uusien virkamiesten kautta.<sup>7</sup>

Yhteys ruotsalaiseen oikeusjärjestykseen säilyi myös Venäjän imperiumiin kuuluneessa autonomisessa Suomessa, sillä 1860-luvulta käynnistynyt paikallisten yhdyskuntien oikeudellinen sääntely nojasi vahvasti Ruotsin hieman aikaisemmin tehtyyn kunnallisuudistukseen. Tämä uudistus puolestaan oli osa laajempaa yleiseurooppalaista kehitystä, jossa säätyjen vallasta oltiin siirtymässä hitaasti kohti poliittisten organisaatioiden vallankäyttöä.<sup>8</sup> Valtiolla oli selkeä intressi vahvistaa paikallisten organisaatioiden vallankäyttöä, sillä samalla luotiin keinot edistää keskushallinnon tavoitteita paikallistasolla.<sup>9</sup> Uudistus vahvisti paikallisten yksiköiden valtaa, sillä tehtäviä siirrettiin ennen kaikkea seurakunnilta pitäjän maallisille toimijoille.<sup>10</sup>

Kunnallinen itsehallinto on siis vuosisatojen ajan ollut valtion muotoilema instituutio. Silti oikeustieteellisessä keskustelussa valtion vallankäytön ja kunnan itsehallinnon vastakkainasettelu on jäänyt vähäiseksi.<sup>11</sup> Vaikka itsehallinto on turvattu sekä perustuslaissa että kuntalaeissa, on valtiolla ollut tosiasiallisesti runsaasti keinoja kaventaa itsehallinnon alaa erityislaeilla ja erilaisilla alustus- ja tarkastusmenettelyillä.<sup>12</sup> Kunnallisessa itsehallinnossa vallitseekin voimakas ristiriita perustuslaissa määritellyn itsehallinnon idealin ja käytännön toteutuksen välillä. Jännitettä on voimistanut valtion haluttomuus määritellä itsehallinnon sisältöä vuoden 2000 perustuslaissa sekä vuoden 2015 kuntalaissa. Tässä artikkelissa arviointi kriittisesti kunnallisen itsehallinnon roolia oikeusjärjestyksessämme vuosina 1865–2022.

Analysoin artikkelissa kunnallista itsehallintoa K. J. Ståhlbergin kahtiajaon pohjalta. Ståhlbergin mukaan itsehallinnolla on sekä oikeudellinen

<sup>6</sup> Kanonisella oikeudella tarkoitetaan kirkko-oikeutta, joka kehittyi keskiajalla kirkkoa ohjaavaksi sääntelyksi. Ks. Pihlajamäki – Mäkinen – Varkemaa 2007, s. 77.

<sup>7</sup> Lesaffer 2009, s. 38; Ylikangas 1991, s. 118.

<sup>8</sup> Pulma 2009, s. 234. Kehityksen käynnistäjänä on perinteisesti pidetty vapaaherra Karl vom Steinia, joka kirjoitti 1700-luvun loppupuolella Preussin paikallishallinnosta, ks. Zeeden 2023.

<sup>9</sup> Mennola 2011, s. 27.

<sup>10</sup> Ståhlberg 1907, s. 7.

<sup>11</sup> Heuru 2000, s. 77.

<sup>12</sup> Heuru 2000, s. 39–40; Muukkonen 2017, s. 20.



merkitys, joka määritellään lainsäädännössä, että poliittinen merkitys, sillä se mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon myös paikallisella tasolla.<sup>13</sup> Ståhlbergin määrittelemällä itsehallinnon poliittisella ulottuvuudella tarkoitetaan vaikuttamista politiikan sisältöön, jota voidaan pitää demokratian ydinelementtinä.<sup>14</sup> Kunnissa demokratia on edustuksellista eli pääasiallinen osallistumisen muoto on vaaleissa äänestäminen.<sup>15</sup> Kunnallisen itsehallinnon varhaisissa vaiheissa keskeinen kysymys olikin se, kenellä oli oikeus äänestää kunnallisvaaleissa. Myöhemmin osallistumista on pyritty kasvattamaan lisäämällä lainsäädäntöön uusia osallistumisen muotoja.<sup>16</sup>

Tämä Ståhlbergin määrittely on hyödyllinen työkalu sen tarkastelemiselle, kuinka kunnallisen itsehallinnon käsite on rakentunut kotimaisessa oikeusjärjestyksessä suhteessa valtion rooliin. Tässä artikkelissa tarkastelen sitä, miten kunnallisen itsehallinnon asema on muuttunut Suomessa vuosina 1865–2022 ja miksi. Näihin kysymyksiin rakennan vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

- Millaisena lainsäätäjä on määritellyt kuntien ja valtion suhteen 1865–2022?
- Millaisia itsehallinnon rajoituksia lainsäädäntöön sisältyy?
- Miten eurooppalainen oikeussäätely on vaikuttanut kuntien itsehallintoon?
- Miten kuntalaisten poliittisia oikeuksia on rakennettu lainsäädännössä?

Analysoimalla oikeudellisia aineistoja niiden kontekstissa voimme paremmin käsittää, miten aikalaiset ovat ymmärtäneet itsehallinnon käsitteen ja miksi käsite on rakentunut sellaiseksi kuin se tänä päivänä on. Tässä työssä olen jakanut tarkasteleman 157 vuoden tarkastelujakson kolmeen periodiin. Ensimmäisessä käsittelyluvussa käsittelen itsehallintoa vuosina

<sup>13</sup> Ståhlberg 1912, s. 246. Tätä kahtiajakoa voidaan pitää yhdistelmänä Ståhlbergin oikeudellista ja yhteiskunnallista ajattelua. Oikeudellisessa ajattelussaan Ståhlberg painotti läpi elämänsä oikeudenmukaisuutta ja oikeudellista järjestelmällisyyttä ja eri instituutioiden tasapainoisuutta, kun taas poliittisesti näkemykset korostivat kansan ja sen itsenäisyyden tärkeyttä, ks. Inha 2004, s. 232.

<sup>14</sup> Demetriou 2013, s. 1.

<sup>15</sup> Vaalit voidaan nähdä yhteisön tahdonmuodostuksena, jossa representatiivinen toimielin muodostetaan kuntalaisten yhteisen tahdon tuloksena, ks. Kekkonen 1936, s. 107.

<sup>16</sup> Sutela 2000, s. 63.

1865–1947, jotka kattavat kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn synnyn sekä sen vakiintumisen osaksi hallitusmuotoa ja lainsäädäntöä. Seuraavan tarkastelujakson muodostavat vuodet 1948–1994, jolloin kuntien rooli julkisten palveluiden tarjoajana korostui itsehallinnon kustannuksella. Kolmannessa luvussa käsittelen ajanjaksoa 1990-luvulta nykypäivään, jolloin näkemys itsehallinnosta on korostanut kumppanuutta ja kuntien itsenäistä asemaa mutta samalla valtio on voimakkaasti vaikuttanut kuntien tehtäviin ja kuntarakenteeseen.

Tässä työssä itsehallintoa käsitellään siis poikkeuksellisen pitkällä ajanjaksolla. Valittua tarkastelujaksoa puoltaa se tosiasia, että itsehallinnon käsitettä ei ole tyhjentävästi määritelty vaan sen ilmenemismuoto ja toteutustapa vaihtelevat ajallisesti ja valtiollisesti.<sup>17</sup> Tarkastelemalla kunnallista itsehallintoa koko siltä ajalta, kun Suomessa on ollut kuntia koskevaa sääntelyä, voidaan piirtää aikaisempaa täsmällisempi kuva siitä, kuinka lainsäätäjät on ymmärtänyt ja rakentanut kunnallista itsehallintoa. Samalla voidaan paremmin eritellä ympäröivän kontekstin, kuten poliittisen ja taloudellisen tilanteen sekä muuttuvan sääntely-ympäristön, vaikutusta itsehallintoon.

Kontekstin ymmärtäminen on keskeistä, sillä kunnallinen itsehallinto on esimerkki oikeudellisesta käsitteestä, jolla on vahva poliittinen ulottuvuus – aikakauden poliittiset arvot ja asenteet heijastuvat väistämättä myös kunnallisen itsehallinnon asemaan. Itsehallinnon rajat ovat muodostuneet suhteessa lainsäätäjän<sup>18</sup> muihin tavoitteisiin. Tutkimukseni haastaa siis näkemystä siitä, että vahva paikallinen itsehallinto olisi suomalaisen oikeuskulttuurin heikentämätön ydinpiirre, sillä lainsäädännöllä on kautta historian kavennettu kuntien asemaa. Kuntien itsehallinnon historia on siis ristiriitaisten pyrkimysten historiaa, sillä valtio ja kunnat eivät voi samaan aikaan kasvattaa toimivaltaansa. Aimo Rynänen monismin ja desentralisaation käsitteitä hyödyntäen voidaan nähdä, että valtion ja kuntien dynamiikassa on vaikuttanut kahden erilaisen suhteen malli: desentralisaatiossa kunnat nähdään valtion vallankäytön suorana jatkeena, ja vastaavasti monismi korostaa kansaa, joka legitimoii molempien instituutioiden vallankäytön.<sup>19</sup> Tutkimuksessa tarkastelen, missä vaiheessa monistinen malli on korvannut desentralisaation ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut kunnille.

Menneisyyttä tutkimalla voidaan luoda katsetta myös eteenpäin ja eritellä sitä, millaisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja tulevaisuudessa voisi

<sup>17</sup> Oikarinen ym. 2018, s. 23.

<sup>18</sup> Tämän artikkelin laajuudessa toimijoiden kokoonpanoa ja tavoitteita ei ole pystytty erittelemään ja kontekstualisoimaan. Tähän syventyminen jää jatkotutkimuksen tehtäväksi.

<sup>19</sup> Rynänen 2004, s. 15.

olla.<sup>20</sup> Kuntien asema näyttää olevan murroksessa, kun osa niiden tehtävistä siirtyy vasta perustetuille hyvinvointialueille.<sup>21</sup> Kuntien historiallisen aseman tarkastelu kuitenkin osoittaa, että koko kuntakentän historia on ollut täynnä murroksia ja keskenään ristiriitaisia pyrkimyksiä. Näiden ymmärtäminen avaa uudella tavalla koko kunnallisen itsehallinnon käsitettä.

## 1.2 Lähdeaineisto ja tutkimuskirjallisuus

Tutkimukseni oikeudellisen lähdeaineiston muodostavat perustuslaki (731/1999), sitä edeltänyt hallitusmuoto (94/1919) sekä kulloinkin voimassa ollut kunnallinen lainsäädäntö. Oikeudessa tapahtuneen muutoksen selittämiseksi hyödynnän lainsäädännön esitöitä sekä valiokuntamietintöjä ja valtioneuvoston selontekoja. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut valottavat niin ikään kunnalliseen itsehallintoon liittyviä määrittelyhaasteita.

Tutkimuksessani hyödynnän aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta kunnallisessa itsehallinnossa tapahtuneista muutoksista. Tällaisia teoksia ovat esimerkiksi Toivo Holopaisen Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus (1969), Sini Sallisen Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot (2007), Tommi Oikarisen, Tomi Voutilaisen, Anu Mutasen ja Matti Muukkosen tutkimus Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa (2018) sekä Kauko Heurun väitöskirja Kunnan päättävällän siirtyminen (2000). Tämän lisäksi aion hyödyntää myös vanhempia tieteellisiä teoksia kontekstin rakentamiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi K. J. Ståhlbergin Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta (1906), Urho Kekkosen Kunnallinen vaalioikeus (1936) sekä Hannu Soikkasen Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia (1966).

Suomalaisella kunnallishallinnolla on paljon yhtymäkohtia pohjoismaiseen ja eurooppalaiseen kunnallishallinnon kehitykseen. Kansainvälistä viitekehystä olen rakentanut perehtymällä myös ulkomaiseen oikeuskirjallisuuteen. Erityisen hyödyllisiä ovat olleet Erik Bengtssonin artikkeli *The Evolution of Popular Politics in Nineteenth Century Sweden and the Road from Oligarchy to Democracy* (2021), Randall Lesafferin teos *European*

<sup>20</sup> Kekkonen 2013, s. 21, 23.

<sup>21</sup> Kuntien muuttuvaa asemaa ovat analysoineet esimerkiksi Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen ja Mira Turpeinen tutkimuksessaan *Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle* (2019).

Legal History: A Cultural and Political Perspective (2009) sekä John Peterin teos *Local Governance in Western Europe* (2001).

Oikeustieteellisen kirjallisuuden lisäksi olen hyödyntänyt oikeudellisen kontekstin rakentamisessa historian alan tutkimuskirjallisuutta. Historiantutkimus rakentuu alkuperäislähteiden tulkinnan ja aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa käytävälle vuoropuhelulle. Tällaiseen kirjallisuuteen perehtyminen on kirkastanut oman tutkimukseni asemoimista osaksi oikeustieteellistä ja historiantutkimusta. Hyödyllisiä teoksia ovat olleet esimerkiksi Risto Alapuron *Valtio ja vallankumous Suomessa* (2017), Kati Katajiston *Sodasta sovintoon* (2018) sekä Heikki Ylikankaan kansanvaltaa käsittelevät tutkimukset.

### **1.3 Teoreettiset työkalut**

Lähestyn tutkimuskysymystäni oikeushistoriallisen metodin kautta eli selvitän oikeudessa tapahtuneita muutoksia ja oikeuden nykytilaa tarkastelemalla historiallista oikeudellista aineistoa. Varsinaisen lakitekstin rinnalla tarkastelen esimerkiksi lainvalmisteluaineistoja ja kunkin aikakauden oikeudellisia kirjoituksia sekä oikeudellisten muutosten tunnistamiseksi että oikeudellisen viitekehyksen rakentamiseksi.<sup>22</sup> Sovellan tutkimuksessa kontekstuaalista oikeushistoriaa, jossa oikeuden muutosta tarkastellaan sen yhteiskunnallista ja kulttuurista taustaa vasten.<sup>23</sup> Oikeudelliset muutokset kytketään osaksi samanaikaisia yhteiskunnallisia muutoksia ja vallankäytön rakenteita.<sup>24</sup> Tämän vuoksi lähdeaineistossa on oikeustieteellisen kirjallisuuden lisäksi runsaasti historian tutkimusta esimerkiksi Risto Alapuroilta, Juhana Aunesluomalta sekä Panu Pulmalta. Alkuperäislähteitä ja historiantutkimuksen tulkintoja yhdistelemällä rakennan omaa tulkintaani itsehallinnossa tapahtuneista muutoksista ja niiden syistä.

Oikeushistorian rinnalla sovellan lainoppia, jonka tarkoituksena on systematisoida ja tulkita voimassa olevan oikeuden sisältöä.<sup>25</sup> Lainoppi auttaa vastaamaan kysymykseen siitä, millaiseksi kunnallisen itsehallinnon alue määräytyy nykyisessä lainsäädännössä. Samalla kunnallista itsehallintoa koskeva sääntely limittyy osaksi kuntia koskevaa laajempaa lainsäädännön kenttää sekä valtiosääntöä, jossa säädetään julkisen vallan käytöstä. Systematisointia ja tulkintaa ei voida kuitenkaan tehdä ainoastaan oikeusjär-

<sup>22</sup> Soininen 2016, s. 61; Kekkonen 1997, s. 31.

<sup>23</sup> Kekkonen 2013, s. 19.

<sup>24</sup> Kekkonen 1997, s. 142–143.

<sup>25</sup> Hirvonen 2011, s. 22.

jestystä tarkastelemalla, vaan tulkintojen rakentamiseksi tulee myös perehtyä teemaa koskevaan relevanttiin tieteelliseen keskusteluun.<sup>26</sup> Oikeustieteellinen tutkimus on muun tieteellisen tutkimuksen tapaan kumuloituvaa, eli uudet tulokset rakentuvat aikaisemman tutkitun tiedon päälle.<sup>27</sup>

Näiden menetelmien rinnalla käytän Juha Karhun muotoilemaa juridii-kan narratiivisuuden käsitettä. Tämän käsitteen mukaan laki ja oikeus voidaan nähdä kertomuksena, jossa oikeutta tulee aina tarkastella suhteessa aikakautensa kulttuuriin ja kulttuuriseen itseymmärrykseen.<sup>28</sup> Kertomuksellisuus on hyvä työkalu historian pitkien linjojen ja muutosten selittämiseen. Toisaalta tätä kertomuksellisuutta on hyvä myös haastaa tutkimuksessa, sillä oikeudellisissa tarinoissa koetetaan tietoisesti rakentaa loogista jatkumoa menneisyyden ja nykyisyyden välillä.<sup>29</sup> Pitkästä kertomuksesta on tärkeää tunnistaa eriävät mielipiteet ja vastakkaiset tavoitteet, jotta voidaan piirtää selkeämpi kuva siitä, millaisia käsityksiä ja pyrkimyksiä kunnalliseen itsehallintoon on kohdistunut tällä yli 150 vuoden tarkastelujaksolla.

Kunnallinen itsehallinto ei ole suomalainen erityispiirre vaan jatkumoa ruotsalaisesta oikeuskulttuurista. 1860-luvulta alkanut kunnallishallinnon uudistus sekä sitä seuraavat muutokset tehtiin Ruotsin malliin nojautuen, sillä yhteinen kieli ja kulttuuri mahdollistivat samankaltaisen oikeusjärjestelmän rakentamisen.<sup>30</sup> Sen vuoksi tutkimuksessa on ollut hyödyllistä vertailla kotimaista oikeuskäytäntöä Ruotsin ja Norjan vastaavaan. Apumetodina toimii siis oikeusvertailu, jossa vertaillaan keskenään eri valtioiden oikeusjärjestystä tutkimuskysymyksen kannalta relevantein osin.<sup>31</sup> Kunnallinen itsehallinto on kaikkialla Pohjoismaissa vakiintunut instituutio, joten sen erilaisia toteuttamistapoja ja ilmenemismuotoja on hyödyllistä analysoida juuri lähimpien valtioiden kesken. Vertailu linkittyy oleellisesti oikeushistoriaan, sillä näiden valtioiden historiallinen kehitys on ollut hyvin samankaltaista.

<sup>26</sup> Muukkonen 2022b, s. 40.

<sup>27</sup> Muukkonen 2022a, s. 26.

<sup>28</sup> Karhu 2005, s. 37.

<sup>29</sup> Bruner 2002, s. 49.

<sup>30</sup> Modeen 2006, s. 80–81.

<sup>31</sup> Husa 2013, s. 30.

## 2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO OSAKSI OIKEUSJÄRJESTYSTÄ 1865–1947

### 2.1 Suomalaisen itsehallinnon synty

Tässä luvussa tarkastelen kunnallisen itsehallinnon käsitteen rantautumista suomalaisen oikeusjärjestykseen. Aloitan tarkastelun 1860- ja 1870-luvuilta, jolloin valtiopäivillä säädettiin ensimmäiset Suomen<sup>32</sup> kuntia (asetus kunnallishallituksesta maalla, AsK 4/1865) ja kaupunkeja (asetus kunnallishallituksesta kaupungissa, AsK 40/1873) koskevat asetukset.<sup>33</sup> Kaupunkien ja kuntien oikeusaseman eriyttäminen omiksi asetuksikseen oli jatkumoa niiden erilaisista historiallisista kehityskuluista. Kaupunkien itsehallinnosta säädettiin jo 1300-luvulla Maunu Eerikinpojan kaupunginlaissa, jonka nojalla kaupunki voidaan perustaa hallitsijan käskystä hallitsijan määräämälle alueelle ja kaupungissa tulee olla oma hallinto-organisaatio.<sup>34</sup> Tätä hallinto-organisaatiota muovasivat etenkin hansakauppiaat, jotka toivat Saksan alueelta oman hallintokulttuurinsa mukanaan Pohjoilaan.<sup>35</sup> Kunnissa puolestaan pitäjän paikallishallinto oli asetettu papiston privilegioksi eli papit pitivät pitäjänkokouksia ja neuvottelivat sekä seurakunnan että pitäjän taloudesta.<sup>36</sup>

Kuntia ja kaupunkeja koskevat ensimmäiset asetukset säädettiin autonomisessa Suomessa 1860- ja 1870-luvuilla, jolloin lainsäädäntötyö tuli mahdolliseksi ”pitkän valtiovon” päätteeksi. Aleksanteri II:n koolle kutsumat valtiopäivät 1863 olivat ensimmäiset valtiopäivät sitten Porvoon valtiopäivien 1809, ja niiden tavoitteena oli parantaa ja modernisoida hallintoa Suomen alueella. Näiden valtiopäivien toimivalta oli kuitenkin rajallista, sillä lopullista lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa käytti keisari.<sup>37</sup> Rajoitteista huolimatta historian tutkimus on pitänyt tätä aikakautta Suomelle otollisen *Pax Russican* ajanjaksona, jolloin käynnistettiin useita tärkeitä

<sup>32</sup> Tässä tutkimuksessa tarkastelen sitä Suomen aluetta, joka siirtyi vuonna 1809 Haminan rauhassa osaksi Venäjää ja joka itsenäistyi vuonna 1917.

<sup>33</sup> Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 27.

<sup>34</sup> Heuru 2000, s. 28, 29. Toisaalta saksalaisen porvariston osuutta on toisinaan historiantutkimuksessa jopa ylikorostettu, sillä tämä ryhmä on jättänyt jälkeensä merkittävästi kirjallisia lähteitä, ks. esim. Gardberg 1981, s. 22.

<sup>35</sup> Mennola 2011, s. 31. Keskiäikaisten kaupunkien itsehallinnon tavoitteena olikin kaupankäynnin ja markkinoiden sääntely, ks. Harjula – Prättälä 2015, s. 19.

<sup>36</sup> Kekkonen – Hallberg – Suviranta 1998, s. 31; Ståhlberg 1926, s. 5–6.

<sup>37</sup> Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 98.

uudistuksia oman erillishallinnon suojaan. Suomen asema Venäjän keisarikunnassa oli vahva valitun varovaisen asenteen sekä suotuisan poliittisen tilanteen vuoksi; imperiumi kannusti Suomea kehittämään omaa kulttuuriaan ja itsehallintoaan, sillä se erotti Suomen myös vanhoista yhteyksistään entiseen emämaahan Ruotsiin.<sup>38</sup>

Otollinen poliittinen tilanne teki siis kuntia ja kaupunkeja koskevien asetusten säätämisen mahdolliseksi. Koolle kutsutuilla valtiopäivillä oli puolestaan poliittista tahtoa uudistaa paikallishallintoa, sillä valtiopäivien 1863–1864 esityslistalla mainittiin erikseen kysymys kunnallishallinnon järjestämisestä maaseudulla ja kaupungeissa.<sup>39</sup> Uudistuksen sisällössä tärkeinä esikuvina olivat Ruotsi sekä Norja, joissa oli annettu 1830- ja 1860-luvuilla uudet kunnallislait.<sup>40</sup>

Pohjoismaihin uudet ajatukset olivat rantautuneet Preussista, jossa vapaaherra Karl vom Steinin muotoilemassa kaupunkijärjestyksessä kaupungeille palautettiin niille keskiajalla kuulunut itsehallinto. Itsehallinto oli kaventunut Länsi-Euroopassa 1600- ja 1700-luvuilla, kun keskushallinto oli tiukentanut taloudellisesti ja hallinnollisesti otettaan kaupungeista, mutta nyt autonomia palautettiin paikallistasolle. Eurooppalaisen uudistuksen tavoitteena oli hallitsijan vallan vakauttaminen sekä uuteen asenneilmastoon vastaaminen; etenkin oppinut eliitti ja urbaani keskiluokka vaativat kansanvaltaa päätöksentekoon.<sup>41</sup> Itsehallintouudistuksen myötä paikallisista yksiköistä tuli juridisia henkilöitä, jonka valtaa käytti sen asukkaiden valitsema hallitus, joka oli vastuussa toimistaan asukkaiden muodostamalle yhteisölle. Oikeus asettaa hallitus oli paikkakunnan veronmaksajilla, jotka myös osallistuivat kokouksiin ja tarkistivat tilit vuosittain.<sup>42</sup> Paikallisen autonomian vahvistamisen taustalla vaikuttivat ideologiset motiivit, etenkin valistuksen luoma kansansuvereniteetin käsite, jossa korostettiin kansaa poliittisena yksikkönä. Paikallisen itsehallinnon nähtiin sekä helpottavan paikallisten asioiden hoitoa että turvaavan kansalaisten oikeusturvaa ja kouluttavan heitä demokraattiseen päätöksentekoon.<sup>43</sup>

1860- ja 1870-lukujen valtiopäivillä oli siis otollinen tilanne uusien paikallishallinnon asetusten säätämiseksi: poliittinen ilmapiiri oli suotuisa hallintouudistukselle, ja eurooppalaiset esimerkit tarjosivat paljon virikkeitä

<sup>38</sup> Kuisma 2009, s. 138–139.

<sup>39</sup> Eduskunnan verkkosivut, kohta Valtiopäivillä 1863–1864 käsitellyt armolliset anomukset.

<sup>40</sup> Norjasta CG/2015(28)5PROV, s. 9; Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 416.

<sup>41</sup> Chaloupek 2011, s. 3; Modeen 2006, s. 82.

<sup>42</sup> Soikkanen 1966, s. 129.

<sup>43</sup> Heuru 2000, s. 33–34.

sille, miten kuntien ja kaupunkien itsehallinnon voisi muotoilla. Hallinto-uudistukseen ryhdyttiin autonomisen Suomen ylimmässä keskushallinto-elimessä eli senaatissa, joka hoiti talous- ja oikeusasioita sekä vastasi lääninhallinnosta. Senaatti oli vahvasti aatelin hallussa oleva elin, sillä puolet sen jäsenistä oli aatelisia ja puolet aatelittomia.<sup>44</sup> Historiantutkimuksessa senaatin rooli on nähty ennen kaikkea päätöksenteon teknisenä valmistelijana ja toimeenpanijana, sillä kenraalikuvernööri ja ministerivaltiosihtööri saattoivat vielä ohittaa tai muokata senaatin esityksiä ennen esittelyä keisarille.<sup>45</sup> Paikallishallinnon uudistus oli ennen kaikkea uudistus ylhäältä alas, sillä siinä ylimmät säädöt ohjasivat esityksen valmistelua ja lopullisen hyväksynnän asetuksille antoi keisari Pietarista käsin.

Eurooppalaista mallia noudattaen 1800-luvun jälkimmäisen puoliskon suomalaiset asetukset tunnistavat kunnat ja kaupungit juridisiksi henkilöiksi. Vuonna 1865 kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 1 §:ssä määritellään, että ”kukin seurakunta maalla on itsepäällensä erinäinen kunta, jonka jäsenten tulee, laissa määrättyjen rajain piirissä, hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiat, joll’ eivätkin ne, voimassa olevien asetusten jälkeen, kuulu julkisen virkakunnan tahi oikeuden toimi-alaan”. Vuonna 1873 annetussa asetuksessa kunnallishallituksesta kaupungissa todetaan hyvin samankaltaisesti 1 §:ssä, että ”jokainen kaupunki aluspiireinensä on itseksensä erinäinen kunta, jonka jäsenet saavat tämän lain mukaan hoitaa yhteisiä järjestys- ja talousasioitansa, sitä myöten kuin nämä, voimassa olevain asetusten nojalla, eivätkin ole julkisen virkakunnan käsiteltäviä”.

Kuntien osalta asetus oli erityisen merkittävä, sillä se irrotti paikallishallinnossa maallisen ja kirkollisen vallankäytön lopullisesti ja teki kunnista itsenäisiä oikeussubjekteja.<sup>46</sup> Oikeudellisessa kertomuksessa uudistus on nähty myös paluuna esikristilliseen aikaan, sillä ennen kirkon ja kuninkaan vallan vakiintumista Suomeen alueella oli ollut jonkinlaisia muinaispitäjiä yhteistä päätöksentekoa varten. Kirjallisten lähteiden puuttuessa niiden toimintaa ja kansanvaltaisuutta on kuitenkin mahdotonta arvioida.<sup>47</sup> Kirkon vaikutuksesta kunnalliseen itsehallintoon siirtyi kanonisen oikeuden piirteitä, kuten oikeushenkilön käsite ja enemmistöperiaatteen noudattaminen,<sup>48</sup> sekä privilegit, joilla erilaisille ryhmille myönnettiin erioikeuksia.<sup>49</sup> Nämä

<sup>44</sup> Savolainen 1994, s. 3.

<sup>45</sup> Savolainen 1994, s. 173.

<sup>46</sup> Ståhlberg 1907, s. 7; Modeen 2006, s. 80.

<sup>47</sup> Heuru 2000, s. 26–27.

<sup>48</sup> Heuru 2000, s. 30–31.

<sup>49</sup> Privilegioista osana kanonista oikeutta ks. Pihlajamäki – Mäkinen – Varkemaa 2007, s. 37.



piirteet näkyvät edelleen kunnallisessa itsehallinnossa, vaikka kanonisen oikeuden asema on väistynyt.

Kaupunkien erityinen oikeudellinen asema oli tunnustettu jo Ruotsin vallan ajalta periytyvässä vuoden 1772 hallitusmuodossa, jonka 54 §:ssä todetaan, että aikaisemmin kaupunkien saamat erivapaudet pysyvät voimassa, joskin ne tulee sovittaa aikakauden vaatimuksiin ja yleiseen hyötyyn ja hyvään. Tämä säännös oli johtanut hyvin kirjaviini toteuttamiskäytäntöihin kaupunkien kesken.<sup>50</sup> Kaupungeista annettulla asetuksella pyrittiin siis yhdenmukaistamaan kaupunkeja koskevaa sääntelyä, joka oli ollut voimassa jo lähes 500 vuoden ajan.

Kuntia ja kaupunkeja koskevilla asetuksilla määriteltiin molemmille laaja toimiala. Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 6 §:ssä määriteltiin asiat, joita kuntakokouksen tulee käsitellä. Pykälässä listataan kuntakokouksen käsiteltäviksi asioiksi kansakoulujen asettaminen, yhteisen järjestyksen edistäminen, terveydenhoito, vaivaishoito, kunnalle kuuluvien huoneistojen rakentaminen ja ylläpito, laina- ja apumakasiinit, petoeläinten hävittäminen, tulipaloihin varautuminen, varojen hoito ja tilintarkastaminen, valtuusmiesten ja muiden jäsenten ja varajäsenten valitseminen, valvojien asettaminen sekä muiden asioiden päättäminen, jotka voivat kuulua kunnan yhteiseen toimialaan. Kunnallishallituksen toimialaa rajaa saman asetuksen 1 §, jonka nojalla kunnan jäsenet voivat hoitaa sellaisia asioita, joita ei ole määrätty toisen viranomaisen hoidettavaksi.

Kaupungeissa yhteisiä asioita käsiteltiin kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen mukaan maistraatin ja raastuvankokouksen kesken. Asetuksen 46 §:n nojalla maistraatin tulee valvoa raastuvankokousten päätösten toimeenpanoa. Saman asetuksen 47 §:n nojalla maistraatin tulee myös tehdä raastuvankokoukselle ja kaupungin valtuusmiehille ehdotuksia sellaisista asioista, jotka koskevat kaupungin yhteisiä toimia. Tätä maistraatin aloiteoikeutta rajataan ainoastaan asetuksen 1 §:ssä, jonka nojalla kaupunki voi päättää vain sellaisista asioista, jotka eivät ole muun julkisen virkakunnan hoidettavia. Nämä asetuksen pykälät osaltaan säilyttivät kaupunkien historiallisen oikeusaseman, sillä jo 1600-luvun suurvaltakaudella kaupungit olivat hoitaneet laajasti esimerkiksi infrastruktuuriin, satamiin, majatalo- ja kyytilaitokseen sekä palotoimeen liittyviä tehtäviä, joita ei ollut säädöksissä erikseen kunnille asetettu. Pykälät vahvistivat siis vuosisatoja jatkunutta perinnettä, jossa kaupungit saattoivat laajentaa toimintaansa ja talouttaan, kunhan eivät loukanneet kenenkään toisen toimi-

<sup>50</sup> Soikkanen 1966, s. 171; Ranta 1981, s. 77.

jan erivapautta.<sup>51</sup> Tätä yleistä toimivaltuutta voidaan pitää paikallisen itsehallinnon edellytyksenä, sillä oikeus päättää toiminnastaan mahdollistaa sen, etteivät kunnat ole vain valtion paikallisten tehtävien toteuttajia.<sup>52</sup>

Yleistä toimivaltua kunnille tuotti lainsäädännön lisäksi myös kuntakokousten käytäntö, jossa kokouksissa käsiteltiin kirjavasti myös sellaisia asioita, jotka kuuluivat selkeästi asetuksissa määritellyn toimivallan ulkopuolelle. Paikallisesti kuntakokous olikin tärkeä paikka yhteiselle julkiselle keskustelulle, johon tämä yleinen toimivaltuus toi raamit.<sup>53</sup> Kuntakokouksen tärkeydestä kertoo myös se, että vaikka asetuksella mahdollistettiin myös erillisen valtuuston perustaminen, oli 1890-luvulle tultaessa valtuusto vain Elimäen kunnassa.<sup>54</sup> Kuntakokous riitti kaikkien muiden kuntien näkökulmasta ainoaksi päätöksenteon foorumiksi. Yleisen toimivallan voidaan siis ajatella syntyneen lainsäätäjän vaikeudesta määrittellä tyhjentävästi paikallishallinnon tehtäviä sekä kunnan asukkaiden tarpeesta käsitellä laajasti erilaisia kysymyksiä paikallishallinnossa.

Kunnallisen itsehallinnon pitkässä kertomuksessa 1860- ja 1870-lukuja voidaan pitää käännekohtana ja alkupisteenä modernille kunnalliselle itsehallinnolle, sillä tällöin annettiin ensimmäiset kuntia ja kaupunkeja koskevat asetukset. Asetuksilla yhdistettiin aikaisemmin kirjavaa sääntelyä kaupungeista sekä erotettiin pitäjätasolla kunnan organisaatio seurakunnasta. Asetuksiin sisältyi myös paljon tuttuja piirteitä Ruotsin valtakunnan ajalta, kuten kaupungeille historiallisesti kuulunut yleinen toimivalta.

Seuraavana kunnallisen itsehallinnon käännekohtana voidaan pitää vuoden 1917 kunnallislakeja, joissa kunnallisesta itsehallinnosta säädettiin ensimmäisen kerran lain tasoisella säädöksellä. Marraskuussa 1917 annettiinkin neljä uutta kunnallista itsehallintoa koskevaa lakia: kaupunkien kunnallislaki, maalaiskuntien kunnallislaki, kunnallinen vaalilaki sekä laki kansanäänestyksestä (kaikki vihon järjestysnumerolla 108/1917). Jo näiden lakien säätäminen oli suuri mullistus entiseen – siinä missä säätyvaltiopäivät olivat muotoilleet paikallishallintoa koskevat asetukset, jotka keisari oli hyväksynyt, annettiin uudet lait nyt eduskunnassa samana historiallisena yönä, jona eduskunta julistautui korkeimman vallan haltijaksi Suo-

<sup>51</sup> Ranta 1981, s. 97.

<sup>52</sup> Heuru ym. 2011, s. 159–160. Kuntien yleinen toimiala määritellään myös nykyisen kuntalain esitöissä, ks. HE 268/2014 vp, s. 16–17. Ståhlberg määrittelee yleisen toimialan rajautumaan valtion viranomaisiin sekä valtiolle kuuluviin erityistehtäviin, kuten lainsäädäntöön ja lainkäyttöön, ks. Ståhlberg 1936, s. 64.

<sup>53</sup> Ståhlberg 1912, s. 37–38. Sallisen mukaan Kuuskosken 1950-luvulla kokoama yleisen ja erityisen toimivallan jaottelu muistuttaa Ståhlbergin tulkintaa, joka pohjautuu vuoden 1898 kunnallisasetuksen lisäykseen. Sallinen 2007, s. 76.

<sup>54</sup> Soikkanen 1966, s. 364; Haveri 2008, s. 123.

messä.<sup>55</sup> Lainsäätäjä vahvisti lait painostavassa ilmapiirissä, sillä eduskuntaa ympäröivät samana yönä ”sankat ja levottomasti liikehtivät kansanjoukot”. Tätä väkijoukkoa pyrittiin rauhoittamaan laeilla, joilla lisättiin kansanvaltaisuutta kunnissa.<sup>56</sup>

Uusien kuntalakien hyväksyminen marraskuussa 1917 ja itsenäisyysjulistuksen antaminen 6.12.1917 olivat tulosta ensimmäisen maailmansodan käynnistämästä yhteiskunnallisesta kuohunnasta. Venäjän tappiot sodassa olivat johtaneet maaliskuun vallankumoukseen, jonka välittömät seuraukset Suomelle olivat sekä poliittisia että taloudellisia. Keisarin luopuessa valtaistuimesta ja uuden väliaikaishallituksen hakiessa vasta asemaansa saattoivat uudet poliittiset toimijat kasvattaa rooliaan. Venäjän sotatappiot olivat johtaneet myös tuottoisten linnoitustöiden ja sotatarviketilauksen lakkaamiseen, mikä oli johtanut laajaan työttömyyteen.<sup>57</sup> Keisarillisen Venäjän romahdus mahdollisti Suomessa sen, että eduskunta hyväksyi kunnallislait, joiden uudistamisen keisari oli estänyt useaan otteeseen lakien liian radikaalisuuden vuoksi 1910-luvulla.<sup>58</sup>

Uudet kuntalait olivat historiallisia sen vuoksi, että niillä laajennettiin kansalaisten poliittisia oikeuksia ja siten vahvistettiin poliittista itsehallintoa. Varsinaiseen itsehallintoon kuntalaki ei tuonut muutosta. Maalaiskuntien kunnallislain 1 §:n 2 momentin nojalla kunnan jäsenten tulee lain mukaan ja lain muuten määrittämässä rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa olevien lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä. Vastaava määritelmä löytyy myös kaupunkien kunnallislain 1 §:stä, jonka mukaan kukin kaupunki siihen kuuluvine alueineen on eri kunta, jonka jäsenten tulee tämän lain mukaan ja lain muuten määrittämässä rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa olevain lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä.

Käsite kunnallinen itsehallinto puuttuu kuitenkin lakitekstistä. Lain esitöissä periaate mainitaan toteamuksessa, että kuntien ja kaupunkien oikeus ”määrätä ja hoitaa talous- ja järjestysasiansa”, mikäli ne eivät kuuluneet toisen viranomaisen toimialaan, oli edellytys kunnalliselle itsehallinnolle.<sup>59</sup> Lakia ei muutettu vuoden 1919 perustuslain voimaantulon jälkeen, joten sen tulkittiin olevan sopusoinnussa siinä määritellyn itsehallinnon käsitteen kanssa. Voidaankin todeta, että 1900-luvun alussa lainsäätäjän huomio

<sup>55</sup> Katajisto 2018, s. 27.

<sup>56</sup> Katajisto 2018, s. 27.

<sup>57</sup> Kuisma 2010, s. 54–55, 59.

<sup>58</sup> Katajisto 2018, s. 25–26.

<sup>59</sup> KVM 5/1917, s. 5.

oli itsehallinnon poliittisessa uudistuksessa, sillä itsehallintoa uudistettiin laajentamalla niiden kansalaisten joukkoa, jotka saivat osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Näin uusilla laeilla vastattiin ennen kaikkea kansalaisyhteiskunnan vaatimuksiin sen sijaan, että olisi oikeudellisesti pohdittu kunnallisen ja valtiollisen vallankäytön suhdetta – voi myös olla, että vasta valtansa saaneella eduskunnalla ei ollut halua jakaa tätä valtaa paikallisten yksiköiden kanssa.

Historiallisena hetkenä säädetyt kunnallislait nivoutuvat myös osaksi kansakunnan käännekohtia, sillä Suomi itsenäistyi hyvin pian näiden lakien säätämisen jälkeen. Itsenäistymistä ympäröivää aikakautta 1917–1919 on luonnehdittu interregnumiksi eli yhteiskunnallisen, valtiollisen ja ideologisen hämmennyksen kaudeksi. Tällöin lainsäätäjätäkään eivät olleet varmoja voimassa olevan oikeuden sisällöstä.<sup>60</sup> Valtiosääntöä oli yritetty täsmentää jo autonomisessa Suomessa, mutta keisarivallan aikana keisari ei hyväksynyt sellaista lainsäädäntöä, joka olisi selkeyttänyt tilannetta.<sup>61</sup> Interregnumin aikakaudella epäselvyyttä lisäsivät nopeat poliittiset muutokset: osa aikalaisista katsoi, että eduskunnan julistautuminen korkeimman vallan käyttäjäksi marraskuussa 1917 ja 6.12.1917 annettu itsenäisyysjulistus olivat kumonnet vanhan valtiosäännön eli vuoden 1772 hallitusmuodon. Eriyisen voimakas epäselvyys oli vuoden 1918 valtiopäivillä, jolloin uutta valtiosääntöä säädettäessä ei ollut yhteisymmärrystä siitä, mikä oli vallitseva hallitusmuoto.<sup>62</sup> Näyttäisi kuitenkin siltä, että näkemys vuoden 1772 hallitusmuodon voimassaolosta voitti, sillä esimerkiksi perustuslakivaliokunta katsoi kannanotoissaan, että hyväksymällä uutta valtiosääntöä koskevaa lainsäädäntöä tulee samalla kumota sekä vuoden 1772 hallitusmuoto että vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja.<sup>63</sup>

Epäselvyyden aikakausi päättyi vasta uuden hallitusmuodon voimaantuloon vuonna 1919. Sisällissodan jälkeisessä Suomessa keskustelussa painottui vaatimus vahvasta ja eduskunnasta riippumattomasta toimeenpanovallasta. Lopullisessa vuoden 1919 hallitusmuodossa vahvistettiin 2 §:ssä kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Tästä olisi voinut tulkita, että kaikki vallankäyttö olisi ollut alisteista kansanvalle, mutta aivan niin pitkälle ei menty, sillä monet muut hallitusmuodon kohdat korostivat toimeenpanovallan riippumatonta asemaa.<sup>64</sup> Tasavaltalai-

<sup>60</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 36–39.

<sup>61</sup> PeVL 62/1917 vp, s. 1.

<sup>62</sup> Rantahalvari 2020, s. 35–37.

<sup>63</sup> PeVM 14/1917 vp, s. 38; PeVM 4/1919 vp, s. 32.

<sup>64</sup> Tuori 2005, s. 1021–1022.

seen hallitusmuotoon tehtiin myös joitain myönnytyksiä monarkisteille, jolloin toimeenpanovallan asema säilyi vahvana ja kuninkaalle aiottu laajat valtaoikeudet siirrettiin presidentille.<sup>65</sup> Toisaalta perustuslaki toi Suomen lähemmäksi Skandinaviaa, jossa kansalaisten poliittiset oikeudet oli sisällytetty perustuslakiin. Esimerkiksi Norjassa yleinen äänioikeus oli vahvistettu hallitusmuotoon vuonna 1913.<sup>66</sup>

Entä mikä oli uuden perustuslain merkitys kunnille? Uutta hallitusmuotoa voidaan pitää kunnalliselle itsehallinnolle käännteentekevänä, sillä itsehallinnon periaate nautti nyt ensimmäisen kerran perustuslain suojaa.<sup>67</sup> Perustuslain 51 §:n nojalla kuntien hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon siten kuin laissa tarkemmin säädettiin. Aikaisemmin tämä periaate oli nostettu esiin kunnallisvaliokunnan mietinnössä vuonna 1917<sup>68</sup>, eli hallitusmuotoon määritelmän ottaminen lisäsi merkittävästi periaatteen oikeudellista painoarvoa. Paikallisen itsehallinnon vahvistaminen sopiikin hallitusmuodon henkeen, jossa tavoitteeksi asetettiin eduskunnan ja kansalaisten oikeuksien ja aseman vahvistaminen.<sup>69</sup> Itsehallinnon määritelmän sisällyttäminen perustuslakiin erotti Suomen naapurimaistaan, joissa itsehallinto sisällytettiin perustuslakiin huomattavasti myöhemmin.<sup>70</sup>

Uudessa hallitusmuodossa summattiin yhteen oikeusvaltiollinen ja liberalistinen näkemys kunnallisesta itsehallinnosta. Liberalistisen, kansansuvereniteettia korostavan näkemyksen mukaan kuntien laaja itsehallinto perustuu sen asukkaiden antamaan suostumukseen.<sup>71</sup> Tätä näkemystä edustaa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentti, jonka nojalla kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kuntien vahvaa asemaa korostaa myös 50 §:n 1 momentti, jossa todetaan, että Suomi on edelleen oleva jaetuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Sanapari *edelleen oleva* viittaa siihen, että kunnat ovat tasavaltaa vanhempi oikeudellinen instituutio.

Vastaavasti oikeusvaltiollinen näkemys, jota Suomessakin oikeusoppiineet ovat kannattaneet, lähtee ajatuksesta, että valtio säätää lait ja siten lainsäädännön kautta määrittelee kuntien olemassaolon.<sup>72</sup> Tätä näkemystä

<sup>65</sup> Jyränki 2007, s. 287–288.

<sup>66</sup> Ferrari 2015, s. 105.

<sup>67</sup> Kekkonen 1998, s. 61.

<sup>68</sup> KVM 5/1917, s. 5.

<sup>69</sup> HE 17/1919 vp, s. 1.

<sup>70</sup> Ruotsissa paikallinen itsehallinto sisällytettiin perustuslakiin vuonna 1974 ja Norjassa vasta 2010 luvulla, ks. Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 421 ja Norjasta Mäkinen 2017, s. 8.

<sup>71</sup> Heuru 2001a, s. 20–22.

<sup>72</sup> Heuru 2001a, s. 20–22.

edustaa sama perustuslain 51 §:n 2 momentti, jonka mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myös, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Tämän pykälän on tulkittu merkitsevän, että hallitusmuotoa muuttamalla kunnallinen itsehallinto ja sitä myöten kunnat voitaisiin lakkauttaa, mikä tekee kaikesta kuntien vallankäytöstä valtion vallasta johdettua.<sup>73</sup> Nämä hallitusmuodon ristiriitaiset näkemykset itsehallinnosta johtivat siihen, että kunnallisen itsehallinnon nauttiman perustuslain suojan tunnusti vasta Kekkonen 1930-luvun tutkimuksissaan.<sup>74</sup>

Vuoden 1919 perustuslakiin sisällytettiin mahdollisuus maakuntahallinnon perustamiseen. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa todetaan, että lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin. Aikakauden merkittävistä oikeusoppineista esimerkiksi K. J. Ståhlberg kannatti maakuntien perustamista Ruotsin mallin mukaisesti, sillä ylempi paikallishallinto vahvistaisi kansalaisten poliittista itsehallintoa ja helpottaisi esimerkiksi koulutuksen ja sairaanhoidon järjestämistä.<sup>75</sup> Maakuntahallinnon voidaan katsoa olleen pitkä projekti, sillä yli sadan vuoden ajan perustuslaki on tarjonnut mahdollisuuden lailla säätää maakuntahallinnosta.<sup>76</sup>

Vuoden 1919 perustuslakia ja kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella myös yhteiskunnallisen integraation näkökulmasta. Sisällissodan runtelemassa nuorena kansakunnassa oikeusvaltiota haluttiin vahvistaa rakentamalla toisistaan riippumattomia instituutioita, kuten eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja kaksilinjainen oikeuslaitos, jotka estäisivät vallan väärinkäytökset. Lisäksi yhteiskunnan erilaisten ryhmien asemaa haluttiin parantaa esimerkiksi säätämällä yhdistys- ja painovapauslaki (1/1919) sekä uskonnonvapauslaki (267/1922). Tähän kehitykseen on yhdistetty myös kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, sillä se lujitti laajemmin demokraattisia rakenteita yhteiskunnassa.<sup>77</sup> Paikallishallinnon rakenteet, sitä koskeva lainsäädäntö sekä oikeuskulttuuri pakottivat ottamaan

<sup>73</sup> Ikkala 1959, s. 25. Kyseinen tulkinta istuu hyvin oikeusvaltiolliseen oikeuskehitykseen, jota on Suomessa perinteisesti kannatettu. Ks. tästä myös esimerkiksi Heuru 2001a, s. 21.

<sup>74</sup> Kekkonen 1936, s. 57–58; Sallinen 2007, s. 104. Pidättyväinen suhtautuminen itsehallinnon perustuslainsuojaan jatkui kuitenkin vielä 1960-luvulle asti, ja vasta 1970-luvulla perustuslakivaliokunta lausui itsehallinnon asemasta, ks. Sallinen 2007, s. 107.

<sup>75</sup> Ståhlberg 1930, s. 184–185.

<sup>76</sup> Tiihonen 1986, s. 219; Mutanen 2017, s. 12.

<sup>77</sup> Raitio 2017, s. 563; Kekkonen 1999, s. 64.

paikallisesti eri näkökulmia huomioon ja etsimään yhdessä kompromissia.<sup>78</sup> Kunnallishallinnon uudistukset voidaan siis kytkeä osaksi itsenäisen Suomen ensimmäisten vuosien eheyttämistavoitteita, joilla pyrittiin rakentamaan demokraattisempaa ja vakaampaa valtiota.

## 2.2 Harvainvallasta paikalliseen demokratiaan

Kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella myös sen poliittisesta ulottuvuudesta eli paikallisesta demokratiasta ja osallistumisesta käsin. Poliittinen osallistuminen luetaan modernissa perusoikeusajattelussa poliittisiin perusoikeuksiin yhdessä poliittisen toiminnan vapauden kanssa. Edustuksellisessa demokratiassa osallistumisoikeudet toteutuvat yleensä vaali-oikeuksien kautta.<sup>79</sup> Poliittisen osallistumisen käsite on tässä yhteydessä hieman anakronistinen, mutta se toimii hyvänä työkaluna sen tarkasteluun, kenelle osallistumisoikeus kunnalliseen itsehallintoon myönnettiin 1860- ja 1870-luvuilla ja kuinka osallistumisoikeudet laajenivat 1900-luvun alkupuoliskolla.

Suomalaista itsehallintoa ja kansanvaltaa korostavassa oikeushistorian narratiivissa kansanvaltaisuus ja demokratia halutaan nähdä usein todellista vanhempina instituutioina. Esimerkiksi Urho Kekkonen on väitöskirjassaan esittänyt, että ruotsalaisten sotajoukkojen saapuessa Suomeen 1200-luvulla olisi täällä jo ollut vahva heimoihin ja kyläyhteisöihin perustuva paikallinen itsehallinto.<sup>80</sup> Paikallisen poliittisen toiminnan traditiota tai poliittisen osallistumisen tärkeyttä ei kuitenkaan mainita 1860- ja 1870-lukujen kunnallishallinnon asetuksissa erikseen. Silti näille asetuksille on myöhemmässä tutkimuksessa annettu painoarvoa eräänlaisina kansanvaltaisuuden ensimmäisinä askeleina,<sup>81</sup> mikä kertoo ennen kaikkea nykyajan itsehallintoa koskevista näkemyksistä.

Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 9 §:ssä määriteltiin se, kenellä oli oikeus osallistua paikalliseen päätöksentekoon. Pykälän nojalla oikeus osallistua kuntakokouksessa neuvotteluun ja päätöksentekoon on hyvämaineisella kunnan jäsenellä, jolla on Suomen kansalaisuus ja joka saa itseään ja omaisuuttansa vallita, joka on velvollinen kunnalle veroa maksamaan, jolla ei ole veroja rästissä pidemmältä kuin vuoden ajalta,

<sup>78</sup> Katajisto 2018, s. 260.

<sup>79</sup> Parviainen 2006, s. 145.

<sup>80</sup> Kekkonen 1936, s. 80.

<sup>81</sup> Heuru 2000, s. 37.

joka ei ole toisen isännyyden alla eikä ole joutolaisena pidettävä<sup>82</sup>. Oheinen pykälä rajasi siis miehensä vallan alla olevat aviovaimot, pienituloiset sekä palkolliset kokonaan kunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle.<sup>83</sup>

Osallistumisoikeus koski ainoastaan kunnan jäseniä. Kunnan jäsenyys on määritelty asetuksen 3 §:ssä, jonka nojalla ”kunnan jäsenenä on jokainen, jolla siellä on maata tai maanviljelystä taikka muuta kiinteätä omaisuutta, tai joka siellä harjoittaa vuorityötä, tehdas- ja vaaprikkaliikettä, kauppaa, käsityötä tai muuta luvallista elinkeinoa, tai jolla muutoin, voimassa olevien asetusten mukaan, siellä on tahi olla pitää laillinen asuntonsa ja kotipaikkansa”.

Vastaavasti kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen 3 §:ssä todetaan, että kaupunkikunnan ”jäsen on jokainen, jolla kaupungissa on porvarin-oikeus; joka harjoittaa kauppaa, vapriikkiliikettä, hantvärkkiä taikka muuta veroitettua elinkeinoa kaupungissa tai sen aluspiirissä; joka siellä on talon, tontin tai maan omistaja; taikka jolla laillisesti on asuntonsa ja kotonsa kaupungissa”.<sup>84</sup>

Saman asetuksen 4 §:n nojalla nämä ”oikeutetut jäsenet” käyttävät kaupunkikunnan päätösvaltaa joko raastuvankokouksessa tai valtuusmiesten kautta. Asetuksen 10 §:ssä osallisuutta laajennettiin toteamalla, että oikeus osallistua ja päättää kaupungin asioista raastuvankokouksessa on myös hyvämaineisilla kaupunkikunnan jäsenillä, jotka ovat Suomen kansalaisia, hallitsevat itseään ja omaisuuttaan, maksavat veroa kaupungille, eivät omista yli vuoden verorästejä kaupungille, eivät ole toisen isäntävallan alla ja nauttivat kansalaisluottamusta. Kaupungeissakaan siis aviovaimoilla, pienituloisilla ja palkollisilla ei ollut oikeutta ottaa osaa paikalliseen päätöksentekoon.

Asetus ei kaupungeissa juurikaan laajentanut poliittiseen päätöksentekoon osallistuvien joukkoa. Vapaudenajalla 1700-luvulla oikeus osallistua kaupungin hallintoon oli niillä elinkeinonharjoittajilla, kauppiailta, käsityöläisillä ja manufaktuuriharjoittajilla, joille oli erikseen myönnetty porvarinoikeudet. Privilegion edellytyksenä olivat lisäksi aviollinen synty-

---

<sup>82</sup> Joutolaisasetuksessa 1/1865 määritellään 1 §:ssä joutolaiseksi ”se, joka ei ole yleisessä palveluksessa, ei harjoita vapaita taiteita, kauppaa, tehdasliikettä, käsityötä, merenkulkua, maanviljelystä, vuorityötä tai muuta semmoista elinkeinoa, ei omista varoistansa tahi muiden huolenpidosta saa elatustansa, eikä ole semmoisessa palveluksessa, kuin voimassaoleva palkkaussääntö isännille ja palkollisille määrää sekä kauppa-, tehdas- ja käsityösäännöt käskevät, ja josta kunta tahi sen asiamiehet ohessa todistavat, ettei hän ole uuttera ja siveä-tapainen elämässsänsä eikä voimiansa myöten koe kunniallisesti elättää henkeänsä”.

<sup>83</sup> Soikkanen 1966, s. 167.

<sup>84</sup> Vanhentuneena pidetty porvari-käsite päivitettiin 1880-luvulla ammatin tai elinkeinon harjoittajaksi, ks. Soikkanen 1966, s. 172.



perä, siveellisyys, kunniallisuus ja tietty varallisuus. Myös oman talon omistaminen ja avioliitto porvarissäätyyn edistivät porvarinoikeuksien saamista.<sup>85</sup> Nyt osallistumista eivät rajanneet enää maistraatin myöntämät privilegit, mutta todellisuudessa poliittiset oikeudet oli varattu hyvin samankaltaiselle ryhmälle, joka oli hallinnut kaupunkeja jo vuosisatojen ajan. Maaseudulla muutos oli merkittävämpi, kun poliittiset oikeudet ulotettiin papistolta laajemmalle kansanosalle. Samankaltainen uudistus oli toteutettu kaksikymmentä vuotta aikaisemmin Ruotsissa, jossa paikalliset poliittiset oikeudet oli laajennettu maata omistavalta luokalta kaikille niille miehille, joilla oli riittävä veronmaksukyky. Samalla oli vähennetty kirkon edustajien valtaa poistamalla heidän roolinsa paikalliskokousten puheenjohtajina.<sup>86</sup>

1800-luvulla poliittista osallistumista rajattiin edelleen varallisuuden ja siviilisäädyn perusteella. Muutenkin poliittisen osallistumisen kasvu tapahtui kunnallisessa päätöksenteossa melko hitaasti – kunnalliset luottamustehtävät veivät paljon aikaa, ja niiden sovittaminen oli hankalaa talonpoikaiston muiden töiden lomaan. Näin ollen poliittiset luottamustoimet kunnissa, etenkin kokousten puheenjohtajistossa, kasautuivat 1800-luvulla valmiille paikalliselle poliittiselle eliitille, kuten säätyvaltiopäivien edustajille.<sup>87</sup> Toisaalta asetukset mahdollistivat hitaan muutoksen: talonpoikaistosta nousseet kunnallisten luottamustoimien haltijat alkoivat omassa yhteisössään nauttia samanlaista arvostusta kuin säätyläistön edustajat.<sup>88</sup>

Poliittinen osallistuminen siis kavensi luokkaeroja paikallisesti. Kuntakokouksista tuli uusi poliittinen foorumi, jossa käytiin laajempaa julkista keskustelua kuin mitä kuntia koskeva lainsäädäntö olisi edellyttänyt.<sup>89</sup> Laajenevaa poliittista osallistumista osoittaa myös tutkimus 1800- ja 1900-lukujen sanomalehdistä, joissa papiston ohella talonpojat esittivät kunnallishallintoa koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Kysymykset ja niihin annetut vastaukset kertovat kunnallishallintoon osallistuvasta uudesta ryhmästä, jolle poliittisen osallistumisen ovet olivat auenneet ja joka vasta opetteli uusien tehtäviensä hoitamista.<sup>90</sup>

<sup>85</sup> Nikula 1981, s. 142.

<sup>86</sup> Kirby 1995, s. 95.

<sup>87</sup> Soikkanen 1966, s. 405.

<sup>88</sup> Soikkanen 1966, s. 406.

<sup>89</sup> Soikkanen 1966, s. 364. Tämä laajan keskustelun traditio oli perua jo 1700-luvulta, sillä jo pappien johtamissa pitäjäkokouksissa yhteisiä asioita käsiteltiin laajasti, ks. Ståhlberg 1926, s. 6.

<sup>90</sup> Korpiola 2021, s. 22.

Kunnallinen itsehallinto tarkoitti siis autonomisessa Suomessa varakkaan miesväestön itsehallintoa. Vastaavanlainen tilanne oli Ruotsissa, jossa äänioikeus oli sidottu veronmaksukykyyn.<sup>91</sup> Suomessa 1800-luvulla keskusteltiin myös poliittisten oikeuksien laajentamisesta palkollisiin, mutta tämä esitys kaatui ylempien säätyjen vastustukseen. Kiinnostavaa on, että ylipäätään kunnallisen itsehallinnon uudistamiseen nihkeästi suhtautuneet talonpojat puolsivat palkollisten osallistumisoikeuksia. Taustalla vaikutti tilallisten ja palkollisten yhteenkuuluvuus sekä ajatus palkollisista itsenäisinä toimijoina, kun nämä kykenivät elättämään itsensä omalla työllään.<sup>92</sup> Esityksen kaatuminen valtiopäivillä kertoo siitä, että ylimmät säädyt suhtautuivat viime kädessä varautuneesti siihen, kuinka laajalle joukolle osallistumisoikeudet voitiin antaa.

Poliittisen vaikutusvallan määrä kuntakokouksessa tai raastuvankokouksessa perustui henkilön maksamiin veroihin. Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 58 §:ssä todetaan, että henkilön äänimäärä kuntakokouksessa vastaa maksettujen verojen määrää. Samaa logiikkaa noudatetaan kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen 12 §:ssä. Poliittisen vaikutusvallan määrä oli siis suoraan verrannollinen henkilön varallisuuteen. Samanlainen rahan ja vaikutusvallan liitto oli voimassa esimerkiksi 1860-luvulla voimaan tulleessa ruotsalaisessa valtiopäiväjärjestyksessä (riksdagsordning). Järjestelmän puolustajat perustelivat Ruotsissa rakennelmaa sillä, että kunta hoiti yhteisiä asioita, joten eniten vaikutusvaltaa tulisi olla niillä, jotka eniten rahoittivat verorahoilla yhteistä toimintaa ja kantoivat siitä siten suuremman vastuun.<sup>93</sup>

Äänioikeuden rajaamista varallisuuden mukaan perusteltiin Suomessa sillä, että henkilön varallisuus tulkittiin todistukseksi yhteisten asioiden hoitamisessakin välttämättömästä taidosta ja kunnollisuudesta.<sup>94</sup> Toisaalta asetuksista ilmenee myös halu rajata kaikkein vauraimman väestönosan valtaa.<sup>95</sup> Kuntia koskevan asetuksen 23 §:ssä rajataan, että kenelläkään ei pitäisi olla hallussaan yli kuudesosaa kaikista kuntakokouksen äänistä. Kaupunkeja koskevan asetuksen 12 §:n nojalla raastuvankokouksessa kenelläkään ei pitäisi olla äänivaltaa enempää kuin viittä kymmenesosaa kaikista äänistä. Asetuksilla varmistettiin siis, että kaikista varakkain väestö ei saanut määräävää asemaa kuntakokouksessa. Kiinnostavaa on, että vastaavaa rajoitusta ei ollut Ruotsissa, jossa yhtiö tai varakas yksilö saattoi

<sup>91</sup> Bengtsson 2021, s. 3.

<sup>92</sup> Soikkanen 1966, s. 167.

<sup>93</sup> Bengtsson 2021, s. 5–6.

<sup>94</sup> Kekkonen 1936, s. 92.

<sup>95</sup> Soikkanen 1966, s. 176.

käyttää yli puolta äänimäärästä ja päättää siten käytännössä yksin kunnan asioista.<sup>96</sup>

Modernissa Suomessa paikallishallinnon uusi sääntely on haluttu liittää kertomukseen itsenäisestä, kansanvaltaisesta Suomesta, jossa demokratia yltää myös paikallistasolle. Esimerkiksi Ståhlberg onkin tulkinut, että 1860- ja 1870-lukujen asetukset olivat edistysaskel, jolla poliittinen valta siirtyi pappissäädyltä neljän säädyn päätäntävaltaan.<sup>97</sup> Näitä asetuksia on siis historiallisessa narratiivissa tulkittu usein demokratian ja kansanvallan ensi askeleina, joilla poliittinen osallistuminen laajenee hitaasti pieniltä väestöryhmiltä suuremmille. Tosiasiallisesti vuoteen 1917 asti valtaa käytti paikallisesti varakkain väestö,<sup>98</sup> josta esimerkiksi naiset oli rajattu ulkopuolelle. Minään kansanvallan riemuvoittona 1800-luvun sääntelyä ei siis vielä voida pitää. Jaettu kertomus laajenevasta kansanvallasta kertookin paljon rakenteista ja kokemuksista niiden takana.<sup>99</sup> Aikalaisten ja oikeusoppineiden kertomus laajenevista poliittisista oikeuksista on tosiasiaa kertomus siitä, kuinka poliittinen eliitti halusi nationalistisen ideologian vakuuttamana kasvattaa kansanvaltaisuutta poliittisessa päätöksenteossa, vaikka ylemmät säädöt pitivät vallankahvasta kiinni vielä 1900-luvulle tultaessa.

1900-luvun alussa poliittisen osallistumisen ovet avautuivat toden teolla. Vuoden 1906 eduskuntauudistus laajensi poliittisia oikeuksia valtiollisella tasolla, kun äänioikeus säädettiin yleiseksi ja yhtäläiseksi. Eduskuntauudistus oli tulosta 1800-luvun jälkipuoliskolla käynnistyneestä modernisaatioprosessista, jossa teollistuvassa, taloudellisesti liberalisoituvassa ja maailmankauppaan tehokkaammin kytkeytyvässä Suomessa perinteinen säätyjako alkoi murentua ja kansalaisyhteiskunta muotoutua yhdistystoiminnan ja sivistyneistön noustessa aikaisempaa merkittävämpään asemaan. 1800-luvun suuret aatteet, liberalismi, nationalismi, sosialismi ja demokratia, vauhdittivat kaikki demokraattisen päätöksenteon tietä.<sup>100</sup> Uudet ajatukset oli mahdollista muuntaa konkreettiseksi uudistukseksi, kun Japanin sodassa tappion kärsinyt Venäjä lopetti venäläistämiskauden ja salli säätyvaltiopäiville aikaisempaa suuremman liikkumavaran. Voidaan todeta, että eduskuntauudistus oli seurausta 1800-luvun lopun poliittisesta heräämisestä ja keisarillisen Venäjän kohtaamista vaikeuksista sotakentillä.<sup>101</sup>

<sup>96</sup> Bengtsson 2021, s. 6.

<sup>97</sup> Ståhlberg 1907, s. 7.

<sup>98</sup> Katajisto 2018, s. 32; Ståhlberg 1926, s. 16.

<sup>99</sup> Jaetusta narratiivista ks. Bruner 2002, s. 89.

<sup>100</sup> Mylly 2006, s. 47.

<sup>101</sup> Kalela 2005b, s. 26, 29.

Tämän uudistuksen jälkeen kunnallinen äänioikeus, joka oli rajattu varakkaalle miesväestölle ja naimattomille naisille, alkoi näyttäytyä entistä vanhanaikaisempuna. Lainsäätäjät tiedosti näiden kahden poliittisen tason välisen räikeän eron ja pyrki muuttamaan kunnallislainsäädäntöä 1910-luvulla useaan otteeseen. Ehdotukset olivat kuitenkin liian moderneja keisarin hallitsemassa Suomen suuriruhtinaskunnassa, ja ne kaatuivat lopullisesti vuonna 1914 keisarin kieltäytyttyä vahvistamasta lakiesitystä.<sup>102</sup>

Uudelleen lainsäädäntöä yritettiin muuttaa vuonna 1917, jolloin valio-kuntamietinnöstä käy ilmi, että uudet lait olivat nimenomaisesti vastaus vuoden 1906 yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden myötä virinneisiin vaatimuksiin saman äänioikeuden toteutumisesta kunnissa.<sup>103</sup> Lakimuutos meni läpi vasta, kun eduskunta julistautui marraskuussa korkeimman vallan käyttäjäksi ja hyväksyi itse lakiesitykset. Uuden maalaiskuntien kunnallislain 9 §:n nojalla vaalioikeudet kuuluivat jokaiselle maalaiskunnan jäsenelle, sekä miehelle että naiselle, jolla on Suomen kansalaisuus ja joka ennen vaalivuoden alkua on täyttänyt kaksikymmentä vuotta sekä on kunnassa henkikirjoitettuna. Saman pykälän nojalla vaalioikeuden ulkopuolelle rajattiin holhouksen alaiset, kansalaisluottamuksensa menettäneet tai kunnallisvaaleissa vaalivilpistä tuomitut henkilöt. Identtiset vaalioikeudet kuuluivat kaupungeissa asuville kaupunkien kunnallislain 10 §:n nojalla. Varallisuudesta henkilön kunnollisuuden ja vaalikelpoisuuden takeena siis luovuttiin. Verovelvollisuus ei ollut äänioikeuden edellytys, eikä varattomuus tai kunnallisten maksujen maksamatta jättäminen johtanut äänioikeuden menettämiseen.<sup>104</sup> Tässä kehityksessä Suomi ja Ruotsi kulkivat lähes käsi kädessä, sillä vaalioikeuksia valtakunnallisella ja paikallisella tasolla laajennettiin Ruotsissa niin ikään vuosina 1907 ja 1918.<sup>105</sup>

Kansanvaltaisena elementtinä voidaan pitää myös kansanäänestyksen sisällyttämistä kunnallislakeihin. Maalaiskuntien kunnallislain 76 §:n nojalla valtuuston päätöksen tarkoituksenmukaisuus voidaan alistaa kansanäänestyksellä ratkaistavaksi, jos vähintään kahdeskymmenesosa edellisissä vaaleissa äänioikeutetuista vaatii sitä kolmenkymmenen päivän kuluessa valtuuston päätöksen julkilukemisesta. Vastaava säännös löytyy kaupunkien kunnallislain 48 §:stä, jonka mukaan kansanäänestys voidaan toteuttaa valtuuston päätöksestä, jos sitä vaatii kymmenesosa edellisissä vaaleissa äänioikeutetuista saman kolmenkymmenen päivän määräajan sisällä.

<sup>102</sup> Katajisto 2018, s. 25–26; Ståhlberg 1926, s. 20–21.

<sup>103</sup> KVM 5/1917, s. 1–3. Ks. myös Katajisto 2018, s. 23 sekä Halila 1956, s. 217.

<sup>104</sup> Kekkonen 1936, s. 194, 197.

<sup>105</sup> Ruotsin vaalioikeuksista ks. Bengtsson 2021, s. 3 sekä Katajisto 2018, s. 29.

Kansanäänestyksen mahdollisuus on lisätty myös ruotsalaiseen lainsäädäntöön, eli tätäkin elementtiä voidaan pitää Suomelle ja Ruotsille yhteisenä.<sup>106</sup>

Uuden kunnallisvaalilain 1 §:n mukaan valtuuston vaalit tuli järjestää vuosittain joulukuussa. Laajentunut äänioikeutettujen joukko sai siis vuosittain valita edustajansa uudelleen. Tämä ei johtanut paikallisen vaikuttamisen kasvuun, vaan kunnallinen äänestysaktiivisuus jäi matalaksi: vain vajaa kolmannes äänioikeutetuista äänesti kunnallisvaaleissa vuosina 1919–1924. Vuonna 1925 sääntelyä uudistettiin seuraavan kerran siten, että vaalit olivat joka kolmas vuosi.<sup>107</sup> Paikallisen itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden eli kuntalaisten osallistumisen kanssa kamppailtiin siis jo 1900-luvun alkupuolella. Tilanne parani 1930-luvulle tultaessa, kun puoluejako alkoi näkyä myös valtuustoissa ja puolueet panostivat vaalimainontaan valtiollisten vaalien lisäksi myös paikallisissa vaaleissa.<sup>108</sup>

Uudet kunnallislait kohtasivat nopeasti vastustusta. Heti sisällissodan jälkeen porvarilliset puolueet vaativat muutoksia vuoden 1917 kunnallislakeihin sillä perusteella, että muutokset oli alun perin tehty eduskuntaa painostamalla.<sup>109</sup> Kunnallisen vaalilain muuttamisesta annetulla lailla (49/1919) asetettiin veronmaksukyky jälleen vaalioikeuksien edellytykseksi ja vaalioikeuden ikäraja nostettiin takaisin 24 vuoteen. Lain läpimenoa valtiopäivillä helpotti se, etteivät sosiaalidemokraatit olleet sisällissodan seurauksena enää mukana eduskuntatyössä.<sup>110</sup> Tämä konservatiivinen vaalilaki oli reaktio sisällissodan tapahtumiin, sillä esimerkiksi Uusi Aura piti sisällissotaa osoituksena siitä, ettei tätä nuorempi väestö ollut riittävän kypsää päättämään yhteisistä asioista. Esimerkiksi eduskuntakeskustelussa esitystä kannatettiin sen vuoksi, ettei nuoriso altistuisi liialliselle poliittiselle vaikuttamiselle ja vallankumousideologialle.<sup>111</sup>

Konservatiivinen laki, jolla vaalioikeutta rajattiin, jäi niin ikään lyhytikäiseksi. Vuonna 1919 eduskunnan voimasuhteet olivat muuttuneet, kun sosiaalidemokraatit olivat palanneet sisällissodan jälkeen eduskuntaan. Vaalilakia (105/1919) muokattiin siten, ettei verovelvollisuus ollut enää äänioikeuden ehtona, ja äänestysikäraja laskettiin 21 vuoteen. Kuntalaisten poliittisista oikeuksista käyty kiista osoitti, että eri puolueilla oli hyvin erilaiset käsitykset siitä, miten kunnallishallinto kannatti järjestää: sosiaali-

<sup>106</sup> Sutela 2000, s. 77.

<sup>107</sup> Soikkanen 1966, s. 598–599.

<sup>108</sup> Soikkanen 1966, s. 601.

<sup>109</sup> Katajisto 2018, s. 29.

<sup>110</sup> Katajisto 2018, s. 29–31.

<sup>111</sup> Uusi Aura 7.7.1918, s. 1. Myös esimerkiksi kokoomuspuolueen edustaja Arokallio painotti täysistunnossa 27.1.1919, että äänestysikärajan nostaminen suojaisi nuorisoa liialliselta poliittiselta vaikuttamiselta ja vallankumousideologialta.

demokraatit korostivat mahdollisimman täydellisen kansanvallan toteuttamista,<sup>112</sup> kun taas porvaripuolueet halusivat rajata vaalioikeutta ”pätevimille” kansalaisille hallinnon tehokkuuteen, jatkuvuuteen ja asiantuntemukseen vedoten.<sup>113</sup> Kun voimasuhteet eduskunnassa olivat muuttuneet, heijastui poliittinen ideologia suoraan myös kunnalliseen itsehallintoon, joka laajeni vuonna 1919 lopullisesti koskemaan lähes koko aikuista väestöä.

Vuoden 1918 sisällissodan jälkeen Suomi oli jakautunut valkoisiin ja punaisiin, voittajiin ja häviäjiin. Tästä kahtiajaosta huolimatta suomalaisen yhteiskunnan institutionaalinen vakaus ja johtavien virkamiesten legalismi tukivat parlamentarismia ja estivät Suomen luisumisen oikeistodiktatuuriin. Poliittiset prosessit toimivat sekä paikallisesti että kansallisella tasolla, sillä asevoimat olivat sitoutuneet demokratiaan ja poliittisten äärilaitojen oikeistoradikaalit ja kommunistit keräsivät vain marginaalista kannatusta. Käytännön eheyttämispoliitikka helpotti eri poliittisten ryhmien yhteistyötä: etenkin keskustalaisten ja sosialististen toimijoiden yhteistyö lievitti jännitteitä ja teki poliittisen osallistumisen mahdolliseksi poliittisen keskustan toimijoille.<sup>114</sup> Paikallishallinnon vakiintuneet rakenteet sekä sitoutuminen määräenemmistöpäätöksiin edistivät eri osapuolten välistä sovintoa, kun kumpikaan puoli ei voinut yksin sanella kaikkia ratkaisuja tai linjata säädösten toimeenpanoa.<sup>115</sup>

Eduskunta tarttui siis 1910-luvulla keisarin hylkäämiin lakiuudistuksiin rivakasti, mikä kertoo siitä, että kunnallislainsäädäntöön ja kuntalaisten osallistumisoikeuksiin liittyi voimakkaita uudistamistarpeita. Vaatimukset laajemmista osallistumisoikeuksista eivät olleet vain suomalaisen yhteiskunnan erityispiirre. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen samankaltaisia vaatimuksia poliittisten oikeuksien laajentamisesta esitettiin kaikkialla Euroopassa – sotaan osallistunut työväenluokka halusi vaikuttaa myös rauhan aikana yhteiskunnassa.<sup>116</sup> Suomessa oli saavutettu jo yleinen ja yhtäläinen äänioikeus valtiollisissa vaaleissa, joten oli luontevaa, että vaatimukset osallistumisesta kohdistuivat nyt kunnallisvaaleihin. Osittain kyse

<sup>112</sup> Esimerkiksi Suomen Sosialidemokraatin numerossa 25/1918 kirjoitettiin, kuinka juuri kunnallisvaalit olivat keino kansanvallan toteuttamiseksi ja työväenluokan etujen ajamiseksi.

<sup>113</sup> Soikkanen 1966, s. 491. Tätä porvariston näkökulmaa kuvaa hyvin R. A. Wreden artikkeli, jonka mukaan puolueiden edustajat kilpailevat keskenään rajoitetuista resursseista, kun taas pätevyuden perusteella valitut virkamiehet voisivat paremmin ajaa kansakunnan kokonaisuutta, ks. Wrede 1918, s. 290.

<sup>114</sup> Saarikoski 2005, s. 122–129.

<sup>115</sup> Katajisto 2018, s. 260.

<sup>116</sup> Lesaffer 2009, s. 209.

oli valitusta taktiikasta: esimerkiksi 1890-luvulla järjestäytynyt työväenliike katsoi, että yleinen ja yhtäläinen äänioikeus tuli ensiksi saavuttaa valtiollisella tasolla, minkä jälkeen valtiopäiville päässeet edustajat voisivat helposti muuttaa kunnallisvaaleja koskevaa lainsäädäntöä.<sup>117</sup>

Kunnallisen itsehallinnon poliittinen ulottuvuus korostuu tarkastelujaksolla 1865–1947. Autonomisessa Suomessa poliittinen osallistuminen laajeni ensin papistolta paikalliselle tietyn varallisuustason ylittävälle miespuoliselle väestölle. Asetukset laajensivat poliittista osallistumista ja osaltaan madalsivat paikallisia luokkaeroja. Nämä asetukset muuttuivat kuitenkin auttamattoman vanhanaikaiseksi, kun äänioikeus laajeni yleiseksi ja yhtäläiseksi eduskuntauudistuksen myötä. Vaatimukset muutoksista ja nopeat uudistukset vuosina 1917–1919 viestivät siitä, että kysymys kunnallisen itsehallinnon toteuttamisesta oli keskusvallalle tärkeä: kunnille oli hallitusmuodossa taattu itsehallinto, mutta puolueille oli tärkeää määritellä, kenen käsissä tuo itsehallinto oli. Kamppailu poliittisen osallistumisen suunnasta rakentui siten, että porvarilliset puolueet halusivat rajata paikallisen itsehallinnon vauraammalle ja varttuneemmalle väestöosalle ja taas sosiaalidemokraatit halusivat laajentaa osallistumisoikeuksia vastaamaan valtiollisia vaalioikeuksia. Jälkimmäinen linja voitti vuonna 1919, jolloin Suomi useiden muiden eurooppalaisten valtioiden tapaan laajensi työväenluokan poliittisia oikeuksia. Poliittisten osallistumisoikeuksien näkökulmasta narratiivi 1800-luvun lopusta 1900-luvun puoliväliin on ennen kaikkea kertomus poliittisten oikeuksien laajenemisesta.

### 2.3 Valtion voimakas rooli

Autonomisessa Suomessa keskushallinto ja paikallishallinto toimivat rinnakkain, kuten oli toimittu jo Ruotsin vallan alla. 1800-luvun kunnallista itsehallintoa voidaan pitää kuntien liberalistisena vaiheena, jolloin kuntien vapaus muista instituutioista, kuten valtiosta ja puolueista, korostui ja yksilön ja talouselämän laajoja vapauksia painotettiin.<sup>118</sup> Tämän rinnalla vaikutti kuitenkin myös vankka oikeusvaltiollinen näkemys, jonka Robert Hermanson oli tuonut kotimaiseen oikeustieteeseen. Tämän katsantokannan mukaan kaikki valta oli viime kädessä peräisin valtiolta, jolle se voitiin

<sup>117</sup> Piilonen 1982, s. 16–18.

<sup>118</sup> Heuru 2000, s. 81. Jukka Kekkonen taloudellisen liberalismien määritelmän mukaan talous- ja yhteiskuntaelämä kehittyi mahdollisimman otollisesti, kun valtio puuttuu mahdollisimman vähän ”keinoitekoisesti” yksilöiden ja yhteisöjen asioiden hoitoon, ks. Kekkonen 1987, s. 315.

myös palauttaa.<sup>119</sup> Teoriassa ja käytännössä kunnalliseen itsehallintoon kohdistui siis runsaasti eriäviä näkemyksiä.<sup>120</sup>

Oikeusvaltiolliseen ajatteluun pohjaten valtio saattoi myös asettaa kunnille uusia tehtäviä, mikä korostui vuosisadan tullessa päätökseensä. Tällaisia velvoitteita olivat esimerkiksi kansakoulujen ylläpitäminen, kirjastojen perustaminen, köyhäinhoito sekä terveydenhoito.<sup>121</sup> 1800-luvun loppupuolta voidaan pitää käynnistymiskohtana valtion asettamille tehtäville, joiden ala tulisi ainoastaan kasvamaan ja laajenemaan seuraavalle vuosisadalle tultaessa. Sama trendi jatkui 1900-luvun puolella, jolloin kuntien haluttiin tarjoavan asukkailleen enenevässä määrin yhteiskunnallisia palveluita, jotka olisivat samanlaisia kaikkialla valtakunnassa. Tämä vaatimus yhdenmukaisti kuntien toimintakenttää ja tuli asettamaan koko 1900-luvun kunnille entistä enemmän lakisääteisiä velvoitteita.<sup>122</sup>

Uudet tehtävät punoivat kuntien talouden tiiviisti osaksi valtionaloutta: kun lailla asetettiin velvoitteita, jotka koskivat esimerkiksi sosiaalihuollon sekä terveydenhuollon palveluita, ei maksuja haluttu periä suoraan asukkailta vaan ne katettiin mieluummin verovaroin. Kun kuntien toimintaa toteutettiin entistä enemmän verovaroin, syntyi valtiolle myös suurempi intressi seurata ja puuttua kuntien toimintaan ja taloudenpitoon.<sup>123</sup> Aivan uusi tämä intressi ei kuitenkaan ollut: 1600-luvulta valtiovalta oli tiukentanut otettaan paikallispolitiikasta valvomalla kenraalikuvernöörien, käskynhaltijoiden ja maaherrojen kautta paikallishallintoa ja taloutta.<sup>124</sup>

Edellä esitin, että vuoden 1917 kunnallislait muuttivat ennen kaikkea poliittista osallistumista kunnassa ja että muuten lakien sisältö säilyi ennallaan. Toisaalta esimerkiksi Aimo Halila katsoo, että vuosi 1917 muutti paikallisen itsehallinnon oikeudellista suuntaa – mahdollisimman laajasta paikallisesta itsehallinnosta oltiin valmiita joustamaan, jotta kunnille voitiin asettaa uusia velvoitteita ja taloudellisia rasituksia.<sup>125</sup> Vaikka kunnallinen itsehallinto tunnustettiin valtiosäännössä, oltiin sitä valmiita kaventamaan muulla sääntelyllä. Kunnalliseen itsehallintoon kohdistui siis keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja käsityksiä. Näitä ristiriitaisia narratiiveja

---

<sup>119</sup> Sallinen 2007, s. 65–66. Ongelmatonta suhdetta, jossa kunnallinen itsehallinto oli valtion luomus, edusti myös Ståhlbergin legalistinen katsantokanta, ks. Sallinen 2007, s. 36. Rynnänen on katsonut, että tämä Ståhlbergin näkemys leimaa yhä kuntakäsitystä, ks. Rynnänen 1999, s. 22.

<sup>120</sup> Heuru 2000, s. 82.

<sup>121</sup> Holopainen 1969, s. 158–160.

<sup>122</sup> Soikkanen 1966, s. 536; Heuru 2000, s. 118.

<sup>123</sup> Heuru 2000, s. 118–119.

<sup>124</sup> Ranta 1981, s. 122.

<sup>125</sup> Halila 1956, s. 219.



voidaan pitää luontevana osana elinvoimaista yhteiskuntaa, josta ei koskaan muodostu täysin selkeää ja ristiriidatonta kokonaisuutta.<sup>126</sup>

Uusia velvoitteita sisällytettiin esimerkiksi alistus- ja tarkastusmenettelyyn. Vuoden 1917 kunnallislain 70 §:ssä määritellään, että edellisen aseuksen mukaisten velvoitteiden lisäksi kunnan on alistettava maaherran tarkastettavaksi sellaiset päätökset, jotka koskevat lainan ottamista yli viideksi vuodeksi, sekä kunnanvaltuuston tekemät päätökset kunnallishallinnossa noudatettavista ohje- ja johtosäännöistä. Mikäli maaherra kieltää vahvistuksensa, on kunnanvaltuustolla oikeus valittaa asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Alistamismenettelyyn tuotiin siis nyt myös kunnallishallinnon sisäiset ohjeistukset sekä lyhyemmät lainat, sillä aikaisemmin kunta oli saanut ottaa itsenäisesti lainaa 10 vuodeksi.

1910-luvulla käsitys kuntien toimintakentästä alkoi muuttua. Lainsäätäjän näkökulmasta kunnat olivat paikallisen asiantuntemuksensa vuoksi tehokkaita sosiaalisten uudistusten toteuttajia, joten erityislaeilla kunnille asetettiin enenevässä määrin uusia tehtäviä.<sup>127</sup> Reino Kuuskosken rakentaman opin mukaan kuntien toimiala jakaantui yleiseen toimialaan, joka kattoi kunnan itse itselleen ottamat tehtävät, sekä erityiseen toimialaan, jonka muodostivat valtion sille asettamat tehtävät. Näitä kahta kenttää voitiin myös valvoa erilaisin perustein: yleiseen toimialaan sai kohdistaa vain laillisuusvalvontaa, mutta erityiseen toimialaan valtio sai ulottaa myös muuta valvontaa.<sup>128</sup> Kekkonen on esittänyt myös, että yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät voitaisiin koska tahansa ottaa takaisin valtion toteutettavaksi.<sup>129</sup> Yleisen ja erityisen toimialan välinen rajanveto oli siis häilyvä, ja sitä voitiin tarvittaessa siirrellä kumpaankin suuntaan.

Valtiopäivät käyttivätkin itsenäistymistä seuraavina vuosikymmeninä lainsäädäntövaltaa säätämällä esimerkiksi oppivelvollisuuslain (101/1921) asettaakseen kunnille uusia tehtäviä, joista aiheutui myös taloudellisia rasituksia.<sup>130</sup> Tämän lain 6 §:n nojalla jokaisessa kunnassa tulee olla oppivelvollisuuden täyttämistä varten riittävä määrä kansakouluja siten sijoitettuna, ettei kunnassa asuvien lasten koulumatka ole yli viittä kilometriä. Lisäksi 8 §:n nojalla kaupunkikunnassa, kauppalassa ja taajaväkisessä yhdyskunnassa tulee olla riittävä määrä kansakouluihin liittyviä jatkoloukkia. Lain 23 §:n nojalla toimeenpanoa valvoi kouluhallitus. Yhdessä oppivelvollisuuslain kanssa säädettiin kansakoulun kustannuksia koskeva laki

<sup>126</sup> Bruner 2002, s. 91.

<sup>127</sup> Halila 1956, s. 219.

<sup>128</sup> Heuru 2001b, s. 190.

<sup>129</sup> Kekkonen 1936, s. 57.

<sup>130</sup> Halila 1956, s. 219.

(102/1921), jonka 1 §:n nojalla kunta vastasi kansakoulujen menoista mutta sen tuli saada valtiolta niihin avustuksia. Heti 2 §:ssä todettiin lisäksi, että kansakoululaitos oli nimenomaisesti kunnan hallinnon alainen, joskin 3 §:n nojalla ohjesääntö tuli alistaa kouluhallituksen vahvistettavaksi.

Kansakoululaitos osoittautui taloudellisesti raskaaksi projektiksi kunnille. Vaikka oppivelvollisuus ajatuksena nautti suurta kannatusta, kritisoiitiin valtuustoissa niitä taloudellisia vaikeuksia, joihin kunnat joutuivat koululaitosta rakentaessaan. Kritiikkiä aiheutti myös valtion voimakas ohjaus.<sup>131</sup> Kunnan erityiselle toimialalle asetettu uusi tehtävä sitoi sen taloutta ja samalla alisti kunnan hallintoa valtion ohjaukseen lainsäädännön ja kouluhallituksen tarkastusroolin kautta. Tutkimuskirjallisuudessa onkin tulkittu, että oppivelvollisuuslaki oli itessään merkittävä syy sille, että valtion kuntiin kohdistamat valvonta ja ohjaus voimistuivat.<sup>132</sup>

Samaan tapaan kunnille kasattiin uusia velvoitteita myös esimerkiksi köyhäinhoitolaissa (145/1922) ja terveydenhoitolaissa (192/1927).<sup>133</sup> Köyhäinhoitolaissa kunta velvoitettiin hankkimaan elatusta ja hoitoa jokaiselle, joka ei sitä muuten voinut itselleen hankkia (1 §), keinoinaan kotiaavustus, hoito yksityiskodeissa sekä laitoshoido (22 §). Laki laajensi valtion toimivaltaa, sillä valtion viranomaisille varattiin oikeus ”yleiseen johtoon ja valvontaan” (66 §). Tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen vetoamalla kavennettiin siis merkittävästi kuntien itsemääräämisoikeutta.<sup>134</sup> Terveydenhoitolaissa kunnat määriteltiin terveydenhuoltoviranomaisiksi (1 §) ja velvoitettiin ne perustamaan erityislautakunta tehtävien hoitamista varten (2 §).

Uusi lainsäädäntö kasvatti kuntien taloudellista raskautta. Kuntien talousvaikeudet olivat myös lainsäätäjän tiedossa: esimerkiksi kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun asetuksen hallituksen esityksen vastalauseissa esitetään, ettei esitys huomioi riittävästi kunnille aiheutuvia talousvaikutuksia.<sup>135</sup> Keskusvalta siis tiedosti, että kun se asetti paikalliselle hallinnolle uusia tehtäviä, sen tulisi ottaa jossain määrin vastuuta myös kasvaneista kustannuksista, joista kuntien oli mahdotonta selvittää itse. Vuonna 1933 säädettiin laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta (179/1933), joka antoi valtiolle toimivaltaa puuttua kunnan toimintaan, mikäli kunta kärsi talousvaikeuksista. Laki oli säädetty määräajaksi, mutta määräaika pidennettiin kahteen otteeseen vuosina 1936 sekä 1938.<sup>136</sup>

<sup>131</sup> Soikkanen 1966, s. 536.

<sup>132</sup> Soikkanen 1966, s. 537.

<sup>133</sup> Kekkonen – Hallberg – Suviranta 1998, s. 61.

<sup>134</sup> Soikkanen 1966, s. 519.

<sup>135</sup> HE 92/1935 vp, kohta Vastalauseita II.

<sup>136</sup> HE 114/1941 vp, s. 1.

Taloudellinen valvonta antoi valtiolle laajat oikeudet puuttua kunnallisen itsehallinnon alaan. Kunnista tuli itsenäisten toimijoiden sijaan valtion asettamien tehtävien toteuttajia. Liberalistinen näkemys, jonka mukaan kunta oli valtiosta itsenäinen instituutio, korvautui kokonaan oikeusvaltiollisella käsityksellä, jonka mukaan kuntien valta oli valtiolta johdettua. Tämän uuden teorian valossa kunta ei ollut valtion tavoin suvereeni ja valtio saattoi ottaa takaisin kunnille luovuttamaansa toimivaltaa.<sup>137</sup> Urho Kekkonen on väitöskirjassaan esittänyt, että kunnan itsehallinnon laajuus on sidottu historialliseen kehitykseen: paikallisten intressien edistämiseksi perustetut kunnat olivat Suomessa ja Skandinaviassa valtiota vanhempia instituutioita, jotka kuitenkin valtion kehittymisen jälkeen tulivat ”valtion palvelukseen valtion hallintotehtävien suorittajaksi”. Tällöin valtio tunnusti kunnat ”paikallisten yhteisetujen valvojiksi ja toteuttajiksi”, mikä samalla rajasi kunnallisen itsehallinnon alaa.<sup>138</sup>

Kun kuntien taloudellista valvontaa koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1941, lain esitöissä laskettiin, että 1930-luvulla valvonnan alaisena oli parhaimmillaan ollut 27 kuntaa. Tätä pidettiin osoituksena tarpeesta säätää uusi, pysyväinen laki. Uuden lain sisältö ei poikennut vuoden 1933 lain sisällöstä, jota ei pidetty ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta. Lain esitöissä kuitenkin korostetaan, että valvontaa voidaan käyttää vain välttämättömyysperusteena, sillä keinona se puuttuu niin syvästi kuntien oikeuksiin.<sup>139</sup> Lakiesityksen perustelut ovat muuten lyhytsanaisia, eikä niissä erikseen avata valvonnan suhdetta itsehallintoon. Edellä esitetty viittaa kuitenkin siihen, ettei lainsäätäjät halunnut ulottaa valvontaa laajemmalle kuin mitä piti välttämättömänä kuntien auttamiseksi pois talousvaikeuksista.

Taajaväkisistä yhdyskunnista<sup>140</sup> vuonna 1898 annettu asetus korvattiin vuonna 1931 lailla taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista (185/1931). Laissa päivitettiin toimivaltuuksia, eli päätösvalta yhdyskuntien perustamisesta siirtyi senaatin talousosastolta valtioneuvostolle, joka edusti nyt valtion ylintä toimeenpanovaltaa. Keskusvalta säilytti siis valtansa asettaa sääntelyä taajaväkisesti asutetuille alueille. Toisaalta laki voidaan nähdä myös paikallista itsehallintoa vahvistavana tekijänä – Kekkonen on tulkinut,

<sup>137</sup> Soikkanen 1966, s. 645–647.

<sup>138</sup> Kekkonen 1936, s. 56.

<sup>139</sup> HE 114/1941 vp, s. 1.

<sup>140</sup> Taajaväikiset yhdyskunnat olivat vuoteen 1956 maalaiskuntien alueelle perustettuja itsenäisiä oikeushenkilöitä, joilla oli omat jäsenensä ja alueensa. Taajaväikiset yhdyskunnat olivat peruskuntaa alemman asteisia paikallisen itsehallinnon yksikköjä, sillä yhdyskuntien tehtäväpiiri on ollut emäkuntaa suppeampi. Kuuskoski – Hannus 1973, s. 596.

että yhdyskunnille määriteltiin tällöin ensimmäistä kertaa selväsanaisesti itsehallinto. Taajaväkisten yhdyskuntien itsehallinto sisälsi oikeuden jättää valitsemiensa valtuutettujen päätettäväksi yhdyskuntaa koskevia talous- ja järjestysasioita, verottaa jäseniä yhdyskunnan menojen suorittamiseksi sekä asettaa lautakuntia ja valita henkilöitä yhdyskunnan päätösten toimeenpanoa ja hallinnointia varten.<sup>141</sup>

Kunnallisen itsehallinnon syntyhetkenä voidaan pitää 1800-luvun loppupuoliskon keisarillisia asetuksia, joilla vahvistettiin kaupunkien paikallishallintoa sekä perustettiin kuntiin uudet hallinto-organisaatiot erotuksena seurakunnasta. Paikallisen itsehallinnon asema vahvistui vuonna 1919, kun itsehallinnon periaate sisällytettiin hallitusmuotoon. Muutoin lainsäädännössä ei 1919–1947 kommentoitu kunnallisen itsehallinnon alaa. Itsehallinnon rajat ja varsinainen merkitys jäivät siis melko epäselväksi.

Keisarillisissa asetuksissa paikallinen päätöksenteko avattiin papiston privilegiosta laajemmalle kansanosalle varallisuuden ja sukupuolen perusteella. Nämä asetukset eivät tuoneet paikallisesti kovin laajaa demokratiaa, mutta niitä voidaan pitää alkupisteenä kunnallisen itsehallinnon poliittiselle ulottuvuudelle. Kunnallisia osallistumisoikeuksia laajennettiinkin vuonna 1917, kavennettiin sen jälkeen pikaisesti ja uudelleen laajennettiin vuonna 1919. Nämä poukkoilevat muutokset kertovat siitä, että eduskunnan sisäiset voimasuhteet heijastuivat suoraan kuntia koskevaan lainsäädäntöön. Vuoden 1919 jälkeen poliittisia oikeuksia on ainoastaan laajennettu, mikä kertoo siitä, että keskusvallassa on ollut vahva konsensus poliittisten osallistumisoikeuksien tärkeyttä koskevassa kysymyksessä.

Itsenäistymisen jälkeen erityislaeilla annettiin kunnille useita uusia tehtäviä, joiden toteuttamista valtio valvoi. 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla kuntien ja valtion suhdetta hallitsi siis desentralisaation malli, jossa valtio asetti kunnille lainsäädännöllä uusia tehtäviä ja satoi ne tiukemmin taloudelliseen ohjaukseensa erilaisten rahoituskäytäntöjen kautta. 1900-luvun alkupuolen kehitys voidaankin tiivistää toteamukseen, että siinä missä keskusvalta avasi itsehallinnon osallistumisoikeuksia yhä useammalle, se vahvisti samalla omaa asemaansa kunnan toiminnan konkreettisena määrääjänä. 1800-luvulta käynnistynyt kuntien liberalistinen vaihe jäi siis hyvin lyhytaikaiseksi.

---

<sup>141</sup> Kekkonen 1936, s. 77.

### 3 KASVAVA TEHTÄVÄKENTTÄ 1948–1994

#### 3.1 Kunnat sotien jälkeisessä Suomessa 1948–1975

Seuraava murroskausi kunnallisessa itsehallinnossa alkoi sotien jälkeen. Sodat olivat muuttaneet asenneilmapiiriä, ja valtiolta odotettiin yhä aktiivisempaa roolia yhteiskunnallisessa jälleenrakennuksessa.<sup>142</sup> Tässä luvussa käsitellän kunnallisen itsehallinnon muutoksia sotien jälkeisen Suomen hyvinvointivaltion rakennuskaudelta aina 1990-luvulle. Tällä ajanjaksolla kuntien tehtäväkenttä kasvoi dramaattisesti, kun valtio osoitti kunnille enenevästi uusia tehtäviä ja satoi kunnat hyvinvointipalveluiden toteuttajiksi. Vuosisadan lopulle tultaessa kuntien rooli monipuolistui eurooppalaisen sääntelyn ja kumppanuuden idean saadessa jalansijaa kotimaisessa kuntaoikeudessa. Samalla osa valvonnan mekanismeista säilyi ennallaan. Tarkastelujaksolle mahtuu poliittisen osallistumisen nousu- ja laskusuhdanteita, ja poliittista itsehallintoa pyrittiin vahvistamaan osallistumisen työkaluja laajentamalla.

Sotien aikana valtio oli puuttunut voimakkaasti yhteiskuntaelämään. Kriisivuosina demokraattisesta päätöksenteosta ja hallinnon avoimuudesta oltiin valmiita tinkimään päätösten tehokkaan toimenpanon varmistamiseksi. Armeijan rooli ja sotilaalliset näkökohdat korostuivat yli muiden intressien.<sup>143</sup> Tehokkuusvaatimus ulottui myös kuntiin, joille sota oli tuonut uusia tehtäviä. Kunnat esimerkiksi huolehtivat puolustusvalmiudesta, väestönsuojelusta, elintarvikesäännöstelystä sekä sotaväen majoituksesta. Tehokkuus nousi tällöin myös julkisen hallinnon arvoksi, joka ylitti tärkeidessään esimerkiksi itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden periaatteet.<sup>144</sup> Sota-aika löi leimansa myös tulevaisuuteen: tehokkuuteen ja valtion tavoitteiden toteuttamiseen tultaisiin vetoamaan myös koko 1900-luvun ajan, kun kunnille asetettiin uusia tehtäviä. Ajatus valtion vahvasta roolista jäi siis elämään poliittiseen ideologiaan, ja erityisen tärkeäksi tehtäväksi asetettiin taloudellisen kasvun lisääminen ja elintason nostaminen.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Niemivuo 2014, s. 88.

<sup>143</sup> Kekkonen 1998, s. 83.

<sup>144</sup> Soikkanen 1966, s. 651. Kuntien oli esimerkiksi perustettava lautakuntia säännöstelymääräysten, kansalaisten työvelvollisuuden ja elintarvikehuollon toimeenpanemiseksi sekä evakoista huolehtimiseksi, ks. Holopainen 1969, s. 215–216.

<sup>145</sup> Niemivuo 2014, s. 88.

Sotien jälkeisellä kaudella Suomessa ja Skandinaviassa käynnistyi voimakas rakennemuutos, jossa yhä harvempi sai elantonsa perinteisestä maataloudesta. Maatalouden tehostuessa väestön muuttoliike kääntyi voimakkaasti kaupunkeihin, mikä johti maaseudun autioitumiseen ja palveluiden vähenemiseen. Muutos elämäntavassa johti myös muutokseen politiikassa, jossa alueelliset erot kärjistyivät ja aluepolitiikka ja etenkin syrjäseutujen tulevaisuus nousivat uusiksi kohtalonkysymyksiksi.<sup>146</sup> Voidaankin todeta, että 1900-luvun puolivälin ideologia valtion merkittävästä roolista ja uusien alueellisten ongelmien muodostuminen johtivat paikallisen itsehallinnon kaventumiseen.

Sotien jälkeen uudistettiin myös kuntia ja kaupunkeja koskeva oikeusperusta. Vuoden 1948 kuntia koskevan koontalain suurimpana tavoitteena oli yhdistää kuntia ja kaupunkeja koskevaa lainsäädäntöä.<sup>147</sup> Tämä kokoava tavoite tunnistettiin myös lain esitöissä, joissa todettiin selkeästi, että uuden lainsäädännön tavoitteena oli ennen kaikkea voimassa olevien säännösten sulauttaminen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, epäselvien tai ristiriitaisten säännösten korjailu sekä lainsäädännön aukkojen tarkastelu. Suurin muutos lainsäädäntöön olikin maalaiskuntien, kaupunkien, kauppaloiden ja taajaväkisten yhdyskuntien summaaminen saman lain alle.<sup>148</sup> Muihin muutoksiin lainsäätäjät suhtautui pidättyväisesti.<sup>149</sup> Vuoden 1948 koontalaki voidaan pitää sikäli historiallisena, että se päätti yli 600-vuotisen perinteen, jossa kunnilla ja kaupungeilla oli ollut omat säännöksensä.

Koontalaki oli ensimmäinen säädös, jossa itsehallinnon periaate tunnistettiin lain tekstissä. Uuden lain 1 §:ssä todetaan, että Suomi jakaantuu kuntiin, joilla on itsehallinto-oikeus. Lainsäätäjän tälle pykälälle asettama painoarvo jää kuitenkin avoimeksi, sillä hallituksen esityksessä sitä ei perustella.<sup>150</sup> Käsite itsehallinto esiintyy esitöissä vain yhden kerran, tällöin kunnallisvalitusta koskevien perusteluiden yhteydessä todettaessa, että kunnallisvalituksen ala pidetään ennallaan siten, että valittaa saa päätöksistä, jotka koskevat yksityisen oikeuksia tai laillisuusperusteen nojalla. Tällöin valituksen alan on katsottu parhaiten olevan linjassa kuntien itsehallinnon kanssa.<sup>151</sup> Lainsäätäjät siis tulkitsi, ettei valitusta voinut tehdä tarkoituksemukaisuusperusteella, sillä se olisi rajannut kunnallista vallankäyttöä.

<sup>146</sup> Kirby 1994, s. 403–404.

<sup>147</sup> HE 125/1947 vp, s. 2. Ks. myös Pulma 2009, s. 242 sekä Kekkonen 1998, s. 89.

<sup>148</sup> HE 125/1947 vp, s. 2–3. Tätä voidaan pitää jatkumona 1920-luvun köyhäinhuolto- ja kansakoulupiirin lakkauttamiselle, jolloin itsenäiset kunnallispiirit lakkasivat olemasta ja tehtävät siirtyivät kunnan hoidettavaksi, ks. Kuuskoski – Hannus 1973, s. 606.

<sup>149</sup> Itkonen 1948, s. 8.

<sup>150</sup> HE 125/1947 vp, s. 4.

<sup>151</sup> HE 125/1947 vp, s. 10.

Muuten laki esitöineen ei anna tulkintoja kunnallisen itsehallinnon alasta. Myös aikakauden oikeuskirjallisuudessa pykälä jää selittämättä.<sup>152</sup> Kaiken kaikkiaan kunnallisen itsehallinnon käsite näyttää siis jääneen vähäiselle huomiolle 1940-luvulla.

Kuntien ja valtion suhdetta rakennettiin koontalaissa lailla säätämisen vaatimuksen kautta. Lain esitöissä todetaan, että kuntien yleistä toimialaa koskeva vuoden 1917 kirjoitusasu on toimiva, sillä se on edistänyt kunnan mahdollisuuksia ottaa uusia tehtäviä hoitaakseen, mutta samalla se on ”ehkäissyt kuntien varojen käyttämisen kunnille vieraisiin tarkoituksiin”.<sup>153</sup> Vuoden 1948 lisäys kuitenkin on, että nyt valtio voi asettaa kunnille uusia oikeuksia ja velvoitteita sekä muuttaa olemassa olevia vain lain nojalla.<sup>154</sup> Tätä lailla säätämisen vaatimusta ei hallituksen esityksessä tarkasteltu itsehallinnon näkökulmasta. Toisaalta lailla säätämisen vaatimus ei hidastanut kuntien tehtäväkentän laajenemista, sillä sotien jälkeisessä Suomessa uusia tehtäviä kunnille siirrettiin nimenomaisesti lainsäädännöllä.<sup>155</sup>

Lailla säätämisen vaatimus liittyy suomalaiseen legalistiseen oikeuskulttuuriin. 1900-luvun taitteesta venäläistämiskaudelta vallalla oli ollut legalistinen ideologia, jossa poliittisten toimien hyväksyttävyyys pyrittiin osoittamaan oikeudellisilla argumenteilla.<sup>156</sup> Tämä vaikutti myös kuntien itsehallintoon, sillä legaliteettiperiaatteen nojalla kunnan ja valtion suhde sekä kunnan asema tuli rakentaa lain keinoin.<sup>157</sup> Valtio näki kunnallisen itsehallinnon oikeusvaltiolliseen tapaan lainsäädännöllä luotuna rakennelmana, jota voitiin myös uusilla laeilla muovata.

Esimerkki legalistisesta näkökulmasta kunnalliseen itsehallintoon on myös vuonna 1967 säädetty laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967). Lain nojalla valtioneuvosto laati koko maata koskevan suunnitelman kuntajaon muuttamisesta: yhdistämällä pieniä kuntia toisiinsa voitaisiin parantaa niiden taloudellisen toiminnan edellytyksiä. Laki antoi keskusvallalle laajat oikeudet puuttua kuntien olemassaoloon, sillä kuntien vastustus ei ollut este kuntajaon muuttamiselle. Kuntien kielteinen suhtautuminen johti kuitenkin siihen, ettei koko kuntajaotusta tarkistettu vaan valtioneuvosto tyytyi muutamiin kuntaliitoksiin.<sup>158</sup> Lainsäätäjän näkökulmasta kunnalliseen

<sup>152</sup> Esim. Itkonen 1948, s. 13.

<sup>153</sup> HE 125/1947 vp, s. 4.

<sup>154</sup> HE 125/1947 vp, s. 12.

<sup>155</sup> Pulma 2009, s. 242–243.

<sup>156</sup> Rasilainen 1999, s. 230–231.

<sup>157</sup> Heuru 2000, s. 94.

<sup>158</sup> Ryyänen 2008, s. 19–20.

itsehallintoon ei siis kuulunut kunnan oikeus päättää omasta olemassaolostaan. Laki oli näin ollen esimerkki liberalistisen kuntakäsityksen lopullisesta tappiosta, sillä itsehallintoon ei nähty enää kuuluvaksi vapauttaa kunnan olemassaoloon itseisarvoisesti.<sup>159</sup>

Vuoden 1948 koontalaki oli legalistisesta näkökulmasta työkalu, jolla kasvatettiin kunnan alistaisuutta valtiolle tarkastus- ja alistusmenettelyiden avulla. Lain 10 §:n nojalla kunnat saivat järjestää hallintonsa ohje- ja jotosäännöillä, jotka oli hyväksyttävä valtuustossa ja alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Lain 12 §:n nojalla satamaoloja koskeva päätös oli alistettava sisäasiainministeriölle ja siveellisyttä, raittiutta, yleistä järjestystä, turvallisuutta tai terveydenhoitoa edistävä päätös lääninhallitukselle. Lisäksi lain 109 §:n nojalla päätös pysyvän rahaston perustamisesta on maalaiskunnissa hyväksyttävä lääninhallituksella ja kaupungeissa sisäasiainministeriöllä. Sisäasiainministeriölle oli alistettava myös päätökset lahjan tai testamentin myymisestä, panttaamisesta tai vaihtamisesta (111 §), päätös uusista tai korotetuista maksuista yleiseen liikenteeseen (113 §) sekä yli viiden vuoden takaisinmaksuja koskevat lainat (114 §). Nämä alistettavat päätökset koskevat siis ennen kaikkea kunnan talouden järjestämistä. Tällöin voidaan mielestäni ajatella, että näiden päätösten alistaminen on linjassa kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta annetun lain kanssa, jossa tunnistettiin valtiovallan tarve valvoa nimenomaisesti kuntien taloutta, jotta ne suoriutuvat tehtävistään.

Esimerkki alistamismenettelystä löytyy myös kunnanvaakunasta annettusta laista (261/1949). Lain 1 §:ssä todetaan, että kunnallisvaltuustolla on oikeus hyväksyä kunnalle vaakuna. Valtuuston päätös on alistettava sisäasiainministeriölle vahvistettavaksi. Tarkemmin prosessista säädetään kunnan oikeudesta käyttää kunnanvaakunaa annetussa asetuksessa (262/1949). Asetuksen 3 §:n mukaan kunnan on alistettava sisäasiainministeriölle päätös, jolla hyväksytään kunnanvaakuna vaakunaselityksineen. Ministeriön on ennen vaakunan vahvistamista hankittava asiasta valtionarkiston lausunto. Alistamista perusteltiin lainsäädännön esitöissä sillä, että yhtenäisen kunnanvaakunoiden vahvistusprosessi mahdollistaisi ”heraldisten vaatimusten” varmistamisen.<sup>160</sup> Kunnanvaakunan hyväksyttämisen tai muutosprosessi on siis esimerkki kunnallisesta päätöksenteosta, joka on alistettu keskushallinnon vahvistettavaksi.

1960-luvulla kunnallista itsehallintoa tarkasteltiin suhteessa mahdolliseen maakuntaitsehallintoon. Perustuslaista löytyivät edelleen edellytykset

<sup>159</sup> Liberalistisesta kuntakäsityksestä ks. esim. Heuru 2000, s. 88.

<sup>160</sup> HE 3/1949 vp, s. 1.



kuntia ylempien asteisille itsehallintoalueille, ja sen kannattajat puolisivatkin suurempia yksiköitä tehokkaampina palveluiden toteuttajina. Maakuntahallinnosta oli myös positiivisia esimerkkejä verrokkimaista. Vastustajat vetosivat puolestaan siihen, että kaksi hallinnon tasoa riittivät hyvin ja että maakuntarakenne heikentäisi liiaksi itsehallintoa.<sup>161</sup> Paula Tiihonen summaa väitöskirjassaan 1960-luvun henkeä esittämällä, että vallan sai ”empiirispainotteinen itsehallintokäsite”, joka korosti hyvinvointipalveluiden toteuttamista sekä kuntien ja valtion välistä tehokkuutta ja kustannusten jakoa.<sup>162</sup>

Historiallisessa narratiivissa sotien jälkeinen Suomi kehittyi agraarivalttiosta hyvinvointivaltioksi.<sup>163</sup> 1940-luvulla käydyt sodat tuottivat valtiolle työtä 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, kun valtion tuli esimerkiksi asuttaa siirtoväki sekä huolehtia sotainvalideista ja -orvoista.<sup>164</sup> Valtion roolin kasvaminen toisen maailmansodan jälkeen ei ollut pelkästään Suomen erityispiirre, vaan myös muualla Euroopassa valtio otti aktiivisemmän roolin esimerkiksi rahapolitiikassa, yrityselämässä ja työnantajana.<sup>165</sup> Tässä kehityksessä Suomi seurasi hieman jäljessä Ruotsia, jossa sosiaalidemokraatit olivat käynnistäneet hyvinvointivaltion rakentamisen vuonna 1945 vankan talouskasvun tukemana.<sup>166</sup>

Valtion aktiivisempi ote yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana heijastui myös kuntien asemaan valtion tehtävien toteuttajana. Tällä tarkastelujaksolla säädettiin kuntia ja kaupunkeja koskeva koontalaki, joka täytti aikakaudelle ominaiset tehokkuuden vaatimukset – oikeudellisten yksityiskohtien sijaan keskityttiin valtion tehtävien saumattomaan toimeenpanoon. Edellisiltä vuosikymmeniltä tuttua trendiä noudattaen kunnallisen itsehallinnon alaa tai merkitystä ei säädöksellä täsmennetty. Vuoden 1948 kuntalakia voidaan siis pitää ensinäytöksenä vuosisadan jälkimmäisen puoliskon hyvinvointivaltiokehitykselle, jossa valtiot velvoittivat kuntia toteuttamaan enenevässä määrin hyvinvointipalveluita. Kertomus kuntien uudesta roolista oli aloitettu.

<sup>161</sup> Soikkanen 1966, s. 700–701.

<sup>162</sup> Tiihonen 1986, s. 212.

<sup>163</sup> Kekkonen 2013, s. 130–131.

<sup>164</sup> Kekkonen 1998, s. 95.

<sup>165</sup> Lesaffer 2009, s. 496; Aguilera-Barchet 2018, s. 11. Samalla koko julkisen sektorin rooli muuttui, kun yhteiskuntapolitiittiseksi tavoitteeksi asetettiin talouskasvun tukeminen ja hyvinvoinnin lisääminen, ks. Kalela 2005a, s. 206.

<sup>166</sup> Kirby 1995, s. 383–383. Ruotsin tilanne oli toki otollisempi, sillä maa ei ollut Suomen tavoin kärsinyt suoraan sodasta.

### 3.2 Kunnat ja hyvinvointivaltiokehitys 1976–1994

1970-luvulle tultaessa valtion voimakas rooli alkoi näkyä hyvinvointivaltion rakennuksessa. Runsaalla erityislainsäädännöllä kunnat sidottiin entistä tiiviimmin osaksi valtion päätöksentekoa ja talousohjausta, mikä haastaa merkittävästi narratiivia kuntien omasta autonomiasta ja historiallisesti vahvasta asemasta. Toisaalta esimerkiksi Toivo Holopainen on katsonut, että lakisääteisten tehtävien lisääntyminen on kaventanut itsehallintoa päätöksenteossa mutta vastaavasti vahvistanut itsehallintoa toimeenpanossa ja kunnan hallinnossa.<sup>167</sup>

1970-luvulla itsehallinnon määritelmässä nojattiin vuosisadan alusta tuttuihin määritelmiin eikä itsehallinnon käsitettä päivitetty.<sup>168</sup> Uuden lain 1 § onkin identtinen vuoden 1948 kunnallislain itsehallinnon määritelmän kanssa. Sen sijaan esitöissä uuden lain tavoitteeksi asetettiin tarpeettoman sääntelyn poistaminen, kunnallisen kansanvallan vahvistaminen, osallistumisoikeuksien kasvattaminen sekä kunnan yleisen toimialan laajuuden ja sisällön vahvistaminen.<sup>169</sup> Lainsäätaja tavoitteli siis uudella säädöksellä itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden eli kansanvaltaisuuden vahvistamista, mutta juridinen puoli jäi ennalleen. Itsehallinnon oikeudellisen ulottuvuuden täsmentäminen asetettiin tulevaisuuden valtiosääntöuudistuksen tehtäväksi.<sup>170</sup> Tätä uudistusta saatiin odottaa, sillä uusi perustuslaki saatiin vasta 25 vuoden kuluttua vuonna 2000.

Uuden lain myötä haluttiin muuttaa määritelmää kuntien yleisestä toimialasta. Lainsäätaja ei halunnut määritellä liian sitovasti tätä kunnan vapaan toiminnan alaa, sillä sen laajuus mahdollistaisi paremmin sen, että kunnat voivat joustavasti sopeutua yhteiskunnallisiin muutoksiin. Lisäksi haluttiin väljentää niitä vaatimuksia, joita nykylainsäädäntö oli asettanut kuntien osallistumiselle liiketoimintaan, joskin taloudellisen tuen antamisessa tuli edelleen olla pidättyväinen. Kuntien tuli kuitenkin saada tukea alueensa elinkeinoelämää ja taloudellista kehitystä ja parantaa niiden toimintaedellytyksiä.<sup>171</sup> Tämä tavoite sopii hyvin yhteen sotien jälkeisen eetoksen kanssa, jossa taloudellisen elinvoimaisuuden kehittäminen nähtiin julkisen sektorin tehtävänä.

Lainsäätaja halusi siis asettaa kuntien toimintakentälle laajemmat raamit. Yhteiskunta 1900-luvun puolivälissä oli muuttuvampi ja dynaamisempi

<sup>167</sup> Holopainen 1969, s. 383.

<sup>168</sup> HE 140/1975 vp, s. 2.

<sup>169</sup> HE 140/1975 vp, s. 1.

<sup>170</sup> HE 140/1975 vp, s. 2.

<sup>171</sup> HE 140/1975 vp, s. 2. Myös Sallinen 2007, s. 15.

kuin 1800-luvulla, joten lainsäädännön rajoittavia ehtoja haluttiin tietyin osin purkaa. Yleisen toimialan sisällyttämisellä lain tekstiin vahvistettiin myös kunnallisen itsehallinnon alaa, sillä esimerkiksi Sini Sallinen katsoo, että kuntien itselleen ottamat tehtävät, vapaaehtoinen tehtäväpiiri, voidaan lukea itsehallinnon ydinpiirteeksi.<sup>172</sup> Toimiva kunnallinen itsehallinto edellyttää siis, että kuntalaisilla on päätösvaltaa edes osasta kunnan hoitamista tehtävistä.<sup>173</sup> Vuoden 1976 lailla pyrittiin myös vahvistamaan kuntien luottamushenkilöiden asemaa ja työskentelyn edellytyksiä, jotka voidaan nähdä kunnallista demokratiaa vahvistavina tekijöinä.<sup>174</sup> Vaikka lakitekstissä ei siis varsinaisesti muutettu kunnallisen itsehallinnon määritelmää, itsehallintoon olennaisesti kuuluvan yleisen toimialan oikeudellinen painoarvo kasvoi.

Yhteiskunnan voimakkaaseen muutokseen ja liiallisten säädösten kankeuteen vedottiin myös vapaakuntakokeilussa, jossa kokeiluun osallistuvat kunnat voisivat järjestää hallintoaan lainsäädännöstä poiketen parhaaksi katsomallaan tavalla. Vapaakuntakokeilulla tavoiteltiin kuntien itsehallinnon vahvistamista, tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämistä kunnan hallinnossa sekä palveluiden ja kuntalaisten osallistumisoikeuksien parantamista.<sup>175</sup> Kokeilu johti oikeudellisen liikkumatilan kasvamiseen, mutta itsehallinto itsessään on kaventunut, kun valtio on asettanut kunnat tiiviimmin ohjaukseensa sekä uusien tehtävien että tuloperustankin kautta.<sup>176</sup>

Toisaalta tutkimuskirjallisuudesta nousee esiin näkemys, että 1970-luvulla kuntien ja valtion väliltä puuttui selkeä työnjako ja että tehtävien jakautuminen kuntien ja valtion kesken oli satunnaista. Valtiojohtoisella hyvinvointivaltioprojektilla tosiasiallisesti siis rajattiin kuntien toimialaa.<sup>177</sup> Todisteena kuntien rajatummasta toimintavapaudesta voidaan pitää myös uuden kunnallislain alistamismenettelyitä, jotka nyt yhdistettiin suoraan otsikon ”Valtionvalvonta” alle. Lainsäätäjä asetti tavoitteekseen selkeyttää sitä, kuka oli alistusviranomainen ja mikä oli alistamismenettelyssä oikea prosessi.<sup>178</sup> Kunnallisen itsehallinnon kertomuksessa erilaiset alistus- ja valvontamekanismit ovat siis olleet tukevasti mukana jo tarkastelujakson alusta 1860-luvulta. Ylhäältä alaspäin johdetun hallinnon tradition voidaan katsoa pohjautuvan pohjoismaiseen protestanttisuuteen, jossa yksilöt ovat

<sup>172</sup> Sallinen 2007, s. 116.

<sup>173</sup> Sallinen 2007, s. 408.

<sup>174</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 21.

<sup>175</sup> HE 54/1988 vp, s. 3.

<sup>176</sup> Ryynänen 2005, s. 21.

<sup>177</sup> Ryynänen 2007, s. 284, 294. Ks. tästä myös Holopainen 1969, s. 394.

<sup>178</sup> HE 140/1975 vp, s. 11.

olleet suoraan yhteiskunnan jäseniä; 1900-luvun jälkimmäisellä puolella yhteiskunnan suurta roolia perusteltiin vain uskonnon sijaan hyvinvointivaltioideologialla.<sup>179</sup>

Vuoden 1976 kunnallislaissa oli useita kohtia, joissa kuntien päätökset tuli edelleen alistaa valtiovallalle. Tällaisia olivat lahjana tai testamentilla saadun kiinteän omaisuuden tai edun myyminen, panttaaminen tai luovuttaminen (88 §), päätös kuntainliiton perussäännön hyväksymisestä (126 §) sekä tiettyjen päätösten alistaminen (135 §). Laajin mandaatti löytyy uuden lain 145 §:stä, jonka nojalla lääninhallitus saa oikeuden valvoa, että kuntien hallintoa ja taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaan. Lääninhallitus voi antaa kunnille ohjeita, ja sillä on oikeus saada tietoja ja selvityksiä kunnalta. Kyseistä pykälää voidaan pitää esimerkkinä joustavasta normista eli sellaisesta tulkinnanvaraisesta säännöksestä, jossa toimintaa ei ole sidottu kaavamaisiin toimintatapoihin.<sup>180</sup> Lääninhallitukselle annetaan siis melko vapaat kädet pyytää tietoa ja ohjailta kaikkea kuntien toimintaa.

Alistamisenmenettelyiden ohella kunnallista itsehallintoa kavensi tosiasiallisesti lakisääteisten tehtävien kasvu. Sotien jälkeisessä Suomessa eteni valtiojohtoinen hyvinvointivaltioprojekti<sup>181</sup>, jossa valtion johdolla julkinen sektori otti hoitaakseen uusia tehtäviä, kasvoi ja monimutkaistui.<sup>182</sup> Etenkin 1970- ja 1980-luvuilla valtio asetti kunnille yhä enemmän uusia tehtäviä lakisääteisten velvoitteiden kautta. Samalla kunnat sidottiin yhä tiiviimmin valtion yksityiskohtaiseen ohjaukseen.<sup>183</sup> Tehtävät kasvattivat kunnan organisaatioita, kun kunnan alueelle perustettiin esimerkiksi kouluja, sairaaloita ja terveyskeskuksia. Organisaation kasvaessa itsehallinto ja toimivapaus kuitenkin kaventuivat, kun lainsäädäntö velvoitti kaikkia kuntia toimimaan samalla tavalla.<sup>184</sup> Kunnista tuli yhä tiiviimmin lakisääteisiä tehtäviä toteuttavia valtionhallinnon osia, eikä tätä pidetty hallitusmuodossa turvatus itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Esimerkiksi Toivo Holopainen on väitöskirjassaan analysoinut, ettei vuoden 1919 hallitusmuoto aseta rajoja kuntien tehtävien kasvattamiselle, vaikka se samaan aikaan heikentäisi kunnan asemaa valtioon nähden.<sup>185</sup>

<sup>179</sup> Muukkonen – Malminen 2023, s. 97.

<sup>180</sup> Korte 2015, s. 4–5.

<sup>181</sup> Kettunen 2001, s. 2.

<sup>182</sup> Lesaffer 2009, s. 497.

<sup>183</sup> Mennola 2011, s. 42.

<sup>184</sup> Soikkanen 1996, s. 72–73.

<sup>185</sup> Holopainen 1969, s. 383–384.

Aikakauden hallituksen esityksistä käy ilmi, että valtio tunnisti yhä enemmän uusia sosiaali- ja terveystalouteen liittyviä tehtäviä, jotka julkisen vallan tuli hoitaa. Tällaisia uusia ja välttämättömiä julkisen vallan tehtäviä olivat esimerkiksi uuden peruskoulujärjestelmän rakentaminen, kasvatustaloutien perustaminen kuntiin sekä lasten päivähoitojärjestäminen.<sup>186</sup> Näyttääkin siltä, että uutta kuntalakea suuremmat oikeusvaikutukset aiheutuivat näistä erityislajeista, joilla kunnille asetettiin uusia velvoitteita.

Kunnille uusia tehtäviä antavassa lainsäädännössä kunnat asetettiin entistä tiukemmin valtion ohjaukseen ja valvontaan.<sup>187</sup> Päivähoitolain esitöissä kuvataan tarkasti, että paikallinen päivähoitopalveluiden järjestäminen kuuluu kunnille ja niiden sosiaalilautakunnalle. Toimintaa valvoo lääninhallituksen sosiaalivaltio. Lisäksi päivähoitojärjestämisestä laaditaan vuosittainen valtakunnallinen suunnitelma, joka vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriössä.<sup>188</sup> Muuallakin lainsäädännön esitöissä vahvistettiin valtion ohjausta. Esimerkiksi peruskoulua koskevan lain esitöissä laaja ja epämääräinen ”koordinointivastuu” annettiin opetusministeriölle ja kouluhallitukselle.<sup>189</sup> Kunnat tarvitsivat sosiaali- ja terveysministeriöltä perustamis- ja laajentamisluvat kasvatustaloutta varten.<sup>190</sup> Tässä Suomi seurasi Ruotsin ja Norjan linjaa, sillä myös näissä maissa kunnat olivat tärkeitä hyvinvointipalveluiden toteuttajia. Näitä hyvinvointipalveluita koskeva sääntely antaa myös Ruotsissa ja Norjassa valtiolle keinoja puuttua kuntien toimintaan.<sup>191</sup> Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa valtion asettamat uudet tehtävät tuottivat siis kunnille uusia tehtäviä, jotka samalla sitoivat ne tiukasti valtion kontrolliin.

Välttämättömyyden korostaminen erotti suomalaisen hyvinvointivaltio-  
projektin ruotsalaisesta. Ruotsalaiset sosiaalidemokraatit näkivät hyvinvointivaltion ”kolmantena tienä”, joka asetti valtion amerikkalaisen kapitalismin ja neuvostoliittolaisen kommunismin väliin. Suomessa hyvinvointipalveluiden kasvattamista ei liitetty kylmän sodan kontekstiin, vaan ainakin virallislähteissä lähestymistapa oli pragmaattisempi: esityksissä korostettiin uudistusten tarpeellisuutta ja käytännön merkityksiä laajemman poliittisen kontekstin sijaan.<sup>192</sup> Toisaalta 1900-luvun lopun Suomi ta-

<sup>186</sup> HE 44/1967 vp, s. 7; HE 163/1970 vp, s. 1 sekä HE 138/1972 vp, s. 2.

<sup>187</sup> Mennola 2011, s. 42.

<sup>188</sup> HE 138/1972 vp, s. 2.

<sup>189</sup> HE 44/1967 vp, s. 10.

<sup>190</sup> HE 163/1970 vp, s. 2.

<sup>191</sup> Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 420; Norjasta CG/2015(28)5PROV, s. 3, 12.

<sup>192</sup> Kettunen 2001, s. 7.

voitteli puolueettomuuspolitiikkaa idän ja lännen välissä,<sup>193</sup> joten julkinen valta ei voinut liittää hyvinvointivaltion tehtäviin sellaisia ideologisia näkökulmia, jotka olisivat liittäneet Suomen osaksi länttä. Hyvinvointivaltion rakennuskaudella uutta lainsäädäntöä ei siis kytketty kylmän sodan kontekstiin. Sen sijaan sotien jälkeisessä Suomessa oli vahvistunut näkemys siitä, että valtion tuli tietoisemmin ohjata yhteiskunnallista kehitystä ja kansalaisten elinoloja.<sup>194</sup>

Hyvinvointivaltiokehitystä rahoitettiin valtion rahoitusosuuksilla.<sup>195</sup> Tämä menettely synnytti kunnallisoikeuteen rahoitusperiaatteen käsitteen, jolla kuvataan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.<sup>196</sup> Velvoittavaan lainsäädäntöön rahoitusperiaate rantautui vasta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) myötä, jonka 9 artiklan mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittäviä suhteessa perustuslakien ja muiden lakien paikallisille viranomaisille asettamiin velvoitteisiin. Toki periaatetta oli sovellettu jo aikaisemmin esimerkiksi kansakoulujen perustamisen yhteydessä.

Rahoitusperiaatetta sovellettiin kuntia velvoittavassa lainsäädännössä kahdella eri tapaa. Toisinaan valtionosuuksilla katettiin kaikki kunnille koituneet kustannukset – esimerkiksi hallituksen esityksessä asumistukilaiksi (HE 25/1975) pidetään luontevana, että valtionosuuksilla katetaan sekä tukikustannukset että kunnille asumistuen käsittelystä aiheutuneet kustannukset.<sup>197</sup> Yleisempi ratkaisu kuitenkin oli, että valtio korvasi kunnille erisuuruisen osuuden uusista tehtävistä aiheutuneista kustannuksista. Valtionosuudet olivat tällöin myös keino tasata kuntien välisiä varallisuuseroja ja varmistaa alueellisesti yhdenvertaiset lakisääteiset palvelut.<sup>198</sup> Tällaista logiikkaa käytettiin esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan lain esitöissä, joissa todettiin, että kustannukset on perusteltua turvata kunnille niiden kantokyvyn mukaisesti, jotta kaikki kunnat voisivat tarjota tietyn tason täyttäviä palveluita asukkailleen.<sup>199</sup>

Lakisääteisten palveluiden rahoittaminen valtionosuuksilla ja avustuksilla ei ollut pelkästään ongelmatonta. Vaikka hyvinvointivaltiota rakentavan sääntelyn ei katsottu olevan ristiriidassa hallitusmuodossa turvattun itsehallinnon kanssa, taloudellinen tukijärjestelmä teki kunnista valtion

<sup>193</sup> Aunesluoma 2011, s. 380.

<sup>194</sup> Niemivuo 1976, s. 25.

<sup>195</sup> Mennola 2011, s. 42.

<sup>196</sup> Matikainen 2014, s. 86–87.

<sup>197</sup> HE 25/1975 vp, s. 2.

<sup>198</sup> Matikainen 2014, s. 87.

<sup>199</sup> HE 102/1976 vp, s. 6.

”satelliitteja” ja vähensi kuntalaisten mahdollisuuksia paikalliseen päätösvaltaan. Usein muuttuva sääntely heikensi myös kuntien mahdollisuutta suunnitella toimintaansa pidemmällä aikavälillä.<sup>200</sup>

Sotien jälkeinen hyvinvointivaltion rakennuskausi on siis esimerkki aikakaudesta, jolloin kunnalliseen itsehallintoon kohdistui ristikkäisiä tavoitteita. Lainsäädännön esitöistä nousee esiin tarve määritellä kunnallista itsehallintoa ja taata sille asema valtiosäännössä. Tässä narratiivissa kuntien itsehallintoa vahvistetaan jatkuvasti. Erikoislainsäädännön narratiivi on päinvastainen: kunnat nähdään valtion määräämien palveluiden toteuttajana, ja lakiin sisällytetyillä ohjaukskeinoilla kuntien toimintaa pystyttiin tarkasti määrittelemään. Hyvinvointivaltion rakennuskaudella lainsäätäjän omat tavoitteet olivat siis ristiriidassa keskenään. Käytännön tasolla itsehallinnon ala jäi kapeaksi, kun uudet tehtävät sitoivat kuntia aikaisempaa enemmän.

### 3.3 Aktiivinen kuntalaisuus

Tarkastelujaksolla 1948–1994 kuntien mahdollisuudet itsehallintoon kaantuivat, vaikka itsehallinnon käsite löysi tiensä lakitekstiin. Poliittisen itsehallinnon näkökulmasta tarkastelujakson trendi on päinvastainen: sotien jälkeisessä Suomessa elettiin aktiivisen poliittisen osallistumisen aikakautta niin kansallisella kuin paikallisella tasolla.<sup>201</sup> Myös erilaisilla lainsäädännön mekanismeilla pyrittiin vahvistamaan kuntalaisten osallistumista, joka tunnistettiin itsehallinnon keskeiseksi ydinpiirteeksi.

Tarkastelujaksolle osuu poliittisen itsehallinnon huippu. Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus oli korkeimmillaan 1940–1960-luvuilla, jolloin äänestysaktiivisuus lähenteli jo 80:tä prosenttia.<sup>202</sup> Yhä useampi kuntalainen halusi siis osallistua kunnan asukkaiden itsehallintoon, mikä osaltaan vahvisti itsehallinnon toteutumista ja legitimizeettiä paikallisesti. Poliittisen aktiivisuuden huippu ei ollut pelkästään kunnallispolitiikan ilmiö, vaan ajanjaksolle 1940–1980 osuu myös eduskuntavaalien äänestysaktiivisuuden kasvu. Kasvava äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa toi valtiopäiville uusia poliittisia ryhmittymiä, jotka tavoittelivat hyvinvointipalveluiden laajentamista.<sup>203</sup> Edellä esitettyä hyvinvointivaltion laajennusta ja kuntien kasvavia tehtäviä ajoivat demokraattisesti valitut edustajat, jolloin

<sup>200</sup> Niemivuo 1976, s. 286.

<sup>201</sup> Borg 2008, s. 15.

<sup>202</sup> Borg 2008, s. 14.

<sup>203</sup> Kekkonen 2013, s. 130–131.

voidaan todeta, että vahvistuva kansanvaltaisuus valtiopäivillä vähensi kansanvaltaisesti hallittujen kuntien todellista itsehallintoa.

Poliittisen aktiivisuuden huippu sijoittui taistelevien intressipuolueiden kaudelle, jolloin poliittinen retoriikka oli kovimmillaan. Puolueiden välillä oli suuria eroja, sillä kukin puolue ajoi määrittelemänsä intressiryhmän, kuten maaseudun asukkaiden tai työväestön, etuja.<sup>204</sup> Puolueiden välinen näkyvä taistelu lisäsi puolueisiin ja poliittisiin yhdistyksiin kuuluvien henkilöiden määrää.<sup>205</sup> Aikakaudella myös muu poliittinen aktiivisuus, kuten kuuluminen poliittisesti sitoutuneisiin yhdistyksiin, oli huipussaan. Poliitiikan kenttä myös monipuolistui: 1950- ja 1960-luvuille tullessa Suomessa käsiteltiin entistä avoimemmin vuoden 1918 sisällissodan perintöä, ja aikaisemmin vihollisina pidetyt kommunistit ja kansandemokraatit pääsivät osaksi ”kansakunnan piiriä”. Näiden poliittisten ryhmien mukaantulo vapautti poliittista keskustelua ja teki siitä entistä moniäänisempää.<sup>206</sup>

1970-luvulle tullessa kunnallisvaaleissa äänestävien kuntalaisten osuus oli kääntynyt jo laskuun.<sup>207</sup> Eduskuntavaalien osalta laskusuhdanne alkoi niin ikään 1980-luvulta.<sup>208</sup> Syynä oli edellisten vuosikymmenten voimakkaiden jakolinjojen ja erilaisiin ryhmittymiin jakautuneen ”leiri-Suomen” purkautuminen: muutto kaupunkeihin ja yksilökeskeisempi elämäntapa murensivat siis vanhojen poliittisten yhteisöjen asemaa.<sup>209</sup> Kansalaiset eivät siis identifioituneet enää puolueisiin, mikä vähensi intoa osallistua demokraattiseen päätöksentekoon, jota toteutettiin puolueiden kautta niin kansallisella kuin kunnallisella tasolla.<sup>210</sup>

Aktiivisuuden ollessa laskussa oli luontevaa, että vuoden 1976 kunnallislain esitöissä tavoitteeksi asetettiin kuntalaisten osallistumisen kasvattaminen. Periaatteellisesti merkittävänä säännöksenä pidettiin esimerkiksi uutta 35 §:ää, jonka nojalla kunnan jäsenillä oli oikeus tehdä aloitteita kunnan hallintoa koskevissa asioissa.<sup>211</sup> Vaikka aloiteoikeudella oli tärkeä periaatteellinen merkitys suuremman demokratian edistäjänä, on sillä

<sup>204</sup> Mickelsson 2015, s. 128.

<sup>205</sup> Mickelsson 2015, s. 157.

<sup>206</sup> Alapuro 1994, s. 320; Kalela 2005a, s. 209.

<sup>207</sup> Borg 2008, s. 15.

<sup>208</sup> Borg 2008, s. 13.

<sup>209</sup> Mickelsson 2015, s. 185.

<sup>210</sup> Tämä havainto haastaa näkemystä siitä, että kuntalaiset osallistuivat kunnallisvaaleihin ennen kaikkea halusta vaikuttaa tärkeän paikallisyhteisön asioihin, ks. Tornberg 2014, s. 294.

<sup>211</sup> HE 140/1975 vp, s. 4.



myös selkeä heikkoutensa: kuntia sitovat edelleen valtion lailla säätämät tehtävät, joihin kuntalaiset eivät aloitteillaan voi puuttua.

Aloiteoikeuden lisäksi kuntalaisten osallistuminen näkyi muutenkin hallituksen esityksessä. Esimerkiksi uuden lain 36 §:n nojalla kunnanhallituksen on tiedotettava kunnan jäsenille ”yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista kunnan asioista” sekä niitä koskevista suunnitelmista ja käsittelyistä. Tällä pykälällä tavoiteltiin kuntalaisten mielenkiinnon herättämistä ja siten osallistumisen vahvistamista.<sup>212</sup> Muiksi keinoiksi listattiin valtuutettujen lukumäärän kasvattaminen, luottamusmiesten varajäsenjärjestelmän kehittäminen sekä kunnanosahallinto.<sup>213</sup> Kunnanosahallinto oli vuoden 1976 lakiin tuotu uutuus, jolla mahdollistettiin kunnan jäsenten osallistuminen erityisesti heitä kiinnostavien asioiden käsittelyyn ja ratkaisuihin.<sup>214</sup>

Kuntalakea valmisteltaessa harkittiin myös neuvoa-antavien kansanäänestysten ja selvityskokousten sisällyttämistä uuteen lainsäädäntöön. Lainsäätäjä kuitenkin katsoi, ettei kyseisistä seikoista tarvitse lain tasoisena säätää ja kuntalaisten mielipiteitä voidaan selvittää myös esimerkiksi mielipidemittauksilla.<sup>215</sup> Tämä näkemys on osoitus siitä, ettei kuntia haluttu tässä vaiheessa sitovasti velvoittaa järjestämään erilaisia suoran demokratian foorumeita. 1970-lukua voidaan kuitenkin pitää alkusysäyksenä suoran demokratian mekanismeille kunnissa, sillä uusia keinoja esiteltiin jälleen seuraavissa kuntalaeissa.

Vuosina 1948–1994 lainsäätäjä kiinnitti kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen enemmän huomiota kuin edellisellä tarkastelujaksolla. Sotien jälkeisellä kaudella kunnallisen itsehallinnon käsite sisällytettiin ensimmäisen kerran kunnallisen itsehallinnon tekstiin. Kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen pyrittiin myös ylimääräistä sääntelyä purkamalla sekä vapaakuntakokeilulla, jolla pyrittiin tunnistamaan kuntien kannalta haitallisia tai tarpeettomia säädöksiä. Tästä lainsäätäjän osoittamasta huomiosta huolimatta vuosien 1948–1994 Suomea voidaan pitää kertomuksena desentralisaation mallimaasta, jossa kunnat olivat valtion tehtävien toteuttajia ja delegoidun vallan käyttäjiä. Toisen maailmansodan seurauksena koko julkiselta sektorilta odotettiin aktiivisempaa roolia yhteiskunnassa, ja valtio vastasi odotuksiin asettamalla kunnille uusia tehtäviä. Kuntien itsehallintoa kavensivat myös laajat valvontamekanismit.

<sup>212</sup> HE 140/1975 vp, s. 5.

<sup>213</sup> HE 140/1975 vp, s. 1.

<sup>214</sup> HE 140/1975 vp, s. 9.

<sup>215</sup> HE 140/1975 vp, s. 5.

Juridisen itsehallinnon kaventuessa poliittinen itsehallinto vahvistui. Sotien jälkeisessä Suomessa äänestysaktiivisuus oli erityisen korkealla. Poliittisen hallinnon voimistumista voidaan pitää vain osittain lainsäätäjän aikaansaannoksena: toki vuoden 1917 kunnallislait olivat mahdollistaneet yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, mutta ne eivät sellaisenaan selitä aktiivisuuden kasvua yli 30 vuotta myöhemmin. Kunnallinen poliittinen itsehallinto vahvistui sen sijaan osana laajempaa poliittista aktivoitumista, jota ruokkivat monipuolistunut puoluelaitos ja puolueiden väliset selkeät ideologiset erot.

## 4 MUUTTUVA KUNTAKENTTÄ, MUUTTUMATON ITSEHALLINTO 1995–2022

### 4.1 Uusi yhteistoiminnan retoriikka

Seuraava muutoskausi kunnallisessa itsehallinnossa käynnistyi 1990-luvulta, jolloin kunnallisen itsehallinnon kertomus sai uusia sävyjä. Valtiojohtoisen mallin sijasta aikakaudella korostettiin kuntien omaa vallankäyttöä ja kuntalaisten osallistumisoikeuksia. Näitä arvoja korosti myös eurooppalainen oikeussäätely, joka rantautui Suomeen vuosisadan loppupuolella. Yhteistoiminnan rinnalla kulki kuitenkin vahvan valtiojohtoisuuden pitkä trendi, jota vahvistivat vuonna 2000 säädetty perustuslaki sekä valtion halu järjestää uudelleen kuntakenttää. Vastaavasti 2010-luvun kertomusta leimaavat lainsäätäjän haluttomuus täsmentää kunnallista itsehallintoa uudessa kuntalaissa (410/2015) sekä innokkuus järjestää paikallista itsehallintoa suuremmiksi yksiköiksi. Tässä luvussa tarkastelenkin kriittisesti narratiivia siitä, että kuntien itsehallinto olisi yksiselitteisesti vahvistunut 1990-luvulta alkaen.

1990-luvulle tultaessa kuntien ja valtion suhde alkoi saada uudenlaisia piirteitä. Jos asiaa tarkastellaan monismin ja desentralisaation käsitteillä, hyvinvointivaltion rakennuskaudella valtion ja kuntien suhde perustui desentralisaatioon eli kunnat nähtiin valtion vallankäytön suorana jatkeena. 1990-luvulle tultaessa jalansijaa alkoi saada monistinen malli, jossa kuntien ja valtion vallankäytön perustana nähtiin kansa, joka legitimoii molempien instituutioiden vallankäytön. Kuntien tehtävät eivät siis olleet palautettavissa valtiolle eivätkä toisinpäin, vaan toimijat käyttävät rinnak-

kain julkista valtaa.<sup>216</sup> Utta kuntalakia valmisteltaessa lainsäätäjät kyseenalaisti aikaisemmin luomaansa ja ylläpitämänsä myyttiä kuntien vankasta itsehallinnosta; kuntien hallinnon vapaus oli tosiasiaa ollut näennäistä ja rajoitettua, sillä valtionosuusjärjestelmä ja valtion kunnille asettama laajojen hyvinvointipalveluiden toteuttamisvelvollisuus rajoittivat toimintavapautta.<sup>217</sup> Lainsäätäjät tunnisti, että erityislainsäädännöllä kunnille oli kasattu merkittävästi uusia tehtäviä, jolloin laaja erityinen toimiala oli tehnyt tyhjäksi kuntien vapauden yleisellä toimialalla.<sup>218</sup> Kunnat olivatkin olleet autonomisten yksikköjen sijaan valtion hyvinvointipolitiikan toimeenpanijoita.<sup>219</sup> Tässä lainsäätäjät kritisoivat siis avoimesti itse aikaisemmin rakentamaansa keinotekoisista kertomusta kuntien vahvasta itsehallinnosta.

Lain esitöissä rakennetaan uudelleen kunnallisen itsehallinnon sisältöä. Kunta on valtionhallinnosta erillinen instituutio, ja sillä on ”tietty riippumattomuus” valtiosta, joka turvaa kuntia valtion lakiin perustumattomalta puuttumiselta.<sup>220</sup> Tämä argumentaatio kertoo lainsäätäjän tahdosta kasvattaa paikallisen itsehallinnon käsitteen painoarvoa, mutta sinänsä se ei muuttanut kuntien asemaa, sillä valtio oli voinut aikaisemminkin puuttua kuntien toimintaan vain lainsäädännöllä. Utta on yhteistyön korostaminen, sillä kuntien viranomaisten esitellään tekevä tiivistä yhteistyötä valtion eri tasojen viranomaisten kanssa etenkin kansallisessa hyvinvointipolitiikassa.<sup>221</sup> Kuntaa ei nähdä enää valtion vastapuolena, vaan molemmat toteuttavat kumppaneina yhteistoiminnassa lain määrittelemiä hyvinvoinnin ja oikeusvaltion päämääriä.<sup>222</sup> Kumppanuusmallissa valvonnasta olisikin siirryttävä kohti kumppaneiden välistä yhteistoimintaa.<sup>223</sup>

Näitä 1990-luvun muutoksia tulee tarkastella eurooppalaista kontekstia vasten. Vuonna 1991 Suomessa astui voimaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja,<sup>224</sup> jolla vahvistettiin valtion ja paikallishallinnon yksiköiden, Suomessa kuntien, välistä suhdetta.<sup>225</sup> Vuodesta 1995 unionioikeus

<sup>216</sup> Monismin määritelmästä ks. esim. Ryynänen 2004, s. 151.

<sup>217</sup> HE 192/1994 vp, s. 4–5. Rajoitetun toimivapauden näkökulmaa korostaa myös esim. Ryynänen 2004, s. 41.

<sup>218</sup> HE 192/1994 vp, s. 6.

<sup>219</sup> HE 192/1994 vp, s. 16.

<sup>220</sup> HE 192/1994 vp, s. 4.

<sup>221</sup> HE 192/1994 vp, s. 11.

<sup>222</sup> HE 192/1994 vp, s. 18.

<sup>223</sup> HE 192/1994 vp, s. 18.

<sup>224</sup> Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan lähtökohtana voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon suojaamista ja voimistamista, jotta koko Euroopasta rakennettaisiin desentralisoitu ja demokraattinen. Näiden tavoitteiden toteuttamista valvoo Euroopan kunta- ja aluehallintokongressi. Ks. Hallberg ym. 2009, s. 45.

<sup>225</sup> HE 235/1990 vp, s. 1.

sai niin ikään jalansijaa kuntaoikeudessa, johon rantautuivat uusina piirteinä esimerkiksi EU-kansalaisten äänioikeus kunnallisissa vaaleissa, kunnan virkojen avautuminen muille kuin Suomen kansalaisille sekä julkisten hankintojen kilpailutusta koskeva sääntely.<sup>226</sup> 1990-luvulla Suomi pääsi mukaan eurooppalaisten valtioiden taloudelliseen ja poliittiseen yhdentymiseen, joka oli käynnistynyt toisen maailmansodan jälkeen.<sup>227</sup> Kun vielä 1960-luvulla Suomen EFTA-jäsenyys oli edellyttänyt ”taitavaa idänpolitiikkaa” Neuvostoliiton suuntaan, vuonna 1992 voitiin sukkelaasti hakea Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä entisen itänaapurin sorruttua.<sup>228</sup>

Muuttunut ulkopoliittinen ilmapiiri näkyi nopeasti myös Suomen oikeudellisessa viitekehyksessä ja uuden kunnallislain valmistelussa. Nyt lainsäätäjät nosti esiin, ettei eurooppalaisten valtioiden oikeusjärjestelmistä voida hakea ainoastaan inspiraatiota vaan että eurooppalainen sääntely ”myös suoranaisesti ja sitovalla tavalla vaikuttaa” kuntalain uudistamiseen ja että lakia säädettäessä on otettava huomioon kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet.<sup>229</sup> Kumppanuusmalli onkin sovitettu yhteen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan kanssa, jonka mukaan paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Tätä puoltaa myös 8 artikla, jonka nojalla valvontaa saa lähtökohtaisesti tehdä vain laillisuuden ja perustuslainmukaisuuden näkökulmasta.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjasta uuteen kuntalakiin nousee myös organisaatiovapauden idea. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 artiklan nojalla paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon. Kuntalaki arvioiva valtioneuvoston selonteko olikin vuonna 1999 sitä mieltä, että uusi kuntalaki salli paremmin erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa.<sup>230</sup> Peruskirjan ratifoinnin myötä valtiolla ei ollut enää perustetta määritellä laissa tarkasti kuntien toimielimiä, kokoonpanoja ja niiden tehtäviä.<sup>231</sup> Peruskirjan voimaantulon jälkeen myös Ruotsi ja Norja korostivat omissa kunnallislajeissaan paikallishallinnon organisaatiovapautta.<sup>232</sup> Organisaatiovapaus voidaan nähdä pienenä askeleena kohti

<sup>226</sup> Ryynänen 1999, s. 99.

<sup>227</sup> Aunesluoma 2011, s. 380, 384.

<sup>228</sup> Kuisma 2009, s. 207, 226.

<sup>229</sup> HE 192/1994 vp, s. 9.

<sup>230</sup> VNS 3/1999 vp, s. 4.

<sup>231</sup> Muukkonen 2020a, s. 222, 244.

<sup>232</sup> Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 422; Norjasta CG/2015(28)5PROV, s. 16.

vanhaa, liberalistista kuntakäsitystä, jossa kunta oli selkeästi valtiosta irrallinen ja vapaa organisaatio.<sup>233</sup>

Muilta osin lainsäätäjä suhtautui pidättyväisesti paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamiseen.<sup>234</sup> Esimerkiksi peruskirjan 3 artiklassa määritellään paikallinen itsehallinto paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Oheinen määritelmä mainitaan pian peruskirjan ratifioinnin jälkeen laaditussa hallituksen esityksessä kuntalaksi. Lainsäätäjä ei kuitenkaan katsonut, että kuntalain itsehallintoa koskeviin määritelmiin tarvitsisi tehdä muutoksia peruskirjan voimaantulon jälkeen.<sup>235</sup> On kuitenkin selvää, ettei kunnilla ollut mahdollisuutta vaikuttaa ”huomattavaan osaan” hoitamistaan tehtävistä, sillä erityislainsäädäntö ja taloudelliset rajoitteet asettivat tiukat raamit toiminnalle.

Muutoksia kuntalakiin ei myöskään tehty rahoitusperiaatteen tai oikeus-suojan vaatimusten osalta. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa peruskirjan 9 artiklassa valtiolle asetettua velvollisuutta huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät resurssit huolehtia niistä velvoitteista, jotka niille on asetettu perustuslaissa ja muissa laeissa.<sup>236</sup> Periaatteesta on johdettu valtiolle velvollisuus huolehtia siitä, että kunnille varataan riittävät taloudelliset resurssit lailla asetetuista tehtävistä selviämiseksi.<sup>237</sup> Peruskirjan ratifiointia valmistelemissä esitöissä todetaan, että periaate toteutuu Suomessa valtionapujärjestelmällä sekä kuntien omalla verotusoikeudella, jonka avulla kunnat voivat rahoittaa yleistä toimialaansa.<sup>238</sup> Lakiin ei myöskään sisällytetty peruskirjan 11 artiklan oikeus-suojan vaatimusta, jonka mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käytämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Tämä on tutkimuskirjallisuuden mukaan ”jätetty huomiotta” suomalaisessa oikeusjärjestelmässä.<sup>239</sup> Samaan tapaan Norja on saanut kritiikkiä siitä, ettei se ole tarjonnut paikallishallinnolle riittävästi muutoksenhakukeinoja suhteessa valtion päätöksiin.<sup>240</sup>

<sup>233</sup> Liberalistisesta mallista ks. esim. Heuru 2000, s. 88.

<sup>234</sup> Rynänen – Telakivi 2006, s. 31–32.

<sup>235</sup> HE 192/1994 vp, s. 70–71.

<sup>236</sup> Matikainen 2014, s. 86; Muukkonen 2019a, s. 363.

<sup>237</sup> Mutanen 2017, s. 10.

<sup>238</sup> HE 235/1990 vp, s. 5.

<sup>239</sup> Rynänen – Telakivi 2006, s. 38.

<sup>240</sup> CG/2015(28)5PROV, s. 3, 8.

Vaikka rahoitusperiaate ei päässyt valmiin lain sanamuotoon, näyttää lainsäätäjät muuten sitoutuneen siihen.<sup>241</sup> Hallintovaliokunnan mietinnöstä käy ilmi, että valiokunta pitää kunnallisen itsehallinnon vuoksi tärkeänä, että kun kunnille asetetaan uusia tehtäviä, otetaan samalla huomioon kuntien mahdollisuudet käytännössä suoriutua tehtävistään.<sup>242</sup> Sama kanta löytyy myös valtioneuvoston kuntalakia arvioivasta selonteosta, jonka mukaan kansallista hyvinvointipolitiikkaa toteutetaan kunnissa ja asettaessaan uusia tehtäviä kunnille eduskunnan pitäisi huolehtia siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet selvittää tehtävistään. Perusoikeuksiin linkittyvien peruspalveluiden joustava ja tehokas toteutuminen edellyttää, että palvelut voidaan järjestää paikalliset olot huomioiden, eli kunnilla tulee olla mahdollisuus sopeuttaa palveluita taloudellisiin voimavaroihin.<sup>243</sup> Rahoitusperiaate vahvistaakin narratiivia siitä, että lainsäätäjät on pitänyt kansallista kunnallista itsehallintoa niin vahvana, ettei ole nähnyt tarpeelliseksi lujittaa sen asemaa eurooppalaisen sääntelyn perusteella.

Rahoitusperiaate rantautui Suomeen samoihin aikoihin merkittävän rahoituskriisin kanssa. 1990-luvun taloudellinen lama ja sen aiheuttama suurtyöttömyys vähensivät valtion tuloja samalla, kun valtion oli tuettava pankkeja konkurssiaallon estämiseksi. Lama pakotti supistamaan hyvinvointiyhteiskunnan palveluita 90-luvulla, vaikka poliittista kritiikkiä liian laajasta hyvinvointivaltiosta oli esitetty jo edellisellä vuosikymmenellä.<sup>244</sup> Voidaankin ajatella, että haluttomuus sisällyttää rahoitusperiaate lainsäädäntöön kertoo myös aikakauden vaikeasta taloudellisesta tilanteesta, jonka vuoksi valtio ei halunnut liiaksi sitoutua tehtävien rahoittamiseen, sekä aikakauden poliittisesta ideologiasta, joka suhtautui kielteisesti uusiin julkisiin tehtäviin ja menoeriin.

Vaikuttaakin siltä, että 1990-luvun Suomessa oli poliittista intoa tulla osaksi eurooppalaista yhteisöä mutta oikeusjärjestelmän muutoksiin suhtauduttiin pidättyväisesti. Suomi ei ollut tässä kannassaan yksin – Ruotsissa peruskirjan oikeusvaikutukset jäivät niin ikään vähäisiksi, sillä parlamentti on korostanut valtion omia paikallisen itsehallinnon traditioita. Peruskirjan ratifioinnin seurauksena paikallishallintoa koskeviin säädöksiin ei ole Ruotsissa tehty muutoksia. Kunnat ovat yrittäneet oikeudessa saada tukea peruskirjan rahoitusperiaatteelle, mutta koska periaatetta ei

---

<sup>241</sup> Ks. rahoitusperiaatteesta esim. PeVL 20/2004 vp; PeVL 41/2010 vp sekä PeVL 19/2016 vp.

<sup>242</sup> HaVM 18/1994 vp, s. 3.

<sup>243</sup> VNS 3/1999 vp, s. 5.

<sup>244</sup> Wuokko 2017, s. 31.

löydy kansallisesta lainsäädännöstä, kanteet eivät ole menestyneet.<sup>245</sup> Pidättyväisenä voidaan pitää myös Norjan kantaa: Norjassa kunnallisen itsehallinnon periaate on sisällytetty perustuslain (Grundlov 17.5.1814) 49 §:n 2 momenttiin vasta vuonna 2016 Euroopan neuvoston suositusten perusteella.<sup>246</sup>

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on siis muokannut melko vähän Suomen, Ruotsin ja Norjan paikallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä. Toki merkillepantavaa on, ettei peruskirjalla edes tavoitella suoria oikeusvaikutuksia, vaikka se on ratifioitu lailla.<sup>247</sup> Esimerkiksi peruskirjan johdanto-osassa todetaan, että tavoitteena on ”luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä”. *Läheisempi yhteys* sanaparina on siis lievä ilmaus, jonka valtiot voivat ymmärtää eri tavoin. Tutkimus onkin osoittanut, että suurin muokkaaja itsehallinnolle ovat edelleen kansallisvaltio ja sen kulloisetkin tavoitteet.<sup>248</sup>

1990-luvulla uudet ajatukset näkyivät siis kuntalain valmistelussa, mutta uuteen hallitusmuotoon asti ne eivät yltäneet. Eduskunnalle osoitetussa toivomusaloitteessa (208/1991) ehdotetaan, että hallitus selvittäisi hallitusmuodon uudistamista kuntien perustuslaillisen aseman kautta, sillä hallitusmuodolla tulisi turvata aikaisempaa voimakkaammin kuntien itsehallinto-oikeus, verotusoikeus sekä oikeus saada riittävät tulot tehtävien toteuttamiseksi.<sup>249</sup> Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain muutokset kuntien itsehallinnolliseen asemaan olivat kuitenkin vähäisiä – ainoa lisäys perustuslailla turvattuun asemaan oli 121 §:n 3 momentissa säädetty verotusoikeus. Vähäiset muutokset olivatkin pettymys oikeusoppineille, sillä uudistuneeseen perustuslakiin olisi kaivattu täsmällisempää kuvausta kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteistä.<sup>250</sup>

Lainsäätäjän pidättyväinen suhtautuminen itsehallinnon muutoksiin hallitsee koko 2000-lukua. Vuoden 2015 kuntalain esitöissä todetaan, ettei perustuslakiuudistuksen jälkeen kuntalaissa tarvitse enää määritellä erikseen itsehallintoa. Sen sijaan uusi lainsäädäntö on instrumentti määritellä uudelleen kuntien tehtäviä, toimintaa markkinoilla sekä valtion ja kuntien suhdetta.<sup>251</sup> Lainsäätäjä korostaa siis itsehallinnollisen aseman pysyvyyttä,

<sup>245</sup> Lidström – Madell 2021, s. 417–419.

<sup>246</sup> Mäkinen 2017, s. 8.

<sup>247</sup> Ryynänen – Telakivi 2006, s. 45. Myös HaVM 18/1994 vp, s. 3.

<sup>248</sup> Ryynänen – Telakivi 2006, s. 31–32.

<sup>249</sup> TA 208/1991 vp, s. 1. Sama kanta näkyy myös mietinnössä HaVM 18/1994 vp, s. 3.

<sup>250</sup> Pöyhönen 2001, s. 875; Oikarinen ym. 2018, s. 26.

<sup>251</sup> HE 268/2014 vp, s. 61.

jota yleislailla vain täsmennetään. Sama määrittelyn välttäminen näkyy myös kuntalain 10 §:ssä valtiovarainministeriölle asetetussa tehtävässä seurata kuntien taloutta ja toimintaa sekä huolehtia, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.<sup>252</sup>

Kunnat näkevät tilanteen hyvin eri tavalla kuin lainsäätäjät. Kerätystä lausuntopalautteesta käy ilmi, että kunnat pitävät niitä koskevaa sääntelyä tarpeettoman yksityiskohtaisena ja rajoittavana eikä siinä oteta riittävällä tavalla huomioon kuntien erilaistumista. Lakiluonnoksen nähdään rajoittavan kuntien vapautta keksiä itse ratkaisuja tilanteidensa korjaamiseksi.<sup>253</sup> Kunnallisen itsehallinnon määrittelemättä jättäminen saattaa siis tosiasiallisesti kaventaa sen alaa, kun uutta lainsäädäntöä ei enää peilata suhteessa kuntien nykytilaan.

2010-luvulla kunnille on asetettu uusia tiedon keräämiseen liittyviä tehtäviä. Kuntalain 120a §:n nojalla kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten. Saman pykälän 2 momentin nojalla tiedot on toimitettava Valtiokonttorille. Valtiovarainministeriö vastaa 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettujen tarkempien tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittelystä sekä yhteistyön järjestämisestä tiedonkeruuta varten kuntien, virastojen ja ministeriön edustajien kanssa. Kuntalain 120a § antaa siis valtiovarainministeriölle toimivallan vaatia kunnilta muitakin tietoja kuin mitä kuntalaissa on tällä hetkellä määriteltä. Kuntaliitto on lausunut huolensa siitä, että muuttuvat ohjeistukset voivat aiheuttaa kunnille lisätyötä varsinkin silloin, jos kaikkea tietoa ei voida kerätä automatisoidusti.<sup>254</sup> Valtiovarainministeriön toimivaltaa pyytää kunnilta ylimääräisiä tietoja rajaa kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan uudistuksen kustannusvaikutuksia on seurattava tarkasti ja tarvittaessa valtiovarainministeriön on ryhdyttävä rahoitusperiaatteen edellyttämiin toimiin.<sup>255</sup>

Tiedon tuottamisen lisäksi kuntien on uuden kuntalain 109 §:n nojalla tuotettava tietoa yleiseen tietoverkkoon. Lainsäädännössä määritellään velvoittavasti luettelo niistä asiakirjoista, jotka vähintään kuntien tulee julkaista verkossa.<sup>256</sup> Uuteen kuntalakiin sisältyy siis uusia vaatimuksia tiedon tuottamisesta sekä toimittamisesta ja julkaisusta, jotka kaventavat kuntien

<sup>252</sup> Tässä tutkimuksessa tarkastelen kunnan toiminta -käsitettä laajasti ymmärrettyinä. Käsitteen laajuudesta ks. esim. Muukkonen 2019b, s. 25.

<sup>253</sup> HE 268/2014 vp, s. 129.

<sup>254</sup> Kuntaliiton lausunto valtiovarainministeriölle 2.8.2019.

<sup>255</sup> PeVL 8/2019 vp, s. 2.

<sup>256</sup> Muukkonen 2020b, s. 348–349.



omaa harkintavallan käyttöä. Kuntaliitto onkin kritisoinut näitä velvoitteita epäselviksi ja pirstaleisiksi ja ehdottanut sääntelyn selkeyttämistä.<sup>257</sup> Nykyinen sääntely ohjaa voimakkaasti kuntien verkkojulkaisemista ja sitä kautta myös kuntien digitaalisten palveluiden ja verkkosivujen suunnittelusta.<sup>258</sup>

Valtion ja kunnan tiedonvälityksen ilmentymänä voidaan pitää myös kuntalain asettamia valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä (11 §), kuntatalousohjelmaa (12 §) sekä kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukuntaa (13 §). Neuvottelumenettely ja kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunta ovat valtion ja kuntien välisiä yhteistyöfoorumeita, jotka eivät tee osapuolia oikeudellisesti sitovia päätöksiä.<sup>259</sup> Nämä edellä esitetyt yhteistyömuodot voidaan sen sijaan nähdä tiedonvälityksen paikkoina, joissa informaatiota voidaan toimittaa epävirallisemmin ja vapaamuotoisemmin kuin mitä kuntalaissa muuten säädetään. Lisäksi menettelyissä tietoa virtaa myös toiseen suuntaan eli valtiolta kunnille. Menettelyt tuottavat uutta tietoa julkisen talouden tilasta, ja tuota tietoa kunnat voivat hyödyntää oman taloutensa suunnittelussa.<sup>260</sup> Toisaalta menettelyitä on myös moitittu epäselvyydestä – neuvottelumenettelyn tai neuvottelukuntien osalta lainsäädännössä ei ole määritelty, mistä foorumeilla voidaan neuvotella tai mikä haluttu lopputulos voisi olla.<sup>261</sup> Kumppanuuden työkalujen oikeudellinen merkitys on siis jäänyt epäselväksi, mikä voi vähentää kuntien innokkuutta osallistua kyseisille foorumeille.

1990-luvulta kunnallisoikeuteen astuivat uudet ideat. Vanhan valtasuhteen korvasi monismin käsite, ja eurooppalaisesta oikeussääntelystä nousi paikallista itsehallintoa korostava suuntaus. Tosiassiallisesti sekä vuoden 1995 kuntalaki että vuoden 2015 kuntalaki eivät määritelleet itsehallintoa aikaisemmista säädöksistä poikkeavaksi. Myöskään kuntien taloutta turvaava eurooppalaisesta oikeudesta nouseva rahoitusperiaate ei päässyt kuntalakiin asti. Uudet ideat näyttävät siis jäävän ainoastaan ideoiksi. Sen sijaan lainsäädäntöön on sisällytetty useita säännöksiä, jotka tarjoavat valtioneuvostolle keinoja seurata kuntien toimintaa ja asettaa uusia työläitä määräyksiä esimerkiksi tiedon tuottamisesta. Kunnat ovat kritisoineet nykytilaa siitä, että se antaa valtiovaraministeriölle mahdollisuuden säädellä hyvinkin yksityiskohtaisesti kuntien tehtävistä, mikä

<sup>257</sup> Kuntaliiton verkkosivut, kohta Norminmurtaajat: Vähemmän byrokratiaa, enemmän toimivia palveluja.

<sup>258</sup> Muukkonen 2020b, s. 366.

<sup>259</sup> Oikarinen ym. 2018, s. 105, 107.

<sup>260</sup> Laajala – Mäki-Lohiluoma 2011, s. 313.

<sup>261</sup> Oikarinen ym. 2018, s. 106, 112.

kaventaa edelleen kuntien yleistä toimialaa. 2010- ja 2020-lukujen kertomusta kunnallisesta itsehallinnosta leimaavat siis itsehallinnon käsitteen ajautuminen syrjään lainsäädännön keskiöstä sekä uusien velvoitteiden sekä tarkastelukeinojen kasvu. Valtion ja kuntien suhdetta on pyritty tiivistämään erilaisilla yhteistyöfoorumeilla, mutta niiden vaikutus on tois- taiseksi jäänyt pieneksi sen vuoksi, ettei menettelyissä voida tehdä oikeudellisesti sitovia ratkaisuja.

## **4.2 Vanha valvonta**

Kunnallisen itsehallinnon alusta alkaen valtio on valvonut kuntia ja kontrolloinut niiden toimintaa. Erityisen laajaa valvonta oli hyvinvointivaltion rakennuskaudella, jolloin se nähtiin keinona varmistaa, että kunnat tarjosivat yhtenäisin perustein asukkailleen yhtenäisiä palveluja.<sup>262</sup> 1900-luvun loppupuolelta alkaen valvonnan mekanismeja ryhdyttiin systemaattisesti purkamaan, mutta samalla valtio alkoi voimakkaammin käyttää oikeuttaan muokata kuntakenttää ja päättää kuntien olemassaolosta. Tässä alaluvussa pohdinkin, onko valtion valvonnan ote kunnista todella heikentynyt vai onko se kenties vain muuttanut muotoaan.

Lainsäädännön esitöissä kirjoitetaan 1980-luvun lopulta saakka kertomusta valvonnan vähenemisestä. Lainsäätäjät perustelee lakimuutoksia satamamaksuihin sekä kuntalakiin sillä, että kunnallista itsehallintoa pyritään vahvistamaan vähentämällä keskushallinnolle alistettavien asioiden määrää.<sup>263</sup> Valtioneuvoston selonteossa valvonnan osalta tulkitaan, ettei lääninhallituksilla ole oikeutta laajaan yleisvalvontaan vaan laillisuusvalvontaa tulisi tehdä ainoastaan kanteluiden pohjalta.<sup>264</sup> Niin ikään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan valtion tuli pidättäytyä ennen kaikkea valvomasta yleistä toimialaa.<sup>265</sup>

Pidättäytyminen yleisellä toimialalla jättää valtiolle kuitenkin paljon valvottavaa erityiselle toimialalle. Esimerkiksi Aimo Rynnänen on pitänyt paradoksaalisena sitä, että samalla kun poliittisessa retoriikassa korostetaan itsehallinnon tärkeyttä, valtio pidättää edelleen itselleen oikeuden määrätä kuntien tehtäväkentästä ja tehtävien rahoituksesta yksityiskohtaisesti. Vaikka 1900-luvun lopun uudistukset kasvattivat kuntien oikeudellista

---

<sup>262</sup> Heuru 2000, s. 119.

<sup>263</sup> HE 267/1984 vp, s. 1; HE 254/1989 vp, s. 1.

<sup>264</sup> VNS 3/1999 vp, s. 5.

<sup>265</sup> PeVL 9/1994 vp, s. 2. Samoin Mäkinen 2017, s. 3–4 sekä Rynnänen 1999, s. 170.

itsenäisyyttä, kavensivat ne samaan aikaan niiden taloudellista ja toiminnallista autonomiaa.<sup>266</sup>

Suomalaista ja ruotsalaista valvontasääntelyä voidaan kuitenkin pitää maltillisena verrattuna muihin Pohjoismaihin. Suomalaiseen ja ruotsalaiseen oikeusjärjestelmään on vakiintunut periaate, jonka mukaan ylempi valtion viranomaisen ei saa puuttua alemman viranomaisen toimintaan ilman laista löytyvää valtuutusta. Eija Mäkinen pitää kevyenä valvontamekanismina sitä, että kuntalaeissa kunnallisvalitus on listattu valvontakeinoksi, vaikka se koskee ainoastaan kunnan asukkaita ja muita henkilöitä, joiden oikeusasemaan kunnan päätökset vaikuttavat. Vastaavasti Norjan, Tanskan ja Islannin kunnallislajeissa on omistettu kaksi kokonaista lukua valtiovalvonnalle.<sup>267</sup> Norjassa esimerkiksi kuntien tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä koulutuspalvelut ovat tiukasti valtion valvonnassa.<sup>268</sup>

Kotimaista ja ruotsalaista valvontatraditiota laajemmat valvontavaltuudet valtiolle tarjoaisi paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka 8 artiklan nojalla paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä tavoilla ja niissä tapauksissa, jotka on säädetty perustuslaissa tai muussa laissa. Valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta, mutta ylemmät viranomaiset saavat valvoa myös niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille, kunhan valvonta on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

Tätä peruskirjan tarjoamaa valvontamandaattia ei ole kuitenkaan juuri-kaan sovellettu, vaan valvonnan on korvannut uusi lainsäädäntö, jolla pyritään ohjaamaan kuntien toimintaa entistä enemmän. Esimerkiksi vuonna 2009 annettiin laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007), jonka 9 §:n mukaan valtion ja kunnan tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin näiden palveluiden edellytysten turvaamiseksi, mikäli rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat valtioneuvoston säättämiä rajalukuja heikommat. Tämäkin menettely oli alun perin säädetty määräaikaiseksi, mutta vakinaistamista ehdotettiin jo muutaman vuoden päästä vuonna 2010.<sup>269</sup> Tällä lainsäädännöllä keskusvalta määritteli siis oikeudet puuttua yksittäisen kunnan toimintaan, mikäli kunta ei näytä selviävän keskusvallan sille asettamista velvoitteista.

<sup>266</sup> Rynänen 2004, s. 41.

<sup>267</sup> Mäkinen 2017, s. 12.

<sup>268</sup> CG/2015(28)5PROV, s. 12.

<sup>269</sup> HE 160/2010 vp, s. 6.

Vuoden 2000 perustuslakia voidaan pitää osoituksena siitä, että valtion huomattava rooli on suomalaisen oikeusjärjestelmään syvälle juurtunut perinne, jota pelkkä puhe viranomaisten välisestä kumppanuudesta ei horjuta.<sup>270</sup> Uuden perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtio on tulkinnut tämän oikeudeksi valvoa kuntien toimintaa, sillä vain ylhäältä tulevalla valvonnalla voidaan parhaiten varmistaa hallinnon yhtenäisyys ja kansalaisten yhdenvertainen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>271</sup> Tutkimuskirjallisuudessa perusoikeusuudistus on siis tulkittu valtiolle tarjotuksi uudeksi valvonnan työkaluksi. Heikkona suojana voidaan pitää myös sitä, ettei perustuslakiin sisällytetty mainintaa kuntien mahdollisuudesta ottaa vapaaehtoisesti tehtäviä hoitaakseen.<sup>272</sup> Kuntien harkintavaltaa kaventaa myös perustuslain 125 § virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista, jonka on katsottu kaventavan kuntien harkintavaltaa virkanimityksissä.<sup>273</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien ohella merkittävän syyn valtion vallankäyttöön ovat tarjonneet kuntien talousvaikeudet. Lainsäätäjän näkökulmasta haasteita kuntien itsenäiselle toiminnalle aiheuttavat etenkin väestönkehitys, kuntakoon kasvu, kuntien erilaistumiskehitys, kuntien toiminnan monimuotoistuminen ja taloudenhoidon haasteet. Tulevaisuuden muutoksiksi lainsäätäjä laskee lisäksi ikärakenteen muutoksen ja muuttoliikkeen, jotka vaikuttavat ratkaisevasti kuntien kykyyn järjestää palveluita sekä huolehtia niiden rahoittamisesta.<sup>274</sup> Tulevaisuudessa yhdenvertaisten palveluiden tarjoaminen tulee olemaan aikaisempaa haastavampaa, kun työikäinen väestö vähenee, väestöllinen huoltosuhde heikkenee ja muuttoliikkeen seurauksena alueet erilaistuvat entisestään.<sup>275</sup>

Kuntien taloudelliset vaikeudet ovat myös johtaneet uusien puuttumismekanismien syntyyn. Nykyisen kuntalain 118 §:ssä säädetään kriisikuntamenettelystä, jonka tavoitteena on tunnuslukujen avulla tunnistaa riittävän aikaisin kunnan erityisen vaikea taloudellinen asema, jotta taloudellisiin vaikeuksiin voidaan puuttua ennen kuin kunnan kyky tuottaa palveluita on merkittävästi vaarantunut.<sup>276</sup> Menettely etenee 118 §:n nojalla siten, että arviointia varten perustetaan ryhmä, jonka yhden jäsenen asettaa valtiovarainministeriö, yhden kyseinen kunta ja johon ministeriö nimeää

<sup>270</sup> Ryynänen 2004, s. 74–75.

<sup>271</sup> Ryynänen 2004, s. 75; Sallinen 2007, s. 94; Mutanen 2017, s. 6.

<sup>272</sup> Sallinen 2007, s. 409.

<sup>273</sup> Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 97.

<sup>274</sup> HE 268/2014 vp, s. 9.

<sup>275</sup> HE 268/2014 vp, s. 10.

<sup>276</sup> HE 280/2018 vp, s. 5.

yhden riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä laatii ehdotuksen kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtuuston tulee käsitellä ehdotukset ja saattaa niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon. Ministeriö tekee toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätöksen perusteella ratkaisun siitä, tuleeko tapauksessa tehdä kuntarakennelaisissa tarkoitettu erityinen selvitys kuntajaon muuttamiseksi.

Oikeustapausten valossa taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien kuntaliitokset eivät ole olleet ristiriidattomia. Vuonna 2016 korkein hallinto-oikeus kumosi vuosikirjapäätöksessään KHO 2016:187 valtioneuvoston päätöksen, jolla Rääkkylän kunta olisi pakkoliitetty Kiteen kaupunkiin. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että yhdistymispäätös puuttuu voimakkaasti kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen, jolloin päätöksen tulisi olla välttämätön kuntalaisten lakisääteisten palveluiden toteuttamiseksi. Välttämättömyyden kriteeristä ei voitu oikeustapauksessa varmistua, sillä tulossa ollut sote- ja maakuntauudistus vaikeutti sen arviointia, miten Rääkkylän kunta voisi selviytyä tehtävistään uudistuksen jälkeen. Oikeuskäytännön nojalla kunnallista itsehallintoa tulee siis suojata sellaisissa tilanteissa, joissa kunnalla on mahdollisuus selvittää taloudellisesta ahdingostaan myös muilla keinoilla kuin pakkoliitoksella.

Vuonna 2014 korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti eteni valitus Tarvasjoen kunnan liittämistä Liedon kuntaan. Valituksessa vedottiin siihen, että päätös loukkasi Liedon kunnan asukkaiden oikeutta itsehallintoon eivätkä taloudelliset vaatimukset liitokselle täyttyneet. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi ratkaisussaan KHO 2014:197, että Liedolle jäi silti mahdollisuus päättää hallinnostaan ja taloudestaan eikä yhdistyminen loukannut asukkaiden oikeutta itsehallintoon. Korkein hallinto-oikeus katsoi taloudellisten edellytysten täyttyneen, jolloin valtioneuvostolla oli toimivalta päättää pakkoliitoksesta.<sup>277</sup>

Valtiovarainministeriön tarkasteluvälille 2007–2016 mahtui kolme pakkoliitosta. Se, että näistä yksi eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, kertoo siitä, että kuntien itsehallinnon alaan liittyy oikeudellista epäselvyyttä. Kuntien itsehallinto on turvattu perustuslaissa, jonka tulkinnessa keskeinen rooli on perinteisesti ollut perustuslakivaliokunnalla.<sup>278</sup> Asian eteneminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen kertoo kuitenkin myös siitä, että itsehallinnon alaan liittyy sellaisia epäselviä seikkoja, joita perustus-

<sup>277</sup> Kannanotoissa ei otettu kantaa kunnan merkitykseen sen asukkaille tai kunnan paikalliselle luonteelle, jotka on nostettu myös kuntajaon näkökulmasta keskeisiksi seikoiksi, ks. Tornberg 2014, s. 294.

<sup>278</sup> Perustuslakivaliokunnan tehtävästä säädetään perustuslain 74 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan roolista perustuslain tulkinnessa ks. myös esim. Dahlberg 2021, s. 1.

lakivaliokunta ei ole kyennyt kannanotoissaan tyhjentävästi selostamaan. Näillä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla pyritään siis täsmentämään itsehallinnon ja kuntaliitosten suhdetta.

Oikeustapausten valossa valtioneuvostolla on selkeä intressi sekä toimivalta tehdä kuntaliitoksia silloin, kun kriisikunnan edellytykset lakisääteisten palveluiden toteuttamiselle ovat merkittävästi heikentyneet. Oikeusoppineet ovat selittäneet valtioneuvoston merkittävää toimivaltaa yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamisella. Eija Mäkinen on esimerkiksi katsonut, että valtiolla on velvoite toteuttaa kaikkien kansalaisten yhdenvertaisuutta ja että velvoitteen toteuttamiseksi valtio voi esimerkiksi valtionosuuksin tukea heikommassa asemassa olevia kuntia tai ”pakottaa lailla” vahvan kunnan yhdistymään heikomman kanssa.<sup>279</sup> Samoilla linjoilla on Olli Mäenpää, jonka mukaan kuntarakenne on järjestettävä niin, että kansalaisille taataan perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen kunnasta riippumatta. Mäenpää summaa ajatuksensa teesiin, jonka mukaan ”perusoikeudet eivät saa jäädä kuntarakenteen armoille”.<sup>280</sup> Yhdenvertaisuus nousee näissä kannanotoissa siis kunnallista itsehallintoa merkittävämmäksi oikeudeksi. Kuntajaolla ei ole samanlaista perustuslaillista asemaa kuin esimerkiksi perusoikeuksilla.<sup>281</sup> Näyttäisikin siltä, että perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto ei ole yhtä tärkeä arvo kuin samassa laissa turvatut kansalaisten perusoikeudet.

Edellä esitetyt kuntakentän ongelmat eivät ratkenneet uuden kuntalain säätämiseen. Valtiovarainministeriö analysoi vuonna 2020, että väestön vanheneminen heikentää huoltosuhdetta vuoteen 2040 asti. Kuntien välisen ikärakenteen eroa voimistaa lisäksi kasvukeskuksiin kohdistuva muutoliike.<sup>282</sup> Valtiovarainministeriön tuoreessa raportissa (2022) kuntapolitiikan keskeisimmiksi haasteiksi listataan kuntien eriytymiskehitys ja lakisääteisistä tehtävistä selviäminen. Sivistyspalveluiden tuottaminen pienissä kunnissa tulee olemaan vaikeaa, kun ikäluokat pienenevät, osaavan työvoiman saanti vaikeutuu ja talousnäkyvät ovat synkkiä. Vastaavasti kasvavissa kunnissa haasteet kohdistuvat infrastruktuuriin ja asumiseen.<sup>283</sup>

Valtioneuvosto on etsinyt erilaisiin kuntien vaikeuksiin 2010- ja 2020-luvuilla ratkaisua rakentamalla suurempia hallinnollisia yksiköitä. Maakuntaudistus ei kuitenkaan ole 2000-luvun idea, vaan suurempien itsehallinnollisten alueiden traditio periytyy kunnallisen itsehallinnon synty-

<sup>279</sup> Mäkinen 2012, s. 40–41.

<sup>280</sup> Mäenpää 2012, s. 55.

<sup>281</sup> Heuru 2012, s. 46.

<sup>282</sup> VM 2020:13, s. 61, 65.

<sup>283</sup> VM 2022:5, s. 26.

vaiheista. Vuoden 1919 hallitusmuodon 51 § mahdollisti kuntia laajempien itsehallintoalueiden perustamisen. Tätä pykälää sovellettiinkin 1900-luvun aikana esimerkiksi Kainuun hallintokokeilussa ja Paras-hankkeessa. Suurimmaksi esteeksi aikaisemmille uudistuksille on muodostunut sen varmistaminen, että kansanvaltaisuus toteutuu myös aluehallinnossa.

Vuodesta 2015 käynnistetyille tarkastelujaksolle mahtuu kaksi uudistusta, joilla tavoiteltiin kuntia suurempia itsehallintoalueita. Juha Sipilän hallitus otti vuonna 2015 tavoitteekseen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen perustuslakivaliokunnan suosittamien kuntaa suurempien itsehallintoalueiden avulla. Tavoitteena oli korkeintaan 19 itsehallintoalueen perustaminen.<sup>284</sup> Tämäkin uudistus tyrmättiin perustuslakivaliokunnassa, jonka mukaan esitykseen sisältyvä valinnanvapausjärjestelmä oli ongelmallinen sosiaalisten oikeuksien, yhdenvertaisuuden sekä asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta.<sup>285</sup> Voidaankin todeta, että perustuslakivaliokunnan rooli oli keskeinen siinä, millainen ylemmän paikallishallinnon malli Suomeen lopulta valittiin.

Suuremmiksi tehtäviä toteuttaviksi organisaatioiksi valikoituivat poliittisen kamppailun jälkeen seuraavalla hallituskaudella hyvinvointialueet. Hyvinvointialueista annetun lain (611/2021, jatkossa aluelaki) 1 §:ssä asetetaan tavoitteeksi kuntia suurempien itsehallintoalueiden perustaminen. Lain 2 §:n nojalla hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä laissa säädetään. Lain 6 §:n mukaan hyvinvointialueen tehtävänä on järjestää laissa sille määrätty tehtävät, joiden lisäksi hyvinvointialue voi itse ottaa hoitaakseen näitä lakisääteisiä tehtäviä tukevia toimia. Aluelain ja sen kanssa yhdessä annettavien lakien tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut kuntalaisille, kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja sekä parantaa palveluiden turvallisuutta, saatavuutta ja saavutettavuutta sekä hillitä kustannuksia.<sup>286</sup> Samalla lainsäädännöllä vahvistetaan valtion oikeutta ohjata hyvinvointialueille kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea. Ohjaus toteutettaisiin muun muassa neljän vuoden välein laadittavalla strategialla.<sup>287</sup> Lain esitöiden valossa hyvinvointialueet ovatkin keino sekä taloudellisten ongelmien ratkomiseen että perusoikeuksien turvaamiseen.

Perustuslaki mahdollistaa kuntia suurempien itsehallintoalueiden perustamisen, sillä 121 §:n nojalla tällaisista suuremmista itsehallintoalueista säädetään lailla. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on

<sup>284</sup> Valli-Lintu 2017, s. 20.

<sup>285</sup> PeVL 26/2017 vp, s. 75.

<sup>286</sup> HE 241/2020 vp, s. 1.

<sup>287</sup> HE 241/2020 vp, s. 1.

linjannut, ettei kuntaa suurempien alueiden itsehallinto vastaa laajuudeltaan kunnallista itsehallintoa. Itsehallinnolle on sen sijaan määritelty ydinalue, johon kuuluu kansanvaltaisuuden toteutuminen vaalien kautta, lailla säätämisen vaatimus sekä oikeus riittävään rahoitukseen palveluiden järjestämiseksi.<sup>288</sup> Hyvinvointialueille siirtyy siis kunnille kuuluvia tehtäviä, mutta samalla itsehallinto kapenee ja valtion ohjausvalta lisääntyy.

Kunnat ovat siis käännekohdassa, jossa niiden tehtäväkenttä kokee voimakkaan muutoksen. Vero-oikeutta tutkinut Timo Viherkenttä on kuitenkin sitä mieltä, että uudistuksesta huolimatta ”kuntatalouden ikaikainen kireys” jatkuu tämän käännekohdan yli; kuntatalouden kääntyminen paremmille urille edellyttäisi talouskasvun lisäksi joko tehtävien tehostamista tai niiden karsimista.<sup>289</sup> Uudistuksen ei voi siis sanoa saavuttaneen kaikkia niitä tavoitteita, jotka sille on asetettu. Jatkossa tarvitaan lisäksi oikeustieteellistä tutkimusta siitä, millaiseksi kuntien ja hyvinvointialueiden välinen dynamiikka muodostuu.<sup>290</sup>

Vaikka yksittäisistä laeista on purettu valvonnan muotoja, ei keskusvallan ote kuntakentästä ole hellittänyt 1990-luvun jälkeisellä ajanjaksolla. Lainsäätäjän näkökulmasta kuntien toimintaympäristö on pitkään ollut kriisissä esimerkiksi väestön ikääntymisen ja epätasaisesti jakaantuvan muuttoliikkeen seurauksena. Keskusvallalle onkin uudessa kuntalaissa vahvistettu kriisikuntamenettelyn avulla mahdollisuus puuttua taloudellisesti heikossa asemassa olevien kuntien toimintaan ja tarvittaessa tehdä pakkoliitoksia. Menettely on osoittanut, ettei kuntajaotus nauti perustuslainsuojaa vaan että kuntia voidaan yhdistellä toisiinsa muiden perusoikeuksien, kuten kuntalaisten yhdenvertaisuuden, turvaamiseksi.

Kuntien taloudellisia vaikeuksia on pyritty ratkomaan myös rakentamalla kuntia suurempia itsehallinnollisia yksiköjä, jotka vuoden 2021 lailla on nimetty *hyvinvointialueiksi*. Näiden alueiden avulla lainsäätäjä tavoittelee palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden parantamista, mutta samalla keskusvallan ote palveluista on vahvistunut. Ylikankaan mainitsema kehityssuunta, jossa kunnille jää päätösvaltaa yhä vähenevistä asioista,<sup>291</sup> näyttää olevan voimissaan 2020-luvulla. Kunnallisen itsehallinnon 2020-luvun kertomus onkin ennen kaikkea kertomus murroksesta ja suurten muutosten aikakaudesta, jossa kunta on valtion voimakkaan uudistuspolitiikan kohteena.

<sup>288</sup> Tämä kanta on muodostettu perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVL 26/2017 vp, s. 14–15 sekä PeVL 65/2018 vp, s. 21.

<sup>289</sup> Viherkenttä 2021, s. 567–568.

<sup>290</sup> Muukkonen 2021, s. 18.

<sup>291</sup> Ylikangas 1990, s. 99–100.



### 4.3 Osallistumisen ongelmat ja ratkaisut

Itsehallinnon poliittisesta ulottuvuudesta katsottuna 1900-luvusta piirtyvä kuva on yhtenäinen, sillä lainsäädännöllä on pyritty johdonmukaisesti vahvistamaan kansavaltaisuutta kunnallisessa itsehallinnossa. Vuoden 1976 kunnallislain trendiä seuraten myös 1990-luvulla ja 2010-luvulla on pyritty vahvistamaan kuntalaisten osallistumista itseään koskevaan päätöksentekoon. Lainsäätäjän toimista huolimatta poliittinen osallistuminen on kuitenkin tarkastelujaksolla heikentynyt. Tässä alaluvussa tarkastelen, kuinka osallistumisen ongelmiin on etsitty ratkaisuja 1990-luvulta alkaen.

Vuoden 1995 kuntalain tavoitteena oli suoran demokratian lisääminen paikallishallinnossa sisällyttämällä lainsäädäntöön aikaisempaa yksityiskohtaisemmat säännökset suoran demokratian osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Osallistumista vahvistettiin lisäksi edellyttämällä kunnilta aikaisempaa aktiivisempaa ja aloitteellisempaa tiedotusta, jotta hallintokulttuurista tulisi avoimempaa.<sup>292</sup> Osallistumisen tärkeys korostui etenkin uuden lain 1 §:n 2 momentissa, jossa listataan poliittisen itsehallinnon ulottuvuuksiksi valtuuston valitsemisen lisäksi kansanäänestykset sekä muut osallistumisen keinot. Osallisuutta täsmennetään 27 §:ssä, jossa listataan keinoja, joilla valtuuston tulee edistää kuntalaisten suoraa osallisuutta ja vaikuttamista. Vuoden 1976 kunnallislaisissa määritelty kuntalaisten aloiteoikeus säilyi lain 28 §:ssä ennallaan, mutta edellisestä laista periytyvää tiedotusvelvollisuutta laajennettiin 29 §:n nojalla ja uutuuksia olivat 30 § kunnallisesta kansanäänestyksestä sekä 31 § kansanäänestysaloitteesta. Vuoden 1995 kuntalaissa jatkettiin siis edellisen kuntalain aikana käynnistettyä suoran demokratian työkalujen lisäämistä. Tässä Suomi seurasi hie-man jäljessä ruotsalaista ja norjalaista trendiä.<sup>293</sup>

Tutkimuksessa suorasta demokratiasta on kuitenkin tunnistettu myös sen kompastuskiviä: suorat osallistumisen keinot eivät paranna puolueita tai politiikkaa kohtaan tunnettuja kielteisiä asenteita, eivätkä kansanäänestyksestä saatavat mustavalkoiset vastaukset tarjoa sopivia ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin.<sup>294</sup> Lisäksi oikeusministeriöstä on arvioitu, että uudet osallistumisen muodot saattavat kuitenkin kasvattaa eroja aktiivisten ja

<sup>292</sup> HE 192/1994 vp, s. 67. Toisaalta esitöistä käy ilmi myös lainsäätäjän näkemys siitä, että kunnallinen itsehallinto toteutui yhä ensisijaisesti edustuksellisesti vaalien kautta, vaikka edustuksellisuus ei sinänsä nauti perustuslainsuojaa, ks. Rynnänen 1999, s. 61.

<sup>293</sup> HE 192/1994 vp, s. 12.

<sup>294</sup> Rynnänen 1999, s. 56, 59.

passiivisten kansalaisten kesken, kun ennestään aktiiviset osallistujat hyödyntävät myös uusia vaikuttamisen välineitä.<sup>295</sup>

Hallituksen esityksessä suoran demokratian mekanismien rinnalla ei käsitellä heikentynyttä äänestysaktiivisuutta. Kunnallisvaaleja koskevat tilastot kuitenkin paljastavat, että 1980-luvulta 2000-luvulle ulottuvalla ajanjaksoilla äänestysaktiivisuudessa koettiin ”hurja syöksy” alaspäin.<sup>296</sup> Vaikka äänestysaktiivisuuden heikkenemistä ei käsitelty lainvalmisteluaineistossa vuonna 1994 tai vuonna 2014, voidaan olettaa, että laskusuunnassa oleva aktiivisuus on pakottanut lainsäätäjän miettimään vaihtoehtoisia osallistumisen muotoja. Heikentynyt osallistuminen noudatteli yleiseurooppalaista trendiä, jossa yhteiskunta oli aikaisempaa yksilökeskeisempi ja kansalaisten mielenkiinto puolueita kohtaan heikkeni. Myös esimerkiksi poliittisten yhdistysten jäsenmäärät pienenevät.<sup>297</sup> Osasyys on tunnistettu myös sosiaalisen ja taloudellisen elämän monimutkaistuminen, jolloin harvat poliittiset kysymykset kuuluvat pelkästään keskusvallalle tai paikalliselle itsehallinnolle.<sup>298</sup> Suomessa erityisen sekavana koetaan kunnallisen päätöksenteon hajautuminen kuntayhtymiin, yhteistyöorganisaatioihin sekä kunnallisiin osakeyhtiöihin.<sup>299</sup> Kuntalaisten voi siis olla vaikeaa hahmottaa, mistä päätetään paikallistasolla ja mistä kansallisessa parlamentissa. Näiden tasojen välistä vallanjakoa hämärtää todellisuudessa myös se, että samat puolueet tuottavat ehdokkaita sekä valtionhallinnon että paikallisen tason luottamustoimiin ja että toimijat voivat olla myös samoja.<sup>300</sup>

Vuoden 1995 kunnallislakiin sisällytetyt uudistukset eivät ratkaisseet osallistumisen ongelmaa, sillä samojen kysymysten kanssa painittiin myös 2000- ja 2010-luvuilla. Ratkaisuja haettiin hallitusmuodon tasolla, sillä vuoden 2000 perustuslain 14 §:n 4 momentin nojalla julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös nykyisen kuntalain esitöissä lain tavoitteeksi listattiin kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. Tätä toteutettiin esimerkiksi uusilla vaikuttamistoimielimillä sekä asettamalla kunnille uusia velvoitteita asukkaiden kuulemisesta ja päätöksenteosta viestinnästä.<sup>301</sup> Uudistuksella tavoiteltiin myös edustuksellisen järjestelmän vahvistamista sekä

<sup>295</sup> OM 14/2014, s. 21.

<sup>296</sup> Borg 2008, s. 15.

<sup>297</sup> Mickelsson 2015, s. 237, 239, 243.

<sup>298</sup> Peter 2001, s. 157; Haveri 2008, s. 139.

<sup>299</sup> OM 14/2014, s. 20.

<sup>300</sup> Peter 2001, s. 20.

<sup>301</sup> HE 268/2014 vp, s. 1.

kuntalaisten ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksen lisäämistä.<sup>302</sup> Uudessa kuntalaissa nuorisovaltuuston (26 §), vanhusneuvoston (27 §) ja vammaisneuvoston (28 §) perustaminen jokaiseen kuntaan tuli pakolliseksi. Uusia toimielimiä perusteltiin sillä, että kunnallisen itsehallinnon alaan liittyvät kysymykset koskettavat merkittävästi myös näitä ryhmiä, joiden osallisuutta tulee erityisin toimin tukea.<sup>303</sup> Näitä uusia neuvostoja voidaan pitää kokonaan uutena vaikuttamisen kanavana. Kyse ei ole päätöksenteoelimistä, mutta kuntien tulee lain nojalla antaa niille mahdollisuus vaikuttaa kunnan toimintaan. Vaikuttamiskeinoja voivat olla esimerkiksi aloitteiden, kannanottojen ja lausuntojen tekeminen.<sup>304</sup>

Uuteen sääntelyyn sisällytettiin uusia suoran demokratian mekanismeja. Kuntalain 22 §:ssä valtuusto velvoitettiin pitämään huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Keinoina pykälässä listataan keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kuntalaisraatien järjestäminen, mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, palveluiden käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin, talouden suunnitteluun osallistaminen, palveluiden kehittäminen yhdessä niiden käyttäjien kanssa sekä asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen suunnittelun ja valmistelun tukeminen. Lisäksi 29 §:ssä kunta velvoitetaan tiedottamaan toiminnastaan asukkaille, palveluiden käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Tietoja tulee antaa kunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, valmisteilla olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja tehtyjen päätösten vaikutuksista. Lisäksi tulee tiedottaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Kansanvaltaisuus oli tärkeä itsehallinnon ulottuvuus myös maakuntahallinnon mahdollisuuksia tarkasteltaessa. Esimerkiksi Kainuun maakuntakokeilun 2005–2012 yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että maakuntahallinnon suurimpana uhkana oli kansanvaltaisuuden kaventuminen, kun tehtäviä ja kuntien päätösvaltaa siirretään maakuntahallinnolle. Maakunnallinen itsehallinto ei itsessään poista ongelmaa, sillä maakuntatason hallintoelimet ovat kuntalaisten näkökulmasta etäämmällä kuin oman kunnan toimielimet.<sup>305</sup> Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan itsehallintoa tukivat kuitenkin kunnille turvattu päätösvalta maakuntahallinnon elimissä sekä mahdollisuus jättäytyä kokonaan kokeilun ulkopuolelle.<sup>306</sup> Toisaalta

<sup>302</sup> HE 268/2014 vp, s. 96.

<sup>303</sup> HE 268/2014 vp, s. 154, 156, 157.

<sup>304</sup> Muukkonen – Laakso 2021, s. 6, 10.

<sup>305</sup> PeVL 65/2002 vp, s. 3.

<sup>306</sup> HaVM 24/2002 vp, s. 5.

perustuslakivaliokunta katsoi, että Kainuun maakunnan taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat heikensivät asukkaiden oikeuksia riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä oikeutta muuhun kuin perusopetukseen. Perusoikeusjärjestelmä tuotti siis painavan perusteen maakuntahallintokokoukselle, vaikka poliittiseen itsehallintoon liittyvät uhat tunnustettiin.<sup>307</sup>

Samaan aikaan Kainuun hallintokokouksen kanssa lainsäätäjät käynnistivät kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke). Hankkeesta annetun lain 1 §:n nojalla hankkeen tavoitteena oli luoda elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakente, jolla varmistettaisiin laadukkaiden palveluiden saatavuus koko maassa. Perustuslakivaliokunta tunnisti myös tämän hankkeen yhteydessä, että uudistusta toimeenpantaessa tuli kiinnittää erityistä huomiota sekä alueelliseen yhdenvertaisuuteen että itsehallintoon sisältyvään kansanvaltaisuusperiaatteeseen.<sup>308</sup> Kuntien päätösvaltaa siirrettäessä tulee siis varmistaa, että kansanvaltaisuusperiaate toteutuu. Mikäli periaate ei toteudu, tehtäviä ei voida siirtää.<sup>309</sup> Tätä kannanottoa testattiin käytännössä Stubbin hallituksen aikana, kun ehdotus viidestä sote-alueesta kaatui. Perustuslakivaliokunta piti perustettavia alueita liian suurina, sillä se kaventaisi yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuuksia tilanteessa, jossa päätettiin kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä peruspalveluista.<sup>310</sup> Sen sijaan valiokunta piti mahdollisena sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämisen perustuslain 121 §:n 4 momentissa kuvatulle kunnalle suuremmalle itsehallintoalueelle.<sup>311</sup> Sote-uudistus ei siis toteutunut, sillä uudistuksella ei riittävällä tavalla varmistettu kunnallisen itsehallinnon toteuttamista.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö osoittaa, että kuntia suurempien itsehallintoalueiden perustamisessa on ilmeinen ristiriita kunnallisen itsehallinnon kanssa. Maakuntahallinnon perustaminen edellyttäisi ristiriidan ratkaisemista kunnallisen itsehallinnon hyväksi. Toki ratkaisuista käy myös ilmi, että ristiriitatilanteissa alueellinen yhdenvertaisuus voi olla sellainen peruste, jolla itsehallintoa voidaan kaventaa. Tässä suomalainen hallintotraditio eroaa ruotsalaisesta, sillä maantieteellisesti pitkät etäisyydet ovat Suomessa johtaneet siihen, että poliittinen osallistuminen on linkittynyt nimenomaisesti pitäjätason hallintoon.<sup>312</sup> Vastaavasti esimerkiksi

<sup>307</sup> PeVL 65/2002 vp, s. 3.

<sup>308</sup> PeVL 37/2006 vp, s. 2–3.

<sup>309</sup> PeVL 65/2002 vp, s. 3; PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 37/2006 vp, s. 5.

<sup>310</sup> PeVL 67/2014 vp, s. 7.

<sup>311</sup> PeVL 67/2014 vp, s. 8.

<sup>312</sup> Ylikangas 1990, s. 117.

Ruotsissa läänit ovat muodostaneet jo 1800-luvulla poliittisen vaikuttamisen areenan.<sup>313</sup>

Suomi seurasi Ruotsia tässä asiassa vasta 2020-luvulla hyvinvointialueiden perustamisen myötä. Osallistumisen tärkeys on tunnistettu myös alueilla, jonka 1 §:ssä todetaankin, että lain tavoitteena on luoda edellytykset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Konkreettisesti nämä mahdollisuudet tarkoittavat äänioikeutta aluevaaleissa ja hyvinvointialueen kansanäänestyksessä (28 §) sekä aloiteoikeutta (30 §). Lisäksi lain 29 §:ssä todetaan, että hyvinvointialueen asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on huolehdittava osallistumisoikeuksista tämän pykälän nojalla samoilla keinoilla kuin kuntalain 29 § velvoittaa kuntia: on järjestettävä erilaisia kuulemistilaisuuksia ja varmistettava, että jäsenet, palveluiden käyttäjät ja yhteisöt pääsevät osallistumaan suunnitteluun ja vaikuttamaan päätöksentekoon.

Hyvinvointialueita koskeva sääntely on sen verran tuoretta, että sen onnistumista on mahdotonta kestävästi arvioida. Alkuvuodesta 2022 pidettyjen ensimmäisten aluevaalien äänestysprosentti jäi alle viidenkymmenen,<sup>314</sup> joten voidaan todeta, että hyvinvointialueiden perustamisesta päätettäessä valta on vähemmistöllä. Heikko äänestystulos voidaan tulkita myös legitimitietin kriisinä, ja pohdittavaksi jää, voidaanko hyvinvointialueita pitää itsehallintoon pohjautuvina instituutioina tällaisilla tuloksilla. Tulevina vuosina hyvinvointialueilla lieneekin suuria paineita osallistumisen vahvistamiseen.

1990-luvulta nykypäivään ulottuvalle jaksolle mahtuu paljon uusia ideoita ja näkemyksiä kunnallisesta itsehallinnosta. Uusi kumppanuuden malli yhdessä eurooppalaisen sääntelyn ja laman kanssa johti lainsäätäjän haluun keventää hallintoa ja etenkin valtion valvontaa. Erityisen vahvasti uusi ajattelu näkyy vuoden 1995 kunnallislain esitöissä, mutta varsinaisessa lakitekstissä muutokset ovat vähäisiä. Sekä vuoden 1995 että vuoden 2015 laeissa valvonnan korvaavat uudet seurannan muodot. Hallinnon keventämisen rinnalla on voimistunut myös lainsäätäjän tarve tarkastella uudelleen koko kuntakenttää, mitä on toteutettu sekä kuntajakoa muuttamalla että perustamalla hyvinvointialueita. Kuntien talousvaikeudet sekä kunnan asukkaiden perusoikeudet ovat tuottaneet valtiolle vahvan mandaatin puuttua kunnalliseen itsehallintoon.

<sup>313</sup> Bengtsson 2021, s. 31.

<sup>314</sup> Tilastokeskuksen verkkosivut, kohta Äänestysaktiivisuus matala ensimmäisissä aluevaaleissa.

1900-luvun loppupuolelta käynnistynyt heikentyvän osallistumisen trendi on jatkunut 2020-luvulle. Erilaisista uusista lainsäädännön mekanismeista huolimatta kansalaisten osallistuminen paikallishallintoon on vähentynyt. Erityisen suurena poliittisen osallistumisen riskinä perustuslaki-valiokunta on pitänyt uusia hyvinvointialueita, sillä poliittinen osallistuminen on perinteisesti liittynyt oman pitäjän asioiden hoitoon. Ensimmäisistä aluevaaleista saadut tilastot osoittavat, että lainsäätäjän tulee kiinnittää poliittiseen osallistumiseen huomiota myös tulevaisuudessa.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Perustuslain 121 §:n nojalla Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tutkimuskirjallisuudessa on tulkittu, että kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että paikalliset yhdyskunnat ja alueelliset yhteisöt tekevät päätöksiä sekä huolehtivat juridisesti määritellyn valtapiirin sisällä omista asioistaan. Tähän päättyykin kunnallista itsehallintoa koskeva yhteisymmärrys.

K. J. Ståhlbergin jaottelua soveltaen itsehallinto voidaan jakaa oikeudelliseen ja poliittiseen itsehallintoon. Oikeudellisella itsehallinnolla tarkoitetaan itsehallinnon lailla säädettyä asemaa. Poliittinen itsehallinto määritellään vastaavasti kunnan asukkaiden osallistumisena itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon historiallinen tarkastelu on osoittanut, että itsehallinto määräytyy perustuslain, kuntalain ja muiden kuntia koskevan lainsäädännön kokonaisuudesta, jossa itsehallinnon ala ja merkitys ovat vaihdelleet tällä 150 vuoden tarkastelujaksolla.

Kunnallisen itsehallinnon kertomus käynnistyy 1860- ja 1870-luvuilla, jolloin autonomisessa Suomessa annettiin ensimmäiset asetukset paikallis- hallinnosta maaseudulla ja kaupungeissa. Näissä asetuksissa kunnille määriteltiin valtiosta irrallinen organisaatio sekä vapaus ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka eivät olleet kenenkään toisen viranomaisen vastuulla. Sanaa *itsehallinto* näissä asetuksissa ei mainittu, vaikka jälkikäteen tarkasteltuna ne edustivatkin kaikista liberalistisinta itsehallinnon mallia, jossa kunnat oli selkeästi erotettu muista julkisista organisaatioista. Lisäksi valtio asetti kunnille niin vähän tehtäviä, että kuntien yleisen toimialan voidaan katsoa olleen laajimmillaan juuri itsenäisyyttä edeltävällä ajanjaksolla. Vapaus ei kuitenkaan ollut absoluuttista, eli lainsäädäntö määritteli alusta alkaen valtiolle myös oikeuden alistamis- ja tarkastusmenettelyillä puuttua kuntien toimintakenttään.

1900-luvulla siirryttiin kohti desentralisaatiota korostavaa ajattelua. Kunnat eivät olleet enää valtiosta täysin irrallisia instituutioita, vaan paikallinen vallankäyttö nähtiin valtiolta delegoituna vallankäyttönä. Näin ollen kuntien tehtäviä voitiin palauttaa takaisin valtiolle ja valtio saattoi asettaa kunnille uusia tehtäviä. 1920-luvulta alkaen valtio onkin asettanut kunnille kuntalaille ja erityislaeilla runsaasti uusia tehtäviä esimerkiksi oppivelvollisuuslain, köyhäinhuoltolain ja terveydenhuoltolain muodossa. Tehtäviä rahoitettiin valtionosuuksilla, mikä tarjosi samalla valtiolle uuden kanavan seurata ja valvoa kuntien toimintaa. Erityisen toimialan kasvu johti siihen, että kunnan organisaatio oli entistä sidotumpi huolehtimaan niistä tehtävistä, jotka valtio oli sille määritellyt. Lain nojalla yleinen toimiala on ollut voimassa koko kuntien olemassaolon, mutta sen painoarvo on vähentynyt lakisääteisten tehtävien kasvaessa.

Kasvavan tehtävätaakan rinnalle 1900-luvun alussa kirjoitettuun lakiin ilmestyy ensimmäisen kerran itsehallinnon käsite. Käsite mainitaan ensimmäisen kerran kunnallisvaliokunnan mietinnössä vuodelta 1917, mutta se jäi vielä puuttumaan samana vuonna säädetyistä kuntalainlaeista. Sitä erikoisempaa onkin, että periaate vahvistettiin itsenäisen Suomen ensimmäisessä hallitusmuodossa. Periaate ja käytäntö olivat siis rajussa ristiriidassa vuonna 1919 – laissa kunnille oli taattu itsehallinto, mutta käytännön tasolla sitä rajoitettiin sekä tehtäväkenttää sääntelemällä että erilaisia valvontamekanismeja hyödyntämällä.

Ristiriita voimistui sotien jälkeisessä Suomessa. Vuonna 1948 säädetyyn kuntalakiin otettiin ensimmäisen kerran mukaan itsehallinnon määrittelmä. Samaan aikaan julkisessa hallinnossa voimistui tehokkuuden vaatimus, jonka mukaan valtion ja kuntien piti huolehtia yhä tehokkaammin yhä suuremmasta määrästä julkisia tehtäviä. Hyvinvointivaltion rakennuskaudella kunnille asetettiin yhä enemmän uusia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Näiden lakisääteisten tehtävien valvonta jäi valtiolle, joka ohjasi kuntia tehtävien toteuttamisessa. Kertomus vahvasta kunnallisesta itsehallinnosta jäi siis sotien jälkeisen jälleenrakennus- ja hyvinvointivaltionarratiivin jalkoihin.

Lainsäätäjä tunnisti teoriassa ja käytännössä vallitsevan ristiriidan 1900-luvun lopussa. 1990-luvulla kuntalain esitöissä desentralisaation rinnalle nousee ajatus kumppanuudesta ja monistisesta mallista, jossa valtio ja kunnat ovat julkisen sektorin tasavertaisia edustajia. Kumppanuuden ihannetta mukailien kuntalainsäädännöstä purettiin tarkastus- ja alistusmenettelyitä, sillä tasavertaisten puoliskojen ei tullut valvoa toisiaan. Myös vuosisadan lopussa vaikuttanut eurooppalainen integraatio kannusti vahvistamaan paikallisten instituutioiden asemaa valtiossa. Suomalaiseen

oikeusjärjestelmään tehtiin maltillisesti muutoksia, sillä oikeusjärjestelmän katsottiin olevan hyvin yhteensopiva esimerkiksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Toisaalta lainvalmisteluaineistosta käy ilmi myös tietty pidättyvyys suhteessa eurooppalaiseen sääntelyyn – kunnallista itsehallintoa pidettiin nimenomaisesti kotimaisena erityispiirteenä, joka muodostui kansallisen lainsäädännön nojalla. Tämä lainsäätäjän ajatus on ristiriidassa 1900-luvun jälkimmäisen puoliskon lainsäädännön kanssa, jossa lainvalmistelussa on vältetty määrittelemästä kunnallista itsehallintoa.

2000-luvun kunnallinen itsehallinto elää jälleen uutta murroskautta, jossa kumppanuutta korostanut retoriikka on ristiriidassa hallinnon uudistamisprosessin kanssa. Uudessa kuntalaissa valtioneuvostolle annetaan ainoastaan rooli kuntakentän seuraajana ja epämuodollisena koordinaattorina, mutta hyvinvointialueista annettu laki antaa valtiolle entistä laajemat oikeudet alueellisesti hoidettaviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä pelastustoimiin. Lailla kuntien lakisäateisiä tehtäviä siirretään suuremmille alueellisille instituutioille, jotka on sidottu vielä entistä tiiviimmin valtion ohjaukseen ja valvontaan. Kuntien erityinen toimiala on supistunut yhdessä käytettävissä olevan rahoituksen kanssa. 2020-luvun kunnat toimivat siis kaventuneella toimialalla ja pienentyneellä budjetilla.

Siinä missä K. J. Ståhlbergin jaottelun mukainen itsehallinnon oikeudellinen sisältö on heikentynyt 1860-luvulta 2020-luvulle tultaessa, näyttää sen poliittinen ulottuvuus vastaavasti voimistuneen suoraviivaisesti. Kehityssuunta on ollut kapeista poliittisista oikeuksista kohti laajenevia osallistumisoikeuksia ja monipuolisempia osallistumisen muotoja.

1860- ja 1870-lukujen kunnalliset asetukset heijastelevat aikakauden poliittista ilmapiiriä. Poliittiset oikeudet oli rajattu varakkaimmalle miesväestölle, sillä esimerkiksi aviovaimot, palkolliset ja torpparit on rajattu kuntavaaleissa äänestyskelpoisten ulkopuolelle. Vuonna 1917 nämä poliittiset oikeudet laajenivat osana laajempaa yhteiskunnallisten uudistusten kautta. Eduskunnassa porvariston ja sosiaalidemokraattien välillä käydyn kamppailun tuloksena yleinen ja yhtäläinen äänioikeus laajeni koskemaan myös kuntia.

1900-luvun lopulle tultaessa poliittiset oikeudet alkoivat kattaa muuta kuin äänioikeuden kunnallisissa vaaleissa. Vuonna 1976 kuntalakiin sisällytettiin aloiteoikeus. Vuonna 2015 osallistumisoikeuksia laajennettiin enemmän, kun kunnat velvoitettiin perustamaan nuorisovaltuusto, vammaisvaltuusto ja vanhusneuvosto. Nykyisessä kuntalaissa valtuusto velvoitetaan myös aktiivisin toimin edistämään kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lainsäätäjän tavoitteena on eurooppalaista



trendiä mukailleen vahvistaa erilaisia suoran demokratian muotoja paikallisen itsehallinnon legitimiteetin turvaamiseksi.

Nykyisellään perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto näyttää kaapealta. Kunnille määritelty juridinen valtapiiri on kaventunut, kun tehtäviä on siirretty eteenpäin hyvinvointialueille. Kuntien valvonta on vähentynyt, mutta samalla suuri osa sille aikaisemmin kuuluneista tehtävistä on siirtynyt toisille viranomaisille. Näyttääkin siltä, että itsehallinto koskee tällä hetkellä ennen kaikkea yleistä toimialaa eli niitä tehtäviä, joita kunnat voivat vapaasti ottaa itselleen. Taloudelliset vaikeudet johtavat todennäköisesti siihen, etteivät kunnat voi hyödyntää yleistä toimialaansa kovinkaan laajasti.

Kunnallinen itsehallinto on siis kautta historian ollut murroksessa, sillä eri aikakausina keskushallinnosta on kohdistettu siihen hyvin erilaisia tavoitteita. Tuoreimmat tavoitteet ovat toteutuneet alkuvuodesta 2022, kun vasta perustetuille hyvinvointialueille valittiin ensimmäiset valtuustot. Vielä ei ole saatavilla tutkittua tietoa siitä, millainen toimivalta kunnille on todellisuudessa jäänyt uudistuksen myötä. Kunnallisen itsehallinnon arvoitus pitääkin tulevaisuudessa ratkoa uudelleen.

## LÄHTEET

### **Kirjallisuus**

- Aguilera-Barchet, Bruno, *The Law of the Welfare State*, s. 1000–1024 teoksessa Heikki Pihlajamäki – Markus D. Dubber – Mark Godfrey (eds), *The Oxford Handbook of European Legal History*. Oxford University Press 2018.
- Alapuro, Risto, *Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890–1933*. Kustannusosakeyhtiö Tammi 1994.
- Alapuro, Risto, *Valtio ja vallankumous Suomessa*. Vastapaino 2017.
- Aunesluoma, Juhana, *Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppaja- ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2011.
- Bengtsson, Erik, *The Evolution of Popular Politics in Nineteenth Century Sweden and the Road from Oligarchy to Democracy*. *Lund Papers in Economic History* 226/2021, s. 1–36 osoitteessa [https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/102072350/LUPEH\\_226.pdf](https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/102072350/LUPEH_226.pdf).
- Borg, Sami, *Hiljaa hyvä tulee. Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 71* 2008.
- Bruner, Jerome, *Making Stories: Law, Literature, Life*. Harvard University Press 2002.
- Chaloupek, Günther, *Friedrich List on Local Autonomy in His Contributions to the Debate About the Constitution of Württemberg in 1816/1817*, s. 3–12 teoksessa Jürgen Georg Backhaus (ed.), *Two Centuries of Local Autonomy*. Springer 2011.
- Dahlberg, Maija, *Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjää? Lakimies* 5/2021, s. 745–784.
- Demetriou, Kyriakos, *Democracy in Transition. Political Participation in the European Union*. Springer 2013.
- Ferrari, Giuseppe Franco, *Individual Rights in Norway*, s. 97–118 teoksessa Giuseppe Franco Ferrari (ed.), *Two Centuries of Norwegian Constitution: Between Tradition and Innovation*. Eleven International Publishing 2015.
- Gardberg, C. J., *Kaupunkilaitos keskiajalla ja uuden ajan alussa*, s. 9–50 teoksessa Päiviö Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1, Keskiajalta 1870-luvulle*. Suomen kaupunkiliitto 1981.
- Halila, Aimo, *Kunnallinen itsehallinto*, s. 67–75 teoksessa Pentti Renvall (toim.), *Suomalaisen kansanvallan kehitys*. WSOY 1956.
- Hallberg, Pekka – Hannus, Arno – Niemi, Anne E., *Kuntalaki*. 4., uudistettu painos. WSOYpro 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. 9., uudistettu painos. Talentum 2015.
- Haveri, Arto, *Suomalainen paikallinen itsehallinto – demokratian ja tehokkuuden perusta*, s. 120–145 teoksessa Juhani Mylly – Ville Pernaa – Mari K. Niemi – Laura Heino (toim.), *Suomen eduskunta 100 vuotta*. 12, *Suomen ja kansanvallan haasteet*. Edita 2008.

- Heuru, Kauko, Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto 2000.
- Heuru, Kauko, Kuntalaki käytännössä. Edita 2001. (Heuru 2001a)
- Heuru, Kauko, Valtuuston asema kunnallishallinnossa. Hallinnon Tutkimus 2/2001, s. 188–193. (Heuru 2001b)
- Heuru, Kauko, Pakkoliitokset halvaannuttaisivat päättäjäkoneiston, s. 45–51 teoksessa Ari Mölsä (toim.), Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Kunnallisanalyyttinen kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 84 2012.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo, Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uudistettu painos. Tampere University Press 2011.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto 2011.
- Hirvonen, Kalevi – Mäkinen, Eija, Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima 2006.
- Holopainen, Toivo, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1969.
- Husa, Jaakko, Oikeusvertailu. Teoria ja metodologia. Lakimiesliiton Kustannus 2013.
- Ikkala, Olli, Kunnan yleinen toimivalta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1959.
- Inha, Jyri, Elämä ja oikeus – K. J. Ståhlberg oikeusajattelijana. K. J. Ståhlbergin oikeusajat-  
telun pääpiirteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Itkonen, Rieti, Kunnallislaki selitettynä. 5., uusittu painos. Kunnallinen keskustoimisto 1948.
- Jyränki, Antero, Presidential Elements in Government: Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. *European Constitutional Law Review* 3(2) 2007, s. 285–306.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012.
- Kalela, Jorma, Hyvinvointivaltion rakentaminen, s. 205–224 teoksessa Ville Pernaa – Mari K. Niemi (toim.), Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia. Edita 2005. (Kalela 2005a)
- Kalela, Jorma, Miten Suomi syntyi?, s. 15–30 teoksessa Ville Pernaa – Mari K. Niemi (toim.), Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia. Edita 2005. (Kalela 2005b)
- Karhu, Juha, Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi, s. 25–38 teoksessa Jyrki Tala – Kauko Wikström – Kaj-Henrik Impola (toim.), Oikeus – kulttuuria ja teoriaa: juhla- ja tutkimuskirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto 2005.
- Katajisto, Kati, Sodasta sovintoon. Kustannusosakeyhtiö Otava 2018.
- Kekkonen, Jukka, Merkantilismista liberalismiin – oikeushistoriallinen tutkimus elinkeino-  
vapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1987.
- Kekkonen, Jukka, Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini, s. 131–150 teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto 1997.
- Kekkonen, Jukka, Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini, s. 15–34 teok-  
sessa Jyri Inha (toim.), Muutos ja jatkuvuus. Jukka Kekkonen juhla- ja tutkimuskirja. Talentum 2003.

- Kekkonen, Jukka, Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2013.
- Kekkonen, Jukka – Hallberg, Pekka – Suviranta, Antti, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja: Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998.
- Kekkonen, Urho, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Suomalainen lakimiesten yhdistys 1936.
- Kettunen, Pauli, Oliko hyvinvointivaltio projekti? Ennen ja nyt 1/2001, s. 1–10.
- Kirby, David, *The Baltic World 1772–1993, Europe’s Northern Periphery in an age of change*. Longman Group Limited 1995.
- Korpiola, Mia, *Lawyers Providing Legal Aid in Print: Legal Question and Answer Columns in Finnish Newspapers Around 1900*, s. 185–220 teoksessa F. Batlan – M. Vasara-Aaltonen (eds), *Histories of Legal Aid. World Histories of Crime, Culture and Violence*. Palgrave Macmillan 2021.
- Korte, Atte, Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex-artikkeli 6.11.2015 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/15815.pdf>.
- Kuisma, Markku, Suomen poliittinen taloushistoria 1000–2000. Siltala 2009.
- Kuisma, Markku, Sodasta syntynyt. Itsenäisen Suomen synty Sarajevon laukauksista Tarton rauhaan 1914–1920. WSOY 2010.
- Kuuskoski, Reino – Hannus, Arto, Kunnallislaki. 7. painos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1973.
- Laajala, Päivi – Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka, Neuvottelu- ja ohjausmenettely kunta-valtio- suhteessa, s. 312–315 teoksessa Arto Haveri – Jari Stenvall – Kaija Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Kuntaliitto 2011.
- Lesaffer, Randall, *European Legal History: A Cultural and Political Perspective*. Cambridge University Press 2009.
- Lidström, Anders – Madell, Tom, *Local Self-Government in Sweden*, s. 416–433 teoksessa Boštjan Brezovnik – Istvan Hoffman – Jaroslaw Kostrubiec (eds), *Local Self-Government in Europe*. Institute for Local Self-Government 2021.
- Matikainen, Tanja, Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. *Oikeus* 1/2014, s. 86–89.
- Mennola, Erkki, *Kunta ja itsehallinto*, s. 21–47 teoksessa Kauko Heuru – Erkki Mennola – Aimo Ryytänen, *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. 2., uudistettu painos. Tampere University Press 2011.
- Mickelsson, Rauli, *Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailmantuskaan*. Vastapaino 2015.
- Modeen, Tore, *Vertailevaa kunnallisoikeutta*. *Lakimies* 1/2006, s. 77–82.
- Mutanen, Anu, *Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksessa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto*. Edilex-artikkeli 22.5.2017 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/17728.pdf>.
- Muukkonen, Matti, *Kunta ja sen oikeudelliset suhteet*. Edilex-artikkeli 24.3.2017 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/17591.pdf>.
- Muukkonen, Matti, *Kunnan talouden järjestäminen*. *Oikeus* 4/2019, s. 356–373. (Muukkonen 2019a)

- Muukkonen, Matti, ”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Edilex-artikkeli 20.3.2019 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/19585.pdf>. (Muukkonen 2019b)
- Muukkonen, Matti, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. *Lakimies* 2/2020, s. 221–246. (Muukkonen 2020a)
- Muukkonen, Matti, Kunnan velvollisuudesta pitää tietoja saatavilla yleisessä tietoverkossa. *Oikeus* 3/2020, s. 348–368. (Muukkonen 2020b)
- Muukkonen, Matti, Kunnallis- ja kuntalakien soveltamisalojen kehityksestä. Edilex-artikkeli 23.9.2021 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/24567.pdf>.
- Muukkonen, Matti, Havainnot suomalaisesta kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta – eli selvitys ja dokumentaatio siitä, mitä kaikkea alalla onkaan tähän mennessä tutkittu. Edilex-artikkeli 18.10.2022 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/24707.pdf>. (Muukkonen 2022a)
- Muukkonen, Matti, Kuntalain soveltamisalasta. *Books on Demand* 2022. (Muukkonen 2022b)
- Muukkonen, Matti – Laakso, Maritta, Vaikuttamistoimielimistä sekä niitä koskevan sääntelyn toteutuksesta Pohjois-Karjalan maakunnassa. Edilex-artikkeli 23.3.2021 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/22702.pdf>.
- Muukkonen, Matti – Malminen, Toni, Subsidiariteettiperiaate taustansa valossa – voisiko se vihdoin olla hyödyllinen myös Suomen oikeudessa? *Oikeus* 2/2023, s. 83–102.
- Mylly, Juhani (toim.), Suomen eduskunta 100 vuotta. 1, Edustuksellisen kansanvallan läpimurto. Edita 2006.
- Mäkinen, Eija, Reilu pakkoliitoslakikin on parempi vaihtoehto kuin epäreilu kurjistaminen, s. 39–44 teoksessa Ari Mölsä (toim.), *Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Kunnallisanalan kehittämissäätöjen Polemia-sarjan julkaisu nro 84* 2012.
- Mäkinen, Eija, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. *Lakimies* 1/2017, s. 3–24.
- Niemivuo, Matti, Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 1976.
- Niemivuo, Matti, Aluepolitiikka Suomessa. Edilex-artikkeli 4.2.2014 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/11997.pdf>.
- Oikarinen, Tommi – Voutilainen, Tomi – Mutanen, Anu – Muukkonen, Matti, Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Kunnallisanalan kehittämissäätöjen Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 107 2018.
- Parviainen, Mervi, Tasa-arvoa laskimella. Tutkimus tasa-arvolain kiintiösäännöksen vaikutuksista kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa. Edita 2006.
- Peter, John, *Local Governance in Western Europe*. Sage Politics Text 2001.
- Pihlajamäki, Heikki – Mäkinen, Virpi – Varkemaa, Jussi, *Keskiajan oikeushistoria. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura* 2007.
- Piilonen, Juhani, *Vallankumous kunnallishallinnossa*. Opetusministeriö 1982.
- Pulma, Panu, Kuntien itsehallinto, paikallinen demokratia ja valtio, s. 232–267 teoksessa Raimo Savolainen (toim.), *Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009*. WSOY 2009.
- Pöyhönen, Aulis, Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? *Lakimies* 5/2001, s. 872–875.

- Raitio, Juha, Huomioita oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. *Lakimies* 5/2017, s. 559–579.
- Ranta, Raimo, Suurvalta-ajan kaupunkilaitos, s. 51–134 teoksessa Päiviö Tommila (toim.), Suomen kaupunkilaitoksen historia 1, keskiajalta 1870-luvulle. Suomen kaupunkiliitto 1981.
- Rantahalvari, Sanna, Kuningasvallan kannattajat. Suomalaiset monarkistit ja hallitusmuotokamppailu 1918. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2020.
- Rasilainen, Aki, Valtiomuototaistelu 1918 oikeudellisessa viitekehyksessään. *Historiallinen aikakauskirja* 3/1999, s. 230–231.
- Ryynänen, Aimo, Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus 1999.
- Ryynänen, Aimo, Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita 2004.
- Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki, Eurooppalainen mallikunta. Edita Publishing 2006.
- Ryynänen, Aimo, Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere University Press 2008.
- Saarikoski, Vesa, Yhteiskunnan modernisoituminen, s. 115–131 teoksessa Ville Pernaa – Mari K. Niemi (toim.), Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia. Edita 2005.
- Sallinen, Sini, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere University Press 2007.
- Savolainen, Raimo, Suosikkisenaattorit: Venäjän keisarin suosio suomalaisten senaattorien menestyksen perustana 1809–1892. Painatuskeskus 1994.
- Soikkanen, Hannu, Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto 1966.
- Soikkanen, Hannu, Kunta paikallishistoriassa, s. 71–80 teoksessa Mauno Jokipii (toim.), Paikallishistoria. Gummerus 1996.
- Soininen, Niko, Oikeudellisen argumentin rakentaminen kirjoitusprosessissa, s. 51–70 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016 osoitteessa [www.edilex.fi/kirjat/16170](http://www.edilex.fi/kirjat/16170).
- Ståhlberg, K. J., Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna. 2. lisäty painos. Kustannusosakeyhtiö Otava 1907.
- Ståhlberg, K. J., Kunnanvaltuuston toimivalta. *Lakimies* 1/1912, s. 37–42.
- Ståhlberg, K. J., Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta selityksillä varustettuina. 3., uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Otava 1926.
- Ståhlberg, K. J., Ylemmänasteisen itsehallinnon tehtävästä Suomessa. *Lakimies* 2/1930, s. 182–185.
- Sutela, Marja, Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Lakimiesliiton Kustannus 2000.
- Tiihonen, Paula, Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Tampereen yliopisto 1986.
- Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula, Suomen hallintohistoria. Valtion painatuskeskus 1984.
- Tornberg, Kyösti, Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2014.
- Tuori, Kaarlo, Vallanjako – vaiettu oppi. *Lakimies* 7–8/2005, s. 1021–1049.
- Valli-Lintu, Auli, SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisan alan kehittämissäätiön julkaisu 10 2017.

- Viherkenttä, Timo, Mistä kunnalle maksetaan veroja tulevaisuudessa? Verotus 5/2021, s. 559–568.
- Wrede, R. A., Parlamentaarinen järjestelmä erityisesti Suomeen katsoen. Valvoja 7/1918, s. 287–306.
- Wuokko, Maiju, Talouden tosiasioiden taju: liike-elämä politiikassa. Talous & yhteiskunta 1/2017, s. 28–33.
- Ylikangas, Heikki, Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. WSOY 1990.
- Ylikangas, Heikki, Paikallisen itsehallinnon kehityksestä Suomessa, s. 111–128 teoksessa Pia Letto-Vanamo (toim.), Suomen oikeushistorian pääpiirteet – sukuvallasta moderniin oikeuteen. Gaudeamus 1991.
- Zeeden, Ernst Walter, Karl, Reichsfreiherr vom und zum Stein. Encyclopedia Britannica 22.10.2023 osoitteessa <https://www.britannica.com/biography/Karl-Reichsfreiherr-vom-und-Stein>.

## Virallislähteet

### *Suomi*

- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta huoltolautakunnasta 92/1935 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta 114/1941 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta 125/1947 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan oikeudesta käyttää kunnanvaakunaa 3/1949 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi koulujärjestelmän perusteista 44/1967 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle asumistukilaiksi 25/1975 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislaki ja siihen liittyviksi laeiksi 140/1975 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta ja laiksi sen voimaantulusta 102/1976 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vapaakuntakokeilusta 54/1988 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta 155/2006 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 324/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 280/2018 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeviksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 241/2020 vp.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 84 laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta 9/1994 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta 18/2001 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta 41/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta 65/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta 20/2004 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapaivalluksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 50/2005 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta 22/2006 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta 37/2006 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi 41/2010 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 67/2014 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020 19/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, laeiksi asukkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta, laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi täydennettynä maakuntien rahoitusta koskevien säännösten, eräiden muiden säännösten sekä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säästöjen osalta 26/2017 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, laeiksi asukkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta, laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi täydennettynä maakuntien rahoitusta koskevien säännösten, eräiden muiden säännösten, Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säästöjen, maakuntien arvonnäkökriteeristö-



nusten korvaamisten ja eräiden rahoitusratkaisujen sekä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 65/2018 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi 8/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksen johdosta Suomen hallitusmuodoksi 14/1917 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 4 eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen hallitusmuodoksi 4/1919 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi 18/1994 vp (HE 192/1994 vp).

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta 24/2002 vp (HE 198/2002 vp).

Toivomusaloite Eduskunnalle kuntien itsehallinnollisen aseman kehittämisestä 208/1991 vp. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan 3/1999 vp.

Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat.

Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko 2014. Oikeusministeriön julkaisuja 14/2014.

Kunnat käännekohtassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.

Kuntapolitiikka käännekohtassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5.

## *Eurooppa*

CG/2015(28)5PROV. Local and regional democracy in Norway. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 2015.

## **Internetlähteet**

Eduskunnan verkkosivut, kokonaisuus Alla armahan lakimme – Valtiopäivät 1863–1864, sivu Mistä valtiopäivillä päätettiin osoitteessa <https://www.eduskunta.fi/FI/Nuorten-Eduskunta/Alla-armahan-lakimme-valtiopaivat-1863-1864/Sivut/mista-valtiopaivilla-paatettiin.aspx> (vierailtu 12.6.2024).

Kuntaliiton lausunto valtiovarainministeriölle 2.8.2019 osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2019/luonnos-hallituksen-esitykseksi-kuntien-taloustietojen-tuottamista-ja-raportointia> (vierailtu 2.10.2022).

Kuntaliiton norminmurtajat osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/norminmurtajat> (vierailtu 9.2.2024).

Säädösvalmistelun kuulemisohje osoitteessa <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje> (vierailtu 5.9.2022).

Tilastokeskuksen verkkosivut, sivu Äänestysaktiivisuus matala ensimmäisissä aluevaaleissa osoitteessa <https://stat.fi/julkaisu/ckvam7f8w20su0b57nwdjaxsz> (vierailtu 12.6.2024).

Uusi Aura 7.7.1918 osoitteessa <https://digi.kansalliskirjasto.fi/sanomalehti/binding/1195015?page=1> (vierailtu 13.2.2024).

# OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO 2014:197

KHO 2016:187

## LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KVM	kunnallisvaliokunnan mietintö
OM	oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
TA	toivomusaloite
VM	valtiovarainministeriö
VNS	valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät

## MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT 1865–2022 FROM A PERSPECTIVE OF LEGAL HISTORY

Municipal self-government is a legal concept referring to the distribution of power in which local communities and regional communities within a given state make decisions and answer their own affairs within a legally defined sphere of power. In this article, I shall examine the history of Finnish municipal self-government from the first imperial acts at the end of the 19th century up to the legislation of the 2020s. In my interpretation, I shall utilise Ståhlberg's division in which municipal self-government has both legal and political dimensions. The main method of this article is legal history, which studies how law has evolved and explains the changes.

Municipal self-government has been included in the Finnish legal system since 1865 when the municipalities were given jurisdiction and organisation independent of the state. This ended the medieval tradition of municipal self-government as the privilege of the clergy. The position of municipal self-government was strengthened in 1917 and 1919 when the principle of municipal self-government was inserted in the new constitution and the Local Government Act of 1917. New versions of the act were issued in 1948, 1976, 1995 and 2015 but the articles concerning municipal self-government have hardly been specified over the course of a hundred years. A more significant change has been the vast set of special laws that have narrowed the jurisdiction of municipalities.

However, since its early years the state has also included restrictive mechanisms for monitoring the municipalities. The entire 20th century can be considered as the century of declining self-government when the state narrowed self-government through new tasks set by both legislation and control mechanisms. Self-government has been further weakened in the 21st century with the municipal mergers and the transferring of the municipal duties to the new wellbeing services counties. These new actions indicate that municipal self-government can be disregarded when the actions can be justified by the civil rights of the municipal residents and the economic problems of the municipal economy.

While the legal aspect of municipal self-government has been declining, the political dimension has strengthened. The political rights to vote and to participate have expanded from just a few wealthy male citizens to the entire adult population. The peak of political participation was reached after World War II. Since the 1970s, the legislature has struggled with declining participation and efforts have been made to solve the issue by adding mechanisms of direct democracy to municipal law. Low participation is a

particularly significant problem for the new wellbeing services counties. It threatens the entire municipal self-government, which requires the participation of its residents in the decision-making process.