

6.1.1 Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 75 000 €

Aikajänne: 5/2019–11/2019

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja kantokyvyltään merkittävästi toisistaan. Kuntien erilaisuudesta huolimatta lainsäädännössä on lähdetty ns. yhtenäiskunta-ajatuksesta eli kunnille on säädetty samat tehtävät. Joissain tehtävissä tehtävän hoitamiseksi on kuitenkin säädetty mm. väestöpohja- ja henkilöstömitoitustarpeita, jotka tarkoittavat, ettei kaikkien kuntien ole lainsäädännön perusteella mahdollista hoitaa tehtävää. Tällöin tehtävän hoitaminen edellyttää yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa. Olosuhte- ja kantokykyerojen sekä osaamisen ja osaavan henkilöstön varmistamiseksi varsinkin pienemmät kunnat joutuvat lisäksi käytännössä varmistamaan lakisääteisten tehtävien hoidon vapaaehtoisella yhteistoiminnalla. Kuntien rooli palvelutuotannossa on siten käytännössä eriytynyt merkittävästi, ja vastauksena erilaisuuteen on ollut kuntien yhteistoiminta.

Lakisääteisten tehtävien hoidon eriytyminen lisäksi kunnat eroavat toisistaan merkittävästi myös yleiseen toimialaan kuuluvien ns. vapaaehtoisten tehtävien osalta. Vapaaehtoisissa tehtävissäkin kunnat tekevät yhteistoimintaa.

Perustuslain reunaehdot

Perustuslain 121§:ssä säädetään kunnallisen itsehallinnon peruspilarit: kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla sekä kunnilla on verotusoikeus. Kunnalliseen itsehallintoon on perustuslain esitöissä katsottu kuuluvan myös kunnan oikeus ottaa omalla päätöksellään tehtäviä hoidettavakseen (yleinen toimiala) sekä rahoitusperiaate (HE 1/1998 vp, s. 176).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kuntien yhteistoimintaa koskevan tulkinnan mukaan perustuslaki ei aseta esteitä säätää kunnille yhteistoimintavelvoitteita, jos perusteena on tehtävän hoidon edellyttämän hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen, yhteistoimintatehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen ja noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Tehtävän antaminen vain yhdelle kunnalle kuntaa laajemmalle alueelle haastaisi ainakin valiokunnan viimeisen yhteistoiminnalta edellyttämän reunaehdon.

Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa esityksessä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (HE 15/2017) esitetään siirrettäväksi kunnilta maakunnille pitkälti sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat hoitaneet lakisääteisenä yhteistoimintana. Maakuntien perustamisen myötä kuntien tehtävät vähenevät, ja tämä vaikuttaa esimerkiksi kuntien johtamiseen, johtamisjärjestelmiin ja -rakenteisiin, kunta-valtio-suhteeseen ja kuntakäsityksiin. Muutos voi myös kiihdyttää kuntien erilaistumista, koska kuntien on entistä voimakkaammin otettava huomioon paikalliset erityispiirteet. Tämä näkyy kuntien eri roolien painotuksissa.

Kuntien erilaistuminen voi näkyä myös erilaisina tehtävinä, jos esimerkiksi suurissa kaupungeissa hoidetaan niitä tehtäviä, joita toisaalla hoitaa maakunta tai jos osia kunnan tehtävistä siirtyy maakunnan hoidettavaksi.

Nyt haettavana olevan tutkimushankkeen tarkoituksena on arvioida erilaisten kuntien olemassaolon perusteita perustuslain valossa.

Tavoitteena on kattava valtiosääntöoikeudellinen analyysi siitä, miten ja millaisilla reunaehdoilla kunnille voitaisiin antaa erilaisia tehtäviä. Kuntien tehtävien erilaistumismahdollisuuksia ja tehtävien antamista vain joillekin kunnille on tarkasteltava perustuslain kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevan 121 §:n ohella erityisesti kansanvaltaisuutta ja yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia koskevien perustuslain 2 §:n ja 14 §:n sekä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kuntien yhteistoimintaa koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioon ottaen tutkimuksessa tulee tarkastella myös sitä, miten tällaisten tehtävien rahoitus järjestettäisiin.

Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää kuntalain ja kuntia koskevan tehtävälainsäädännön valmistelussa.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat perustuslain reunaehdot lakisääteisten peruspalvelujen järjestämiselle eri tavoin erilaisissa kunnissa ja voisiko kunnille säätää erilaisia tehtäviä ja millaisin reunaehdoin? Miten erilaiset tehtävät näyttäytyisivät suhteessa kunnan yleiseen toimialaan?
- Millä edellytyksillä perustuslaki mahdollistaa tehtävien antamisen kuntaa laajemmalla alueella yhdelle kunnalle tai toiselle kunnalle myös toisen kunnan puolesta?
- Mitkä ovat kuntien tehtävien eriytymisen vaikutukset demokratian ja kuntalaisten osallistumisen sekä kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta? Jos tehtävä annettaisiin yksittäisen kunnan hoidettavaksi muiden kuntien alueella, miten turvattaisiin asianomaisten muiden kuntien asukkaiden mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa tehtävien hoitamiseen?
- Miten pitkälle kuntien tehtävien eriytymiskehitys voi perustuslain näkökulmasta ulottua?

Hankkeen menestyksellinen toteuttaminen edellyttää toteuttajataholta hyvää perehtyneisyyttä valtiosääntöoikeuteen ja erityisesti kunnallista itsehallintoa ja perusoikeuksia koskeviin kysymyksiin. Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään tutkimusta varten.

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Hallituksen reformit: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, Tulevaisuuden kunta ja Maakuntauudistus. Lisätietoja valtioneuvoston verkkosivuilta: Hallitusohjelman toteutus, [reformit](#).

Hankkeella on yhteys mm. myös seuraaviin selvityksiin:

Valtiovarainministeriö (2015) [Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus](#).

Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. (ks. myös VM:n [tiedote](#) 4.11.2015)

Laesterä, E. ym. (2017) [Kuntien talouden liikkumavara ja sopeutuspotentiaali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 87/2017.

Raportointi:

Loppuraportin lisäksi tutkimuksesta tulee tehdä väliraportti alkusyksyllä 2019.