



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Kunnallisen itsehallinnon arvoitus

Sanna Rantahalvari, FM, HTK & väitöskirjatutkija

8.1.2026

UEF Alue- ja kuntaoikeus



Kunnallinen itsehallinto ennen ja nyt

- Kunnilla on Suomessa **itsehallinto**, jota on usein pidetty kotimaisena, historiallisena erityispiirteenä.
 - Klassisen määritelmän mukaan itsehallinto tarkoittaa paikallisten yhdyskuntien ja alueellisen yhteisöjen oikeutta tehdä päätöksiä ja huolehtia omista asioistaan juridisesti määritellyn valtapiiirin sisällä.
 - Historiallinen pohdinta: onko itsehallinto muuttumaton ilmiö?
- Itsehallinnon aikakaudet:
 - 1723–1864: Itsehallinto säätyjen erioikeutena
 - 1865–1917: Kuntien synty
 - 1917 – 1947: Laajenevien poliittisten oikeuksien aikakausi
 - 1948 – 1994: Itsehallinto jää hyvinvointivaltion jalkoihin
 - 1995 – 2014: Uudelleen löydetty itsehallinto
 - 2015-: Missä itsehallinto on?



Miten menneisyyden oikeutta voidaan tutkia?

- Lähtökohtana **lainoppi** oikeuden tulkintaan ja systematisointiin
 - Mitä säädöksiä on? Mitä niissä sanotaan itsehallinnosta?
- **Oikeushistoria** työkaluna menneen oikeuden tarkasteluun
 - **Kontekstuaalinen oikeushistoria** (Ks. esim. Kekkonen 2013): oikeuden sisältöä ja sen muutoksia peilataan aikakauden yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen kontekstiin
 - Miksi lain sisältö on muuttunut aikojen saatossa? Miksi sisältö ei ole muuttunut? Miten lain säätämisaika ja lainsäätäjän kokoonpano ovat vaikuttaneet lain sisältöön?
- Historialliseen aineistoon tulee suhtautua **lähdekriittisesti**
 - Miksi jokin teksti on kirjoitettu? Kuka sen on kirjoittanut? Mitä jää tekstin ulkopuolelle?
 - Mitä kukin lähde kertoo ajastaan?
 - Oikeushistoriassa voidaan käyttää monipuolisesti erilaisia lähteitä;; esimerkiksi täysistuntojen pöytäkirjat, sanomalehtiaineisto, puolueiden arkistot, henkilöarkistot...



Miksi menneisyyden oikeutta kannattaa tutkia?

- Paikallinen itsehallinto on pitkään oikeusjärjestyksessä vaikuttanut ilmiö
 - Linkittyy valtion ja paikallishallinnon suhteeseen, yksikön poliittisiin oikeuksiin, hyvinvointivaltion kehitykseen..
- Paikallisen itsehallinnon menneisyys on valtion ja paikallishallinnon välistä kamppailua
 - Valtiosäätöön ja kuntia ja kaupunkoja koskevaan sääntelyyn on aina sisältynyt myös pykälä, joiden nojalla valtio on voinut voimakkaastikin puuttua kuntien asemaan
 - Erityislaeilla rajoitettu itsehallintoa "huomaamattomasti"
- Kunnallisesta itsehallinnosta on huomattavan vähän oikeustapauksia – lait ja esityöt paikka tulkinnoille
- Menneisyyden tarkastelu auttaa ymmärtämään, mistä olemme tulossa ja mihin ehkä menossa

1723–1864: Itsehallinto säätyjen erioikeutena



Muutosten ja jatkuvuuksien 1700-luku

- Vapaudenajalla "paikallishallinnon käänne" (Ylikangas 1986)
 - Hallinnon tuli hyödyttää tavallista ihmistä
 - Parannuksia pyrittiin ajamaan vahvistamalla paikallista tasoa
 - Vastaisku keskusjohtoiselle 1600-luvulle
- Käänne vahvisti voimassa olevia organisaatioita
 - Maaseudulla valtaa oli käyttänyt ensin katolinen ja sitten luterilainen papisto, jolle erioikeudet oli vahvistettu jo 1600-luvulla
 - Keskiajalla perustettuja kaupunkeja hallitsivat paikalliset raadit



Itsehallinto porvariston erioikeutena

- Määrittelemätön itsehallinto: epäselvä v. 1734 laki sekä kaupunkien omat privilegiot
- Porvaristosta koostuva raati päätti kaupunkien asioista
 - Raati toimi myös portinvartijana porvarissäätyyn
 - Valta keskittyi varakkaimmille porvareille: maksettujen verojen määrä vaikutti äänimäärään
 - Valtiolla näppinsä pelissä: kruunu osallistui pormestarin ja raatimiesten valintaan sekä vaikutti kaupunkien asioihin läänien maaherrojen ja voutien kautta

Kuva: Museovirasto, Weilin, G.A.
Turun kaupunkia 1700-luvulla





Itsehallinto papiston erioikeutena

- Itsehallinto-oikeus myönnettiin v. 1723 privilegioilla pappissäädyllä; jatkoi 1600-luvun perinnettä, jossa kirkonkokouksissa käsiteltiin kirkon ja paikallisyhteisön asioita
 - Mukana myös maata omistava säätyläistö ja talonpojat (Viitaniemi 2016, Frohnert 1993)
 - Talonpojilla vain vähän valtaa: käytännön vaikuttamiskeinoina esimerkiksi viivyttely ja välttely
 - Itsehallinnon käsite oli epämääräinen, mikä johti paikallisiin eroihin



Hyödyn aikakauden uudet tehtävät

- **Köyhäinhoitoasetukset (11.4.1763 ja 11.11.1766):** seurakuntien ja kaupunkien tuli huolehtia köyhäinhoidosta
 - Keskusvallan tavoite parantaa paikallisen väestön oloja (nälänhätä, venäläismiehitys ja ennätyksellinen väestönkasvu)
 - Paikallishallinto paikkaamaan seurakuntien ja luostarien jättämiä aukkoja
- **Rakennuskaari (2/1734)** velvoitti talonpojat huolehtimaan kirkon (1 §), pappilan (2 §) sekä käräjäpaikan ja vankihuoneen rakentamisessa (4 §)
 - Lisäksi velvoite ylläpitää teitä ja siltoja
 - Kaupungeissa porvaristo huolehti vastaavista rakennuksista

1865–1917: Kuntien synty



Kunnan oikeudellinen käsite syntyy

- Kunnista ja kaupungeista tulee oikeushenkilöitä 1860- ja 1870-luvun asetuksilla
 - Tarve muutokselle: ensimmäisiä uudistuksia valtiotyön päättyessä
 - Itsehallinto myötätuulella: linkittyy aikakauden liberalistiseen politiikkaan
 - Asetus kunnallishallinnosta maalla (1865)
 - Asetus kunnallishallinnosta kaupungeissa (1873)
- Paikallishallinto erotetaan selkeästi seurakunnista
 - Rajanveto kunnan ja valtion toimivaltaan
 - Yleinen ja erityinen toimiala
 - Kaikista liberalistisin itsehallinnon malli!



Kenen kunnallinen itsehallinto?

- Osallistuminen laajeni säädyiltä miesväestölle
 - Varakkuus, sukupuoli ja ammatti rajasivat yhä poliittisia oikeuksia
- Eduskuntauudistus 1905 toi muutosvaatimuksia: kunnalliset valtaoikeudet jäivät valtiollisia kapeammiksi
- Omassa ajassaan mullistus, paikallisesti vallankäyttö laajeni hitaasti



Kuva: Satakunnan museo, Englund John, Suurlakko Porissa



Verotusoikeus & uutta valvontaa

- Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus Yhteisestä waiwaisholhouksesta (22.3.1852) tarkensi köyhäinhoidon tehtäviä ja myönsi verotusoikeuden tehtävien järjestämiseksi
 - Köyhäinhoitohallitus valvomaan paikallisia tehtäviä
- Kansakouluasetus (12/1866) 115 §: kunnat saivat vapaaehtoisesti perustaa kansakouluja
 - Koululaitosta valvomaan kouluhallitus
 - Papiston ote koulutuksesta heikkenee

1917 – 1947: Laajenevien poliittisten oikeuksien aikakausi



Itsenäistynyt Suomi uudistaa paikallista itsehallintoa

- Osa uuden tasavaltalaisen ja kansanvaltaisen Suomen rakentamista
 - Hallitusmuoto (94/1919) 51.2 §: kuntien hallinnon tulee perustua kuntalaisten itsehallintoon. Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin
 - Mahdollisuus maakuntaitsehallintoon, jota selvitetään komiteoissa
- Kuntia ja kaupunkoja koskevat lait (108/1917) kavensivat kuntien toimivaltaa: laajentavat valtion tarkastus- ja alistusmenettelyt



Yleiset ja yhtäläiset vaalioikeudet

- Kuntalait (108/1917): sukupuoleen katsomatta 20 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset saivat äänestystä ja asettua ehdolle
- Kunnanvaltuustot sovinnon näyttämönä 1918 -

Kuva: Museovirasto, Ylivieskan kunnanvaltuusto kahvilla 1917–1919





Hyvinvointia rakennetaan erityislaeilla

- Velvollisuus järjestää erilaisia palveluita kaventavat kuntien yleistä toimialaa:
 - Oppivelvollisuuslaki (101/1921)
 - Köyhäinhoitolaki (145/1922)
 - Terveystenhoitolaki (192/1927)
 - Laki kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta (179/1933)

Kuva: Museovirasto, Joensuun kansakoulu



1948 – 1994: Itsehallinto jää hyvinvointivaltion jalkoihin



Itsehallinnon käsite rantautuu uuteen kunnallislakiin (642/1948)

- Kunnallislaki 642/1948 1 §: Suomi jakautuu kuntiin, joilla on itsehallinto-oikeus.
 - Määritelmä siirtyy samansisältöisenä seuraavaan kunnallislakiin (953/1976)
 - Koontalaki: kuntia ja kaupunkeja koskeva sääntely samaan lakiin
- Legalistinen oikeustraditio: lailla säätämisen vaatimus
 - valtio voi asettaa kunnille uusia tehtäviä tai muuttaa olemassa olevia ainoastaan lain nojalla



Poliittisen itsehallinnon huippukausi

- Sotien jälkeisellä kaudella poliittisesti aktiiviset vuosikymmenet
 - Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus parhaimmillaan lähes 80%
 - Puolueiden “leiri-Suomi” (ks. Rauli Mickelsson 2015)
- Laskeva trendi 1970-luvulta
 - Ongelmaa pyrittiin ratkaisemaan uusilla osallistumisen muodoilla, esim. aloiteoikeus kuntalaissa 1975

Kuva: Helsingin kaupunginmuseo, Kienanen, Niilo, Kunnallisvaalit Herttoniemen kansakoulussa 1960





Hyvinvointivaltion rakennuskausi

- Sota muuttanut valtion roolia: uusi vastuu taloudesta ja kansalaisista
- Lailla säätämisen vaatimus: valtio rakensi hyvinvointivapalveluita kuntia velvoittavalla lainsäädännöllä (peruskoulut, neuvolat, päivähoito...)
 - Sääntelyyn sisältyi laajasti ohjauksen ja valvonnan mekanismeja
 - Paradoksi: Vaaleilla eduskuntaan valitut kansanedustajat säätivät lakeja, joilla tosiasiallisesti rajoitettiin paikallista itsehallintoa

Kuva: KAMU Espoon kaupunginmuseo, Simo Rista, Soukankujan päiväkot





Maakuntaitsehallinto tapetilla

- 1930-luvulla muotoutuneet **kuntainliitot** mahdollistivat kuntien ja kaupunkien yhteistyön etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa
- Sotien jälkeisellä kaudella uusi keskustelu puuttuvasta maakuntaitsehallinnosta
 - Kuntainliitot eivät edustaneet itsehallintoa (Ks. Kuuskoski –Hannus 1969, Kastari 1977)
 - 1970- ja 1980-luvun vilkas komiteatyö ei tuottanut tulosta. Toisaalta ei-itsehallinnollisina poliittisina yksikköinä keskushallintoon kuuluvat **läänit** käyttivät merkittävää valtaa
 - Etenkin Kekkosen kaudella presidentti nimitti läänejä johtavat maaherrat, mikä korosti entisestään keskusvallan ja läänien välistä suhdetta

1995 – 2014: Uudelleen löydetty itsehallinto



Eurooppalaistuva Suomi

- Kylmän sodan päättyminen ja Neuvostoliiton romahdus mahdollistavat uuden länsi-integraation
- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan 1991
 - Kumppanuuden ja organisaatiovapauden periaatteet
 - Pidättyväinen suhde rahoitusperiaatteeseen: ei sisällytetä sääntelyyn, vaikka se huomioidaan esim. valiokuntatyössä



Kuva: Museovirasto, Mika Launis



Itsehallinnon rajoituksiin havahdutaan

- Kuntalain (365/1995) esitöissä havahdutaan itsehallinnon puutteisiin: valtionosuusjärjestelmä ja kuntia koskeva laaja sääntely rajoittavat itsehallintoa
 - Kumppanuuden idea ja organisaatiovapaus eurooppalaisesta traditiosta
 - Tavoitteista huolimatta lakiin sisältyy merkittävästä “hallinonalan ohjausta ja kehittämistä” (Heikki Ylikangas 1990)
- Perustuslaki (731/1999) pettymys: itsehallintoa ei täsmennetä
 - Pitkä määrittelemättömyyden trendi!
 - Sen sijaan PL vahvistaa valtion puuttumiskeinoja ja lisää uuden valvontamekanismin: 22 §:n vaatimus yhdenvertaisuuden edistämisestä on tulkittu oikeudeksi valvoa kuntia



Vallankäyttäjät hukassa?

- Osallistuminen heikkenee yhä
 - Ratkaisukeinoina uudet osallistumisen mekanismit: kuntien tiedotusvelvollisuus, kansanäänestykset...
 - Haaste: kasvattavat entisestään eroa asukkaiden välillä
 - Huoli mahdollisesta maakuntahallinnosta: PeV velvoitti huolehtimaan maakuntakokeilujen yhteydessä, että asukkaiden ääni kuuluu päätöksenteossa

Kuva: Museovirasto, Kankainen, Kari,
Pukeva konkurssin jälkeen



2015 - : Missä itsehallinto on?



Määrittelemättömyys on uusi normaali

- Kuntalain (410/2015) esityöt: perustuslakiuudistuksen jälkeen itsehallintoa ei tarvitse erikseen määritellä
 - Kuntalain tehtäväksi jäi määritellä uudelleen kuntien tehtäviä, toimintaa markkinoilla sekä valtion ja kuntien suhdetta
 - Itsehallinto jo pysyvä elementti?
 - Rahoitusperiaate ei vielääkään pääse kuntalakiin
 - Uudet valvonnan ja seurannan työkalut valtioneuvostolle



Historiallisten tehtävien siirto hyvinvointialueille

- Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 1 §:ssä hyvinvointialueet määritellään **kuntia suuremmiksi itsehallintoalueiksi**
 - 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 määrätyt tehtävät. Siirrettäviä tehtäviä ovat sosiaali- ja terveystalvet sekä pelastustoimi.
 - Lain tavoitteeksi asetetaan yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden turvaaminen kuntalaisille, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen sekä palveluiden turvallisuuden, saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen sekä kustannusten hillitseminen
- PeV tunnistanut, että alueiden itsehallinto ei ole yhtä voimakasta kun kuntien – samaa osoittaa äänestysaktiivisuus



Itsehallinnon lamakausi

- Hyvinvointialueet eivät nauti samanlaista itsehallintoa kuin kunnat: verotusoikeus puuttuu
 - PeV:n kannanotoista huolimatta alueiden itsehallinto ei ole täydellistä
- Aktivointitoimista (vanhus- ja vammaisneuvostot, nuorisovaltuus) huolimatta osallistuminen jäänyt heikoksi
- Kuntakentän kriisit tarjoavat mandaatin valtiolle puuttua voimakkaasti kuntien toimintaan ja olemassaoloon

Yhteenveto

Suomessa on vuosisatainen perinne paikallisyhteisöjen tekemästä päätöksenteosta eli kunnallisesta itsehallinnosta. Ilmiö on ollut olemassa ennen sen rantautumista lakikieleen. Vuosisatojen kuluessa yhteisön päätöksentekoon on päässyt osallistumaan yhä useampi sen jäsen, mutta samalla päätäntävalta on kaventunut erityislainsäädännön keinoin.



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

uef.fi

