



Matti Muukkonen

KUNTALAIN SOVELTAMISALASTA



Matti Muukkonen

KUNTALAIN SOVELTAMISALASTA

Akateeminen väitöskirja, joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston salissa LS 2 toukokuun 6. päivänä 2022 klo 12.



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Väitöskirjan ohjaajat:

Professori emeritus Juha Karhu, Lapin yliopisto

Professori Tomi Voutilainen, Itä-Suomen yliopisto

Väitöskirjan esitarkastajat:

Professori emerita Eija Mäkinen, Vaasan yliopisto

Professori emeritus Aimo Ryytänen, Tampereen yliopisto

Vastaväittäjä:

Professori emerita Eija Mäkinen, Vaasan yliopisto

© 2022 Matti Muukkonen

Kannen suunnittelu: BoD – easyCOVER ja Matti Muukkonen

Sisuksen taitto: Matti Muukkonen

Kustantaja: BoD – Books on Demand, Helsinki, Suomi

Valmistaja: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Saksa

ISBN: 978-952-80-6141-0

Abstract

Matti Muukkonen

Kuntalain soveltamisalasta (On the Scope of the Local Government Act)

Norderstedt: BoD – Books on Demand, 2022, XII+318 pages.

ISBN 978-9-5280-6141-0

The primary regulation of Finnish municipalities, the Local Government Act (410/2015), was revised in 2015. It was mainly applied at the beginning of the term of office of the councils that began after the 2017 municipal elections. The Act contains general provisions concerning municipal administration, decision-making procedures, and finances. It stipulates, among other things, the purpose of the law, the mission of the municipality, the scope of the law, key definitions, the general mission and tasks of the municipality and the relationship between the state and the municipality, municipal elections, participation possibilities, municipal bodies, leadership and the positions of employee representatives, steering of Municipal Groups, decision-making and administration procedures, municipal finances, administrative and financial control, municipal market operations and appeal procedures. One of the key reforms has been to adopt the concept of *municipal activities* into law, to which part of the regulation is also tied.

This dissertation examines the question of what the Local Government Act applies to. The examination focuses on the provisions of the scope of the Local Government Act, on the one hand, and on how they guide the application of individual provisions of the Local Government Act, on the other hand. The study argues that the Act and the government proposal that led to its enactment result in a misconception of the extent of its application. The study further shows, how the Local Government Act and the statements in its preliminary work give an incomplete and partly erroneous picture of the provisions of the municipality's administration and finances in the Finnish legal system. As the study shows, this should not be the case in the light of the views of the Constitutional Law Committee, but the target group for regulation should be able to apply the provisions without difficulty.

This mainly legal dogmatic research consists of a total of six (6) peer-reviewed articles published between 2019 and 2021, as well as a supplement and summary section enriching them. In addition, a peer-reviewed article on previous municipal law research is also attached to the research report. These articles clarify, among other things, the content of section 2 (1) of the Local Government Act (scope provision) concerning the concept of the administration and finances of the municipality and the concept of municipal activities. The articles further deal with the regulation of the scope of the basic municipal regulations, previously in force, and develop a more comprehensive interpretation model, especially for the use of municipal administrative authorities. Simultaneously, several interpretative recommendations are made regarding the existing law, for example, concerning the draft budget of the

municipality. Finally, based on the articles and deepening the themes presented therein, the supplementary and summary section examines the previous theory formation on the relations between the provisions, on the one hand, and on the other, develops a solution methodology specifically for the use of municipal authorities.

The main result of the study is that the regulation concerning the organization of municipal administration and finances is not limited to the Local Government Act. Although the starting point has been that the regulation of these themes should be comprehensively reflected in the specific act in question, special legislation still contains significant complementary regulation. This will impact, for example, when the municipality restructures its administration. Correspondingly, the regulation of the municipality's finances can also be identified extensively in other legislation.

Another key result of the study, is that the adaptation of the concept of appropriate municipal activity to the Local Government Act, does not seem to have gone smoothly. Based on the research conducted, it appears that the impact of the scope regulation and the characteristics of the scope provisions have not been considered adequately during the drafting of the law. As a result, there is a kind of legal impasse. Based on the lessons presented in the legal study, the scope provisions of the Local Government Act led to unsustainable results, which the regulation itself is incapable of resolving. This means that following the well-established doctrine of legal reasoning will result in a practically impossible situation: for many provisions, the municipal law must be interpreted contrary to the legal guidelines set out in the scope provisions.

The study proposes a comprehensive reform of the Local Government Act, focusing on municipal activities adopted in the 2015 Act. At the same time, it is proposed that the regulation should be modelled on the previous legislation concerning municipalities so that in the future, the municipal law will specify the extent to which the regulation will apply to the constitution, the Municipal Group, and other municipal activities. This would be expected to better facilitate the application of the law in municipalities.

Keywords: Local Government Act, municipal law, administration, theory of legal reasoning, *lex specialis*

Tiivistelmä

Matti Muukkonen

Kuntalain soveltamisalasta

Norderstedt: BoD – Books on Demand, 2022, XII+318 sivua.

ISBN 978-9-5280-6141-0

Suomen kuntia koskevan sääntelyn perussäädös, kuntalaki (410/2015) uudistettiin vuonna 2015. Pääosin sitä ryhdyttiin soveltamaan vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen aloittaneiden valtuustojen toimikauden alussa. Kuntalaki sisältää yleiset säännökset koskien kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta. Siinä säädetään muun muassa lain tarkoituksesta, kunnan toiminta-ajatuksesta, lain soveltamisalasta, keskeisistä määritelmistä, yleisellä tasolla kunnan toimialasta ja tehtävistä sekä valtion ja kunnan välisestä suhteesta, kuntavaaleista ja muista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, kunnan toimielimistä, johtamisesta ja luottamushenkilöiden asemasta, kuntakonsernin ohjaamisesta, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä, kunnan taloudesta, hallinnon ja talouden tarkastamisesta, kunnan toiminnasta markkinoilla sekä muutoksenhakumenettelyistä. Yhtenä keskeisenä uudistuksena on ollut omaksua lakiin *kunnan toiminta* -käsite, johon myös osa sääntelystä on sidottu.

Tässä väitöskirjassa tarkastellaan kysymystä siitä, mihin kuntalakia sovelletaan. Tarkastelu kohdistuu yhtäältä kuntalain soveltamisalasäännöksiin sekä toisaalta siihen, miten ne ohjaavat kuntalain yksittäisten säännösten soveltamista. Tutkimuksessa esitetään väite, jonka mukaan kuntalaki ja sen säätämiseen johtanut hallituksen esitys synnyttävät virheellisen käsityksen siitä, missä laajuudessa sitä tulisi soveltaa. Edelleen teoksessa esitetään, kuinka kuntalaki ja sen esitöiden lausumat antavat riittämättömän ja osin virheellisen kuvan siitä, miten kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä Suomen oikeusjärjestyksessä on säädetty. Kuten tutkimuksessa tuodaan ilmi, näin ei perustuslakivaliokunnan näkemysten valossa saisi olla, vaan sääntelyn kohderyhmän tulisi ilman vaikeuksia kyetä soveltamaan säännöksiä.

Pääosin lainopillinen tutkimus koostuu yhteensä kuudesta (6) vertaisarviodusta artikkelista, jotka on julkaistu vuosina 2019–2021 sekä niitä rikastavasta täydennys- ja yhteenveto-osasta. Lisäksi tutkimusraporttiin on liitetty aikaisempaa kunnallisoikeudellista tutkimusta käsittelevä vertaisarvioitu artikkeli. Näissä artikkeleissa selvennetään muun muassa kuntalain 2 §:n 1 momentin (soveltamisalasäännös) sisältöä kunnan hallinnon ja talouden järjestämisen sekä kunnan toiminta -käsitteen osalta. Edelleen artikkeleissa käsitellään aiemmin voimassa olleiden kunnallisten perussäädösten soveltamisalasääntelyä sekä kehitellään kokonaisvaltaisempaa tulkintamallia erityisesti kunnan hallintoviranomaisten käyttöön. Samalla esitetään lukuisia tulkintasuosituksia koskien voimassa olevaa oikeutta esimerkiksi kunnan talousarvioprojektin osalta. Artikkelien pohjalta ja niissä esitettyjä teemoja syventäen täydennys- ja yhteenveto-osassa tarkastellaan yhtäältä säännösten välisiä suhteita koskevaa aikaisempaa teorianmuodostusta sekä toisaalta jatkokehittellen nimenomaan kuntaviranomaisten käyttöön soveltuvaa ratkaisumetodiikkaa.

Tutkimuksen keskeisenä tuloksena on se, ettei kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskeva sääntely rajoitu vain kuntalakiin. Vaikka lähtökohtana on ollut, että näitä teemoja koskevan sääntelyn tulisi kattavasti ilmetä nimenomaan kyseisestä säädöksestä, sisältää erityislainsäädäntö edelleen merkittävästi täydentävää sääntelyä. Tällä on vaikutusta muun muassa silloin, kun kunta uudistaa hallintorakenteitaan. Vastaavasti kunnan taloutta koskevaa sääntelyä on havaittavissa laajasti myös muusta oikeusjärjestyksestä.

Toinen tutkimuksen keskeinen tulos on se, että sinänsä tarkoituksenmukaisen kunnan toiminta -käsitteen adaptoiminen kuntalakiin ei näyttäisi sujuneen ongelmitta. Suoritetun tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että lainvalmistelussa ei ole asianmukaisesti tarkasteltu soveltamisalasääntelyn vaikutusta ja soveltamisalasäännösten ominaisuuksia. Tämän seurauksena on eräänlainen oikeudellinen umpikuja. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa esitettyjen oppien perusteella kuntalain soveltamisalasäännökset johtavat kestäättömiin lopputuloksiin, joita sääntely itsessään ei kykene purkamaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että noudattamalla vakiintuneita oppeja ratkaisuahtista, päädytään tilanteeseen, joka on käytännössä mahdoton: kuntalakia on monien säännösten osalta tulkittava vastoin soveltamisalasäännöksissä ilmaistuja oikeusohjeita.

Tutkimuksessa ratkaisuksi esitetään kuntalain kokonaisuudistusta siten, että keskiöön nostetaan vuoden 2015 lakiin omaksuttu kunnan toiminta -käsite. Samalla esitetään, että sääntelylle tulisi ottaa mallia aikaisemmasta kuntia koskeneesta lainsäädännöstä siten, että kuntalaissa jatkossa selkeästi ja perustuslakivaliokunnan aiempia katoja mukaillen eriteltäisiin miltä osin sääntely tulee sovellettavaksi peruskunnassa, kuntakonsernissa ja muussa kunnan toiminnassa. Tämän arvioitaisiin helpottavan lain soveltamista kunnissa.

Avainsanat: kuntalaki, kuntaoikeus, hallinto, oikeudellisen ratkaisun teoria, lex specialis

Tämän teoksen ei pitänyt koskaan syntyä. Tai ehkä väärin on sanoa niin, sillä palatessani yliopistolle keväällä 2019 olin kyllä aikeissa kirjoittaa *post doc* -tutkimuksen nimenomaan tästä aiheesta, *kuntalain soveltamisalasta*. Tarkoitus oli kuitenkin tuottaa monografia, jonka valmistelua yksittäiset artikkelit olisivat tukeneet. Se, että suunnitelmat muuttuivat ei ollut minulle uutta. Eihän ensimmäisen väitöskirjanikaan nimi ja aihe lopulta ollut ”Julkinen yhdistysoikeus”, vaan ”Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä” (2012). Sen toteutustapakin oli alkuperäisestä monografia-aikeesta vaihtunut artikkeliväitöskirjaan. Tuosta palkintona saavutin hallintotieteiden tohtorin tutkinnon yhtenä viimeisistä Joensuussa väitelleistä ennen kuin laitokselle myönnettiin oikeustieteen tutkinnonanto-oikeudet. Tämä siitäkin huolimatta, etten ole eläissäni suorittanut yhtään opintoviikkoa tai -pistettä hallintotiedettä.

Se ei ole estänyt tiedeyhteisön joitain jäseniä argumentoimasta tutkintotutkimuksen nimikkeiden kautta. Kun omilla luennoillani on niin oikeustieteen kuin hallintotieteiden lahjakkaiden ylioppilaiden ohella myös yhteiskuntatieteilijän tai vaikkapa kasvatustieteilijän taimia, olen pitänyt sellaisia puheenvuoroja hyvin ilkeämielisenä. Tästä huolimatta minuunkin se aikanaan sattui. Niinpä vuonna 2014 innostuin silloisten työtehtävieni ja jatko-opintokaverini *Tomi Voutilaisen* kannustamana hakemaan toista väitöskirjaoikeutta. Näin ensin kotiyksiköstäni Joensuusta, jossa kuitenkin luotiin minua varten uusi periaate, jonka mukaan HTT:ksi laitoksella väitellyt henkilö ei voinut enää OTT-tutkimtoa suorittaa. Kun alkuperäinen aiheeni oli immateriaalioikeuteen liittyvä teema ”Tiedon omistajuudesta”, löytyi määrääkaista professuuria hoitaneen Voutilaisen rinnalle Lapin yliopistosta ohjaajaksi ensimmäisessä väitöksessäni vastaväittäjänäni toiminut professori *Juha Karhu*, jota näin sivumennen voin sanoa arvostavani suomalaisessa oikeustieteessä korkeimmalle yhdessä edesmenneen *Hannu Tapani Klamin* kanssa.

Vuosina 2019–2021 julkaisin lukuisia kunta- ja laajemminkin julkisoikeudellisia artikkeleja eri joulaleissa. Keväällä 2021 läheisimpänä työtoverinani toimiva professori Voutilainen heitti eräässä keskustelussamme esiin ajatuksen siitä, miksen hyödyntäisi vanhaa opinto-oikeuttani ja yhdistäisi jo tekemääni työtä toiseksi väitöskirjakseni. Hallinnon ja tiedekunnan myönteisen suhtautumisen jälkeen, oli aika kertoa ideasta toiselle ohjaajalle. Ne ketkä teistä Juhan tuntevat, eivät liene yllättyneitä reaktiosta ja niin

enemmän ja vähemmän sivutoimisesti tämä teos päättyi esitarkastukseen puolen vuoden kuluttua tuosta keskustelusta. Tilanteeni on toki ollut varmastikin toinen kuin monilla muilla doktorandeilla, mutta voin sanoa nauttineeni siitä, kuinka sain mahdollisuuden käydä teemaan liittyviä keskusteluja Juhan ja toki Tominkin kanssa. Kiitos Teille näistä. Toivottavasti tekin saitte näistä jotain.

Tätä kirjoittaessani odotan innolla myös tulevaa väitöstilaisuutta. Olin hyvin mielissäni siitä, että tiedekuntaneuvosto määräsi jo esitarkastajikseni professori emerita *Eija Mäkisen* ja professori emeritus *Aimo Rynnäsen*. Kiitos Teille, kun otitte tehtävän vastaan ja erityinen kiitos rakentavista kommentistanne osana lausuntojanne. Toivottavasti olen onnistunut edes osaan huomioista vastaamaan tässä vaiheessa. Lopuista keskustellaan sitten itse tilaisuudessa. Sen suhteen erityinen kiitos Mäkiselle myös siitä, että olette lupautuneet toimimaan vastaväittäjänäni. Uskon, että keskustelustamme väitöstilaisuudessa tulee antoisa.

Tutkiessani taannoin kunnallisoikeuden historiaa, kävi ilmi, ettei tämän tyyppistä tutkimusasetelmaa, jonka väitöskirjaani lopulta rakensin, ollut aiemmin – ainakaan kunnallisoikeuden puitteissa – toteutettu. Esitarkastuslausunnoissaankin niin Rynnänen kuin Mäkinen pitivät aihevalintaa yllättävänä, mutta jos oikein ymmärrän myös heidän mielestään useita oikeudellisia ongelmia sisältävänä ja siten perusteltuna. Vaikka aihepiiri onkin hyvin vahvasti lakiin kiinnittyvä, on siihen kohdistunut kiinnostus perua ennen kaikkea käytännön työelämästä. Erityisesti niissä kunnan virkatehtävissä, joissa olen toiminut, peruskysymykset ovat tulleet vastaan, eikä esimerkiksi oikeuskäytännöstä tuolloin juurikaan ole ollut apua syntyneiden ongelmien selvittämisessä. Nyt toivon, että tämän teoksen avulla niin entisille kollegoille kuin muillekin kuntien (ja ehkäpä myös hyvinvointialueiden) viranhaltijoille löytyisi ”kättä pidempää”.

Vuosien varrelta niin *Tapio Määttä* kuin *Juha Raitio* ansaitsevat tulla muistetuiksi erityisesti *lainopilliseen* tutkimukseen kannustaneina opettajinani ja ystävinäni. Molemmat ovat myös vuosien varrella sparranneet ja tukeneet niin akatemiassa kuin sen ulkopuolellakin. *Pauli Rautiaisen* kanssa taas olemme vuosien varrella käyneet monen monta keskustelua eri teemoista, ja minusta oikein hauskaa on ollut se, kuinka suomalaisista oikeustieteilijöistä näkemyksemme nimenomaan oikeustieteistä ovat todennäköisesti juuri Paulin kanssa yhteneväisimmät. Tämä siitäkin huolimatta, että esimerkiksi yhteiskuntafilosofiset ideologiamme poikkeavat taas jopa eniten.

Tuoreemmista tuttavuuksista nimenomaan oikeustieteellisinä keskustelukumppaneina haluan nostaa esiin vielä *Matti Marttusen* ja *Toni Malmisen*, joiden kanssa keskustelut ovat olleet varsin hedelmällisiä. Kiitos Teille kaikille keskusteluista. *Roseanna Avento* sen sijaan ansaitsee kiitoksen englanninkielisen yhteenvedon kieliasun tarkastamisesta. *Sari* ja *Hannu Korhosen* apu teoksen julkaisukuntoon laittamisessa oli myös kiitoksenarvoista.

En tiedä huomasiko meillä kotona oikeastaan kukaan, että aloin toista väitöstä tekemään tai sen sain valmiiksi. Usein väitöskirjojen esipuheissa kerrotaan pitkistä päivistä ja perheen venymistarpeesta. Tällaista en tähän ajatellut sepittää, koska se ei johdu tästä prosessista. Olen ainakin voimakkaasti pyrkinyt työskentelemään vain ”virka-ajalla”. Ajoittaista ”poissa-olevuutta” on kuitenkin syytä pyytää anteeksi. Sitä ei kuitenkaan liene mahdollista laittaa tämän teoksen ristiksi, vaan pikemminkin kyse on siitä, että tutkimus työnä on valitettavan kokonaisvaltaista, ajatuksia vangitsevaa ja kuluttavaa. Kaikesta puutteistani huolimatta kiitos *Laura*, *Ellen*, *Noel* ja *Minea*, että olette olemassa. Olette minulle tärkeimpiä asioita tässä maailmassa. Rakastan Teitä nyt, aina ja ikuisesti.

Asuntoautossa, espoolaisen erillistalon pihassa tammikuussa 2022,

Matti

Luettelo alkuperäisartikkeleista

Tutkimus perustuu seuraaviin alkuperäisartikkeleihin:

- I. *Muukkonen, Matti*, Kunnallis- ja kuntalakien soveltamisalojen kehityksestä. Edilex 23.9.2021/46. 26 sivua. Uudelleenjulkaitaan Edita Publishing Oy:n luvalla.
- II. *Muukkonen, Matti*, ”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Edilex 20.3.2019/11. 28 sivua. Uudelleenjulkaitaan Edita Publishing Oy:n luvalla.
- III. *Muukkonen, Matti*, Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020, s. 40–67. 28 sivua. Uudelleenjulkaitaan Helsingin Kamari Oy:n luvalla.
- IV. *Muukkonen, Matti*, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. Lakimies 2/2020, s. 221–246. 25 sivua. Uudelleenjulkaitaan Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n luvalla.
- V. *Muukkonen, Matti*, Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019, s. 356–373. 18 sivua. Uudelleenjulkaitaan Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n luvalla.
- VI. *Muukkonen, Matti*, Kunnan talousarvioprojektista. Oikeus 3/2021, s. 363–385. 23 sivua. Uudelleenjulkaitaan Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n luvalla.

Lisäksi tämän tutkimusraportin liitteenä julkaistaan uudelleen:

- I. *Muukkonen, Matti*, Havaintoja suomalaisesta kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta – eli selvitys ja dokumentaatio siitä, mitä kaikkea alalla onkaan tähän mennessä tutkittu. Edilex 18.10.2021/49. 35 sivua. Uudelleenjulkaitaan Edita Publishing Oy:n luvalla.

Sisällysluettelo

Abstract	III
Tiivistelmä.....	V
Alkulause	VII
Luettelo alkuperäisartikkeleista	X
1. Aluksi	1
1.1. Väitteet.....	1
1.2. Tiedonintressi ja tutkimusongelma	2
1.3. Tutkimusraportin tarkoitus ja rakenne sekä artikkelien järjestys.....	6
2. Teoreettinen viitekehys.....	9
2.1. Keskeiset käsitteet	9
2.1.1. Kuntalaki, kunta, sen hallinto ja kunnallinen itsehallinto.	9
2.1.2. Soveltamisala ja lain soveltaminen	18
2.1.3. Ratkaisuakti	21
2.2. Aikaisempi tutkimus	26
2.2.1. Kunnallisoikeudellinen tarkastelu	26
2.2.2. Tradition muutos	29
2.2.3. Oma aiempaa teorianmuodostusta	34
2.2.4. Säännösten väliset suhteet	36
2.3. Tutkimusmenetelmä(t)	39
2.3.1. Lainopin kritiikki ja metatulkinta	39
2.3.2. Hallintovirkamiehen näkökulma	41
2.3.3. Tarve kontekstin hahmottamiseen	50
2.4. Tutkijajäsenistö.....	52
3. Tutkimuksen ja sen osatutkimusten tulokset	57

3.1.	Kunnallis- ja kuntalakien soveltamisalojen kehityksestä	57
3.2.	"Kunnan toiminta" -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset	59
3.3.	Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus	61
3.4.	Kunnan hallintorakenteen järjestämistä	63
3.5.	Kunnan talouden järjestäminen	65
3.6.	Kunnan talousarvioprojektista	67
3.7.	Täydentävä tarkastelu	70
3.7.1.	Tarkastelutarpeesta yleisesti	70
3.7.2.	Kuntalain soveltamisesta kuntayhtymissä	72
3.7.3.	Kuntalain soveltamisesta kuntakonsernissa	76
3.7.4.	Kuntalain soveltamisesta kunnan toiminnassa	82
4.	Lopuksi	85
4.1.	Kuntalain 2 §:n 1 momentin sisällöstä	85
4.2.	Kuntalain säännösten soveltamisalasta	88
4.3.	Kunnallinen lainsoveltaminen	89
4.4.	Kohti julkisen hallinnon oikeutta	93
	Lähteet	95
	Kirjallisuus	95
	Virallislähteet	112
	Oikeustapaukset	117
	Alkuperäisartikkelit	119
	Liite	281

1. Aluksi

1.1. Väitteet

Kuntalain (410/2015) 2 §:n (1484/2016) 1 momentin mukaan "[t]ätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan". Kyseisen lain esitöiden mukaan "[k]untalaki on kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskeva yleislaki".¹ Edelleen esitöiden mukaan lain "lähtökohdana on, ettei erityislajeissa tulisi säätää kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä erikseen, vaan keskeiset kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä koskevat säännökset sisältyvät" siihen.² Kuntalain esitetäänkin esitöissä olevan kunnan hallintoa ja taloutta koskevan sääntelyn osalta kattava, jolloin vastaavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulee välttää.³

Näkemykseni mukaan kuntalain esitöiden lausumat antavat riittämättömän ja osin virheellisen kuvan siitä, miten kunnan hallinnosta ja taloudesta Suomen oikeusjärjestyksessä on säädetty. Toisin kuin esitöissä esitetään, kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä ei ole säädetty kuntalaissa kattavasti, vaan merkittävä osa näitä sääntelyalueita koskevista asioista on teknisesti sijoitettu nimenomaan erityislainsäädäntöön.⁴ Vaikka edellä mainittuun säännökseen on sisällytetty varaus "jollei lailla toisin säädetä", on mitä ilmeisimpänä sääntelypoliittisena kannanottona esitetty se, kuinka juuri

¹ HE 268/2014 vp, s. 9/I; ks. myös mts., s. 1/I.

² Mts., s. 9/I.

³ Mts., s. 135/II. Kuten *Aimo Ryyänen* (2021, s. 2) tätä tutkimusta koskevassa esitarkastuslausunnossaan tuo esiin, on kunnan hallintoa koskevan sääntelyn keskitämisen tausta vuoden 1995 kuntalaissa (365/1995), jonka tavoitteena oli koota kunnan hallintoa koskevat säännökset nimenomaan siihen. Tämä hänen mukaansa näkyy erityisesti lakia valmistelleen kunnalliskomitean mietinnöstä (KM 1993:33, s. 20), jossa todetaan seuraavaa: "Kuntalaista kunnallishallinnon peruslaki -- Kaikkien keskeisten kuntaa ja sen hallintoa koskevien säännösten tulisi olla kuntalaissa, jolloin erityislainsäädännön tarve vähenee." Huomionarvoista on todeta, ettei vastaavaa fraasia ilmene vuoden 1995 kuntalain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä; ks. HE 192/1994 vp. Kuntalain suhteesta erityislainsäädäntöön ennen vuoden 1995 kuntalain säätämistä ks. Aulis Pöyhönen 1988 ja Ryyänen 1988.

⁴ Ks. Muukkonen LM 2/2020, s. 244–245 ja Oikeus 4/2019, s. 370–371. Näin edelleen siitäkkin huolimatta, että erityislainsäädännön karsintaa on aika-ajoin tehty jo aiemmin *inter alia* ns. *vapaakuntakokeilun* yhteydessä; ks. Ryyänen 2021, s. 3 ja 5.

tästä kyseisestä *säädöksestä*⁵ tulisi pääsääntöisesti ilmetä kattavasti kaikki olennaiset kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskevat oikeusohjeet. Näin ei siis nähdäkseni ole.

Kysymys kattavuudesta ei ole ainoa kyseiseen säännökseen liittyvä epäselvyyttä aiheuttava elementti. Kuten edeltä voi huomata, ilmaisee säännös myös sen, kuinka kuntalakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, myös *kunnan toimintaan*. Esitöissä tätä ratkaisua selitetään siten, että lain soveltamisala on lähtökohtaisesti peruskuntaa laajempi, kattaen siten peruskunnan ja kuntalain 6 §:n 1 momentin (419/2021) tarkoittamien *kunnan tytäryhteisöjen* lisäksi myös kuntalain 8 luvussa säännellyn *kuntien yhteistoiminnan* sekä *muun omistukseen, sopimukseen ja rahoitukseen* perustuvan toiminnan (kuntalaki 6.2 §).⁶ *Myös tältä osin näkemykseni on, että kuntalaki esitöineen on omiaan synnyttämään virheellisen käsityksen siitä, missä laajuudessa se tulee sovellettavaksi.*

1.2. Tiedonintressi ja tutkimusongelma

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on perustella väitteet, jotka edellä esitin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka sääntelyn kohderyhmän tulisi kyetä soveltamaan säännöksiä ilman vaikeuksia.⁷ Sen mukaan lainsäädännössä tuleeakin selkeästi osoittaa mitkä säädöksen sisältyvistä säännöksistä tulevat sovellettavaksi missäkin sääntelykohteessa.⁸ Myös oikeuskirjallisuudessa lainsäädännön keskeisenä laatutekijänä on pidetty *sääntelyn selkeyttä* ja *ymmärrettävyyttä*.⁹ Kirjoituksissa esitetyn mukaisesti säädösvalmistelussa tulisikin arvioida sitä,

⁵ Säädös on ”yleisnimity[s] laeille, asetuksille ja niitä alemmanasteisille normipäätöksille”. Säädökset koostuvat säännöksistä. Erityisesti lainvalmisteluaineistossa on tyyppillistä erotella myös pykälän ja säännösten käsitteet toisistaan sekä tunnistaa pykälän jakautuvan edelleen momentteihin ja niiden taas kohtiin ja alakohtiin; ks. Niemivuo 2002, s. 25. Voitaneen kuitenkin sanoa, että säännöksen käsitettä on mahdollista käyttää yleisemmin tarkoittamaan koko pykälää, sen momenttia tai yksittäistä momenttiin sisältyvää lausetta.

⁶ HE 268/2014 vp, s. 135/II.

⁷ Ks. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I. Ks. myös Voutilainen – Muukkonen Edilex 35/2021, s. 2. Laajemmin perustuslakivaliokunnan käytännöstä ks. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 13/2020 vp, s. 4.

⁸ Ks. PeVL 18/2009 vp, s. 3/II. Kriitistä vaikeaselkoisuutta kohtaan ks. esim. PeVL 21/2010 vp, s. 5/I–II.

⁹ Ks. esim. Tala 2005, s. 30, 83, 121–122 ja 137, Tala LM 5/2010, s. 798–799, Oikeusministeriö 2004:4, s. 9 ja 24. Keinänen – Vuorela LM 2/2015, s. 180.

pystyvätkö sääntelyn kohteena olevat tahot ymmärtämään säännösten perustella, mikä voimassa oleva oikeus on.¹⁰ Jos säännökset jäävät epäselviksi tai niiden perusteella ei ilmene missä tilanteissa ja miten niitä tulisi soveltaa, voi asiassa muodostua ongelmia erityisesti silloin, kun kyse on vailla oikeustieteellistä koulutusta olevista lainsoveltajista. Tyypillisesti kunnissa lain soveltajat ovat juuri tällaisia.

Kuntalain 2 §:n 1 momentin perusteella voidaan tehdä kaksiosainen ongelmanasettelu liittyen erityisesti jälkimmäiseen väitteeseen: kun kyseisessä säännöksessä säädetään kuntalakia sovellettavan – jollei lailla toisin säädetä – myös kunnan toimintaan, pitäisi tämän lähtökohtaisesti tarkoittaa sitä, että kuntalain säännökset tulevat sovellettavaksi myös esimerkiksi yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavissa organisaatioissa.¹¹ Jatkokysymys silloin sisältää jälleen kaksi uutta kysymystä eli sen, mitä *lailla toisin säättämällä* tuossa yhteydessä tarkoitetaan sekä sen, *miten ja miltä osin kuntalain säännökset ylipäättään voisivat tulla sovellettavaksi kunnan toiminnassa*. Tällä on nähdäkseni iso merkitys, kun huomioidaan, että kunnan toiminta -käsitteen piiriin kuuluu esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien (sopimus- tai rahoitusperusteisuus) rinnalla joukko vaikkapa energiayhtiöitä (omistusperusteisuus) sekä niin Suomen Kuntaliitto ry (rahoitusperusteisuus) kuin joukko erilaisia, avustettavia kansalaisjärjestöjä (rahoitusperusteisuus).

Tämän tutkimuksen avulla tuotetaan tietoa siitä, miten kuntalain säännökset tulee suhteuttaa muuhun oikeusjärjestykseen konkreettisissa soveltamistilanteissa. Tutkimus osallistuu oikeustieteelliseen keskusteluun koskien erityisesti *kuntaoikeuden*¹²

¹⁰ Ks. esim. Keinänen LM 6/2013, s. 1111.

¹¹ Ks. myös laki hyvinvointialueesta (611/2021) 4.2 § ja sen säätämiseen johtaneen HE 241/2020 vp, s. 514–515.

¹² Olen viime vuosina käyttänyt tietoisesti nimenomaan kuntaoikeuden käsitettä viitattessani kuntia koskevaa oikeudellista ainesta tarkastelemaan oikeustieteen osa-alueeseen (ks. esim. Muukkonen Edilex 2017, s. 2, Edilex 2019, s. 4, Oikeus 4/2019, s. 356 ja LM 2/2020, s. 223). Tällä olen poikennut perinteisestä kunnallisoikeuden käsitteestä (ks. esim. Ryynänen 1999, s. 18 ss.). Perusteluna muutokselle esitän sen, että jo vuoden 1995 kuntalain yhteydessä vanhasta *kunnallislaki* nimikkeestä luovuttiin (ks. HE 192/1994 vp, s. 18/I), jonka lisäksi myös esimerkiksi *kunnallisvaalien* nimi on muutettu *kuntavaaleiksi* (ks. vaalilaki, 714/1998, 11 luku ja kuntalaki 15 §, ks. myös HE 290/2014 vp, s. 1/I ja 2/II). Myös vanhan kuntalain 8 b §:n (1375/2007) *kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta* on uuden lain 13 §:ssä korvautunut *kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalla*. Sen sijaan edelleen kuntalain 24

*yleisiä oppeja*¹³ ja kuntaoikeudellisten lainsäädännön tulkintaa ja

§:ssä on säädetty *kunnallisesta kansanäänestyksestä* ja esimerkiksi lain 65 §:ssä *kunnallisesta liikelaitoksesta*. Tuoreesti myös kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki (304/2003, viranhaltijalaki) on nimetty uudelleen laiksi kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (nimi muutettu lailla 627/2021). Jo aiemmin säädöksen vanhasta nimikkeestä huolimatta siinä puhuttiin (ja puhutaan edelleen) *kunnan viranhaltijoista* (viranhaltijalaki 1.1 §, 627/2021). Vanhoista muotoiluista edelleen jäljellä ovat kuntalain 135 §:n *kunnallisvalitus* sekä tuloverolaissa (1535/1992) laajasti käytetty *kunnallisverotuksen* käsite. Huomaa, että myös *Kauko Heuru, Erkki Mennola* ja Ryynänen (2011, s. 38) ovat käyttäneet *varsinaisen kuntaoikeuden* käsitettä ilmentämään niitä säännöksiä, ”joilla välittömästi on tarkoitettu järjestää ja säännellä kuntaorganisaation rakennetta, toimintaa ja taloutta.” Niemivuo taas on Tieteen termipankkiin (2015) laatimassaan kirjoituksessa jaotellut alan *yleiseen* ja *erityiseen kunnallisoikeuteen* todeten, että yleisellä viitataan niihin säädöksiin, jotka ”määrittelevät kunnallishallinnon järjestysmuodon”. Näillä hän tarkoittaa mm. Suomen perustuslakia (731/1999), kuntalakia, vaalilakia, viranhaltijalakia sekä valtionosuussääntelyä. Sen sijaan erityisen kunnallisoikeuden piiriin kuuluvat erityisesti kunnallisia palveluja, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä opetusta ja kulttuuria koskevat säädökset. Erottelu lieenee perua *Reino Kuuskosken* (1955, s. 18) hahmottelemasta. Opi- ja pitraditiota kuvatessani (ks. esim. Muukkonen Edilex 49/2021) sen sijaan olen tietoisesti käyttänyt muotoilua kunnallisoikeudellinen lähinnä kahdesta syystä. Ensinnäkään en katso olevani oikeutettu jälkikäteen nimeämään koko tutkimusperinnettä uusiksi nykyaikaisemmalla käsitteistöllä sekä toiseksi käsitteen kunnallisoikeudellinen käyttäminen mahdollistaa laajemman tarkastelun aikaisempaan tutkimukseen. Asiassa on syytä huomioida myös Ryynäsen tämän tutkimuksen esitarkastuslausunnsaansa (2021, s. 8) esiin nostama seikka siitä, kuinka kunnallisoikeus -käsite voisi sitenkin olla perusteltu huomioimaan kuntien ohella myös muut ”kuntaperheeseen” kuuluvat yksiköt. Ryynänen (ibid.) kysyykin jäävätkö esimerkiksi uusia hyvinvointialueita koskeva tutkimus kuntaoikeuden kiinnostuksen ulkopuolelle? Kysymys on relevantti, sillä eduskunta hyväksyi kesällä 2021 lain hyvinvointialueesta, jolla Suomeen synnytettiin uusi julkisoikeudellisen yhteisön muoto (laki hyvinvointialueesta 2 §) 1.7.2021 alkaen; ks. sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon (616/2021, voimaantulolaki) 5 ja 69 §:t.

¹³ *Kaarlo Tuorin ja Toomas Kotkaksen* (2016, s. 1–2) mukaan ”[o]ikeusjärjestys on -- tapana jakaa -- oikeudenaloihin”, jotka ”poikkeavat toisistaan ennen kaikkea *yleisissä opeissaan*, joita sovelletaan oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, tutkimuksessa ja opetuksessa”. ”Eri oikeudenalojen yleisten oppien peruselementtejä ovat oikeudenalalla ominaiset yleiset käsitteet ja periaatteet”, jotka antavat niille identiteetin (Tuori 2002, s. 1). *Kimmo Nuotion* (LM 7–8/2004, s. 1279) mukaan ”[y]leiset opit ovat kuin normatiivisia näkökohtia joukkoon sellaisia yleisiä ongelmia, joita voidaan joutua koska tahansa pohtimaan, jos ne otetaan esille. Yleisten oppien tehtävänä on

Kuntalain soveltamisalasta - väitöskirja on tekijänsä toinen. Artikkeleista sekä täydennys- ja yhteenvedo- osasta koostuva teos keskittyy kuntalain (410/2015) 2 §:n 1 momentin tarkasteluun. Teoksessa esitetään kaksi väitettä: 1) kuntalain esiföiden lausumat antavat riittämättöman ja -osin virheellisen kuvan siitä, miten kunnan hallinnosta ja taloudesta Suomen oikeusjärjestyksessä on säädetty sekä 2) kuntalaki esitöineen on omiaan synnyttämään virheellisen käsityksen siitä, missä laajuudessa se tulee sovellettavaksi. Teoksessa esitetään kuntalain uudistamista sifen, että vuonna 2015 lakiin omaksuttu uusi kunnan toiminta - käsite nostettaisiin sääntelyn keskiöön.

BoD



9 789528 061410