

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA  
A-sarja N:o 152

**Olli Mäenpää**

# **KUNNAN HALLINTO**

**Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislalsta  
kunnan hallinnon perustana**

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN  
JULKAISUJA  
A-sarja N:o 152

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA  
A-sarja N:o 152

OLLI MÄENPÄÄ

## KUNNAN HALLINTO

**Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista  
kunnan hallinnon perustana**

The Organization of Municipal Administration  
in Finland

Summary

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA  
JAKAJA

# KUNNAN HALLINTO

**Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista  
kunnan hallinnon perustana**

KIRJOITTANUT

**OLLI MÄENPÄÄ**

**SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS**



Vammala 1981, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-040-9 nid.

ISBN 951-855-041-7 sid.

ISSN 0356-7206

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-619-3

## ALKUSANAT

Tämän tutkimuksen käsikirjoituksen ovat lukeneet professori Toivo Holopainen, hallintosihteeri Hannu Koskinen ja lakimies Kari Prättälä. He ovat esittäneet kritiikkiä ja muutenkin hyödyllisiä huomautuksia, jotka olen toivottavasti pystynyt ottamaan varteen. Tehokkaana ja aikaansaavana tutkimusapulaiseni on toiminut oikeustieteen kandidaatti Päivi Ahonen. Esitän heille parhaat kiitokseni.

Suomen Akatemian yhteiskuntatieteellisen toimikunnan tutkijana olen voinut päätoimisesti keskittyä tutkimukseen. Niinikään korkeimman hallinto-oikeuden myönteinen suhtautuminen tarpeellisen aineiston keräämiseen on helpottanut työtäni. Kiitän myös Suomalaista Lakimiesyhdistystä teoksen julkaisemisesta A-sarjassaan.

Helsingissä pääsiäisenä 1981

*Olli Mäenpää*

## SISÄLLYSLUETTELO

|                                                                                                    |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Alkusanat .....                                                                                    | V      |
| Sisällysluettelo .....                                                                             | VII    |
| Kirjallisuusluettelo .....                                                                         | X      |
| Lyhennyksiä .....                                                                                  | XIX    |
| <br>A. JOHDANTO .....                                                                              | <br>1  |
| 1. Kunnan hallinto julkishallinnon osana .....                                                     | 1      |
| 2. Tutkimustehtävästä, tutkimuskohteesta ja niiden erityispiirteistä ..                            | 5      |
| 3. Tutkimuksen lähteistä .....                                                                     | 11     |
| <br>B. KANSALAISTEN ITSEHALLINTO KUNTIEN HALLINNON PERUS-<br>TANA .....                            | <br>14 |
| 1. Kunnallishallinnon kehitys ja kunnallisen itsehallinnon merkitys<br>ennen HM:n säätämistä ..... | 15     |
| 2. HM 51.2 § ja kansalaisten itsehallinto .....                                                    | 21     |
| 2.1. HM 51.2 §:n säätäminen .....                                                                  | 21     |
| 2.2. Kansalaisten itsehallinnon merkitystä koskeva tulkinta .....                                  | 21     |
| 2.3. HM 51.2 §:n merkitys kuntien hallinnon kannalta .....                                         | 27     |
| <br>C. HALLINNON PÄÄTOIMINTAMUODOT KUNNASSA .....                                                  | <br>34 |
| I. Hallinnon päätoimintamuodot ja dualistinen periaate .....                                       | 35     |
| 1. Hallinnon päätoimintamuotojen määrittelyn kehittymisestä ....                                   | 35     |
| 2. Päätoimintamuotojen suhdetta koskeva tulkinta .....                                             | 43     |
| 2.1. Tulkinta 1800-luvun kunnallisasetusten pohjalta .....                                         | 44     |
| 2.2. Tulkintalinja 1900-luvun alussa .....                                                         | 46     |
| 2.3. Tulkintalinjan kehitys 1948KunL:n pohjalta .....                                              | 47     |
| a. Käytännöllis-realistinen käsitys .....                                                          | 48     |
| b. Käsitelainopillinen argumentointitapa .....                                                     | 52     |
| c. Analyytinen suuntaus .....                                                                      | 55     |
| d. Kielellis-muodollinen erittely .....                                                            | 56     |
| 3. Kunnanvaltuuston päätösvalan alasta KunL 7 §:n kannalta ....                                    | 57     |
| 3.1. Kunnanvaltuuston päätösvalta laadullisena ja sisällöllisenä<br>käsitteenä .....               | 58     |
| 3.2. Kunnanvaltuuston päätösvalan yleisyys .....                                                   | 65     |
| 4. Valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto KunL 7 §:ssä ....                                    | 68     |

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. Kunnanvaltuuston suhde muihin kunnan toimielimiin .....                                        | 70  |
| 1. Toimivaltaraja kunnanvaltuuston ja kunnan muiden toimielinten välillä .....                     | 71  |
| 2. Kunnanvaltuuston toimivalta muiden kunnan elinten ohjaamiseen .....                             | 76  |
| 2.1. Ohjauksen yleiset perusteet .....                                                             | 76  |
| a. Ohjauksen alasta .....                                                                          | 76  |
| b. Kunnanvaltuuston suorittaman ohjauksen muodollisista edellytyksistä .....                       | 84  |
| 2.2. Talousarvio yleisen ohjauksen muotona .....                                                   | 87  |
| 2.3. Kunnan hallinnon järjestäminen .....                                                          | 96  |
| a. Kunnanvaltuuston organisaatiovallan muodoista ja alasta .....                                   | 96  |
| b. Kunnan elinten toimivalta .....                                                                 | 100 |
| c. Toimivallan oikeudellinen perusta .....                                                         | 105 |
| d. Hallinnon järjestelyn sitovuus .....                                                            | 108 |
| e. Hallinnon järjestämisestä kunnan hallintokoneistossa ..                                         | 111 |
| 3. Kunnanvaltuuston päätösvallan delegointi .....                                                  | 115 |
| 3.1. Kunnanvaltuuston päätösvallan delegoinnin kehittämisestä ..                                   | 115 |
| 3.2. Kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämisen käsitteestä ....                                    |     |
| 3.3. Kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämisen muodot ja rajoitukset .....                         | 120 |
| 3.4. Siirretyn päätösvallan käyttämisestä .....                                                    | 123 |
| III. Kunnan muiden toimielinten suhde kunnanvaltuustoon .....                                      | 128 |
| 1. Valmistelulta .....                                                                             | 132 |
| 2. Kunnanvaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta .....                                       | 135 |
| D. KUNNAN VARSINAISEN HALLINTOKONEISTON RAKENNE .....                                              | 138 |
| I. Kunnan varsinaisen hallintokoneiston kokoonpano ja pääpiirteet ..                               | 138 |
| II. Kunnan hallintokoneiston rakennetta määräävät tekijät .....                                    | 141 |
| III. Toimivaltarajat kunnan hallintokoneistossa .....                                              | 142 |
| 1. Toimivaltarajojen yleisestä luonteesta kunnan hallintokoneistossa ..                            | 142 |
| 2. Kunnanhallituksen ja muiden kunnan hallintokoneiston viranomaisten välinen toimivaltaraja ..... | 144 |
| 2.1. Taustaa .....                                                                                 | 144 |
| 2.2. KunL 63 § toimivaltarajan määrittäjänä .....                                                  | 146 |
| a. Yleistä .....                                                                                   | 146 |
| b. Toimivaltarajan joustavuuden rajoitukset .....                                                  | 148 |
| i. Viranomaiset .....                                                                              | 148 |
| ii. Asiat .....                                                                                    | 150 |
| 3. Toimivaltaraja kunnan muiden viranomaisten välillä .....                                        | 153 |
| IV. Johto ja valvonta kunnan hallintokoneistossa .....                                             | 155 |
| 1. Johtamisen ja valvonnan muodollisista edellytyksistä .....                                      | 156 |
| 1.1. Johtamisen sisällöstä ja muodosta .....                                                       | 156 |
| 1.2. Valvonnan sisällöstä ja muodosta .....                                                        | 160 |

**Sisällysluettelo****IX**

---

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Johtamisen ja valvonnan alasta ja rajoituksista .....         | 162 |
| 2.1. Kunnanvaltuuston ohjausvallan asettamat rajoitukset .....   | 162 |
| 2.2. Valtion viranomaisten ohjausvallan asettamat rajoitukset .. | 163 |
| Summary .....                                                    | 169 |
| Viitattut KHO:n ratkaisut .....                                  | 175 |
| Asiahakemisto .....                                              | 177 |

## KIRJALLISUUSLUETTELO

- Ahtee, Aaro:* Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298—312.
- Ahtola, Ilpo:* Edellisen johdosta ja lisäksi. SK 1980 s. 395—396.
- Alanen, Pekka:* Kunnan yleinen toimiala. KM 1973: 60 s. 265—281.
- Alkio, Paavo:* Kunnallisista lautakunnista. Vaasa 1953.
- Allardt, Erik:* Kuntien asema tulevaisuuden yhteiskunnassa. SK 1973 s. 640—645.
- Andersson, Edward:* Överklagbarhet och besvärsmätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964.
- Asikainen, Jarmo:* Kunnan taloudellinen tehtävä valtiomonopolistisessa kapitalismissa. Tutkijaliiton julkaisusarja 10. Helsinki 1979.
- Aura, Matti:* Kunnalliset lautakunnat ja julkisen pakkovallan käyttäminen. SKL 1922/5—6 s. 66—75.
- Backman, Lars-Otto:* Den kommunala kompetensen. JFT 1968 s. 411—458.
- Blom, Raimo:* Perustuslaki ja kapitalismin kehitys. Tutkijaliiton julkaisusarja 6. Helsinki 1978.
- Boisman, A. W.:* Om stadsfullmäktiges och magistrats inbördes ställning. (Keskustelupeheenvuoro) JFT 1880 s. 302—308.
- Broomé, Bo & Eklundh, Claes:* Ny regeringsform — ny riksdagsordning. Malmö 1973.
- Brändström, Dan & Grimlund, Bengt E. & Ricknell, Lars:* Län, landsting, kommun. Regional och lokal förvaltning i Sverige. Lund 1979.
- Calmfors, Hans & Bergman, Jan:* Det kommunala delegationsinstitutet — tillåten och otillåten delegation. Kommunal tidskrift 1973 s. 838—843.
- Eckhoff, Torstein:* Forvaltningsrett. Oslo 1978.
- Ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmäksi sekä sosiaalihuoltolaiksi.* Sosiaali- ja terveysministeriö 1979.
- Eneberg, Wald:* Om stadsfullmäktiges och magistrats inbördes ställning. JFT 1879 s. 266—274.
- Erich, Rafael:* Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912. (Erich 1912)
- » — Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925. (Erich II)
- Espersen, Preben:* De kommunale beslutninger. Anden del. København 1973. (Espersen II)
- Frihagen, Arvid:* Forvaltningsrett II. Bergen 1977.
- Grante, Paul:* Om den kommunala instruktions- och finansmakten. Lund 1946.
- Gustafsson, Agne:* Kommunal självstyrelse. Lund 1977.
- Hallberg, Pekka:* Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.

- Hannus, Arno:* Kunnallislain uudet säännökset. SKL 1962 s. 510—513. (Hannus SKL 1962)
- » — Esittelystä sekä esittelijän asemasta ja vastuusta kunnallishallinnossa. SK 1977 s. 1071—1075. (Hannus SK 1977)
- » — Uusi kunnallislaki. Toinen korjattu painos. Porvoo 1977. (Hannus)
- » — Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Porvoo 1978. (Hannus 1978)
- Helander, Voitto & Ståhlberg, Krister:* Kunnallinen demokratia. Turun yliopiston valtio-opin laitos. Tutkimuksia C:23. Turku 1973.
- Herlitz, Nils:* Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. Andra utvidgade upplagan. Stockholm 1948.
- Hermanson, R. F.:* Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt IV. Helsingfors 1893. (Hermanson IV)
- » — Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Helsingfors 1898. (Hermanson)
- Hoikka, Paavo:* Suomen kuntien sivistyshallinto. Porvoo 1969.
- » — Tehtävien ja kustannusten jaon järjestelmä. KAikK 1979 s. 424—446.
- Holopainen, Toivo:* Kunnallislain taloudellisia päätöksiä koskevan määräenemistövaatimuksen taustaa. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira & U. J. Castrén, s. 72—85. Vammala 1961. (Holopainen 1961)
- » — Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja. SKL 1967 s. 210—213. (Holopainen SKL 1967)
- » — Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. (Holopainen)
- » — Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 — 3/9 — 1975, s. 47—53. Vammala 1975. (Holopainen 1975)
- » — Kunnallisoikeuden pääasiat. Helsinki 1977. (Holopainen 1977)
- » — Kunnallisen itsehallinnon tulevaisuus. KAikK 1979 s. 524—530. (Holopainen KAikK 1979)
- Hosiaislouma, Aatto:* Kunnallistalous. I osa. Taloussuunnittelu ja hallinto. Helsinki 1969. (Hosiaislouma I)
- » — Talousarvion tehtävät kunnallistaloudessa. MK 1960 s. 553—558. (Hosiaislouma MK 1960)
- Ikkala, A. K.:* Valitus kunnallisvaltuuston päätöksestä alistettavassa asiassa. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943, s. 177—195. Helsinki 1943. (A. K. Ikkala 1943)
- » — Huoltoapulaki selityksin. Porvoo 1957. (A. K. Ikkala)
- Ikkala, Olli:* Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959. (Ikkala)
- Itkonen, Rieti:* Kunnallistiedon oppikirja. Porvoo 1949.
- Jatkola, Tapani:* Kunnallishallituksen ja lautakunnan välisestä suhteesta. MK 1958 s. 274—279.
- Johanson, L. O.:* Kunnan talousarviolle asetettavat yleiset vaatimukset ja sen velvoittavuus. SKL 1951/6 s. 4 ss.
- » — Talousarvion käsittely valtuustossa. MK 1954 s. 234—238.

- Johanson, L. O.*: Kunnallishallinto joustavammaksi tarkistamalla ratkaisuvaltaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä. SKL 1958 s. 40—42.
- » — Päätösvalan siirtämisestä kunnallishallinnossa. SKL 1962 s. 514 ss.
- » — Kunnan vapaaehtoiset tehtävät. Teoksessa: Kunnallismiehen kirja, s. 375—388. Vaasa 1980. (Johanson)
- Jutikkala, Eino*: Suomen talonpojan historia. Toinen, uudistettu ja lisätty laitos. Turku 1958.
- Kaijser, Fritz*: 1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund. Teoksessa: Hundra år under kommunalförfattningarna 1862—1962, s. 17—66. Stockholm 1962. (Kaijser 1962)
- » — Kommunallagarna II. 5. uppl. Stockholm 1975. (Kaijser II)
- Kalima, Kai*: Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Vammala 1980.
- Kastari, Paavo*: Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädetäväksi lailla»? LM 1964 s. 225—244.
- Kaukovalta, K. V.*: Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Helsinki 1940.
- Kekkonen, Urho*: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Ketscher, Kirsten & Rønsholdt, Steen*: Bidrag til en retlig analyse af det kommunale selvstyre. Retfærd 4/1977 s. 54—83.
- Kilpi, Lassi*: Oikeustiede ja tuomioistuinkäytäntö. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968, s. 93—102. Helsinki 1968.
- Kilpiö, Antti*: Kunnan rahatoimitehtävät. Helsinki 1956.
- Klami, Hannu Tapani*: Korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista. Helsinki 1970.
- Klinthe, Paul Johan*: Om territorialcorporationer med särskild hänsyn till landskapet Ålands statsrättsliga ställning. Ekenäs 1936.
- Koivukoski, Eero*: Kunnallistaloudellisia kysymyksiä. Teoksessa: Kunnallismiehen kirja, s. 259—281. Vaasa 1980.

#### Komiteanmietinnöt

- KM 1860:1 Alamainen Ehdotus Asetukseen kunnallis-hoidosta maalla Suomen Suuriruhtinaanmaassa.
- KB 1865:1 Underdånigt förslag till förordning angående kommunalförvaltningen i städerna.
- KM 1889:2 Komitea kaupunkien poliisilaitoksen ja hallinnon uudestaan järjestämistä varten.
- KM 1894:1 Komitealta, joka on asetettu tekemään ehdotusta muutoksiksi voimassa olevaan asetukseen kunnallishallinnosta maalla.
- KM 1908:12 Ehdotukset kunnallislainsäädännöksi.
- KM 1917:11 Perustuslakikomitean mietintö N:o 7. Ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi.



- KM 1923: 15 Kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamista varten asetetulta komitealta.
- KM 1964 A 2 Kunnan toimiala-komitean mietintö.
- KM 1971 A 21 Luonnos kunnallishallintokomitean I mietinnöksi.
- KM 1973: 60 Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait.
- KM 1977: 64 Paikallishallintotoimikunnan II mietintö.
- KM 1979: 56 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävien järjestelytoimikunnan (STM II-toimikunta) mietintö.

*Koskinen, Pirkko K.*: Toivomusponsista. SKL 1976/16 s. 33—35.

*Kulla, Heikki*: Hallitusmuodon tulkinta ja kunnallishallinnon rakenteellinen kansanvaltaisuus. KAikK 1973 s. 63—71.

*Kunnan talousarvioasetelma*. 2. tark. p. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta 1974.

*Kuuskoski, Reino*: Uusi kunnallislaki. Helsinki 1949. (Kuuskoski 1949)

— » — Kansanvaltaisuusperiaatteen toteuttaminen paikallishallinnossa ja erityisesti sosiaalihuollon hallinnossa. Huoltaja 1959 s. 523—529.

*Kuuskoski, Reino & Hannus, Arno*: Kunnallislaki. Seitsemäs painos. Porvoo 1973.

*Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Vierte, neubearbeitete Auflage in vier Bänden. I. Tübingen 1901.

#### *Lainvalmistelukunnan julkaisuja:*

LVK 1939: 5 Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle maalaiskuntien kunnallishallinnon muuttamisesta.

LVK 1941: 6 Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta.

LVK 1945: 1 Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.

*Larma, Otto*: Päättämismääräyksen, toimeenpanon ja hallinnon käsitteistä kunnallislakien mukaan. LM 1944 s. 387—400.

— » — Valtionvalvonnan perusteet. Kunnallisasiain käsikirja, s. 39—47. Helsinki 1961.

*Larsson, Yngve*: Beslut, verkställighet och förvaltning enligt de svenska kommunallagarna. Ett bidrag till frågan om stadsfullmäktiges och drätselkammarens inbördes ställning. Statsvetenskaplig tidskrift 1911 s. 246—272.

*Lundblad, Harriet*: Delegerad beslutanderätt inom kommunal socialvård. Helsingborg 1979.

*Makkonen, Kaarle*: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778—784.

— » — Zur Problematik der juristischen Entscheidung. Turku 1965.

— » — Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968. (Makkonen)

*Martikainen, Tuomo & Yrjönen, Risto:* Näkökohtia julkisten palvelusten tuotannosta ja organisaatiosta Suomessa. Helsingin yliopiston yleisen valtiopoliin laitoksen tutkimuksia. Sarja A. N 46/1977.

*Mechelin, Leo:* Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland. Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart. 4. Band, 2. Halbband, s. 244—350. Freiburg 1889.

*Mechelinska senatens förslag till Regeringsform.* Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut. Nr. 3. Åbo 1975.

*Meinander, Ragnar:* Om besvär över beslut av socialnämnden. JFT 1950 s. 280—294.

— » — Socialvården som kommunal uppgift. NAT 1950 s. 111—122.

*Merikoski, V.:* Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.

— » — Luentoja huolto-oikeudesta. Vammala 1948.

— » — Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Vammala 1954.

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 2. p. Porvoo 1964. (Merikoski II)

— » — Kunnallinen itseverotusoikeus sisältyy jo nyt perustuslakiin. SKL 1966 s. 325—326.

— » — Ajatuksenvaihtoa perustuslainsuojasta kunnallishallinnon alalla. LM 1969 s. 517—524.

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 5. p. Porvoo 1974. (Merikoski I)

*Modeen, Tore:* Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Borgå 1962. (Modeen)

— » — Om funktionsfördelningen i den kommunala organisationen. Särskilt med hänsyn till förhållandet mellan förtroendemän och tjänsteinnehavare. JFT 1962 s. 157—182.

— » — Nya principer för funktionsfördelningen i den kommunala organisationen. JFT 1963 s. 161—170.

— » — Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget. Åbo 1963 (Modeen 1963).

— » — Saako kunta osoittaa varoja sosiaalihuoltoa tarvitsevien yksityisten henkilöiden taloudelliseen tukemiseen huoltoapulain ulkopuolella. LM 1965 s. 139—150.

— » — Till frågan om den kommunala kompetensen och kommunalförvaltningens konstitutionella förankring. JFT 1969 s. 127—133. (Modeen JFT 1969 a)

— » — Kommunens ställning i staten. Reflexioner kring en doktorsavhandling. JFT 1969 s. 459—473. (Modeen JFT 1969 b)

— » — Kunnan toimivallasta. KAikK 1975/1 s. 77—97.

— » — Kunnan julkishallinnosta aiheutuva korvausvastuu. KAikK 1976 s. 72—105.

— » — Määräenemmistö kuntien ja kuntainliittojen päätöksenteossa. SK 1980 s. 1335—1337.

*Murén, Edvard:* Kunnanhallituksen tehtävä täytäntöönpanevana elimenä ja sen suhde lautakuntiin. MK 1950 s. 60—66.

— » — Kunnan toimiala. Kunnallisasiain käsikirja, s. 123—129. Helsinki 1961.

- Murén, Edvard:* Kuntien itsehallintoa koskeva lainsuoja. SKL 1966 s. 231—235. (Muren SKL 1966 a)
- » — Vastausta Merikoskelle. SKL 1966 s. 326—327. (Muren SKL 1966)
- » — Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle. SKL 1967 s. 288—292.
- » — Valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevien lautakunnan päätösten alistamisesta kunnallishallituksen tutkittavaksi. Teoksessa: Kunnallishallinnon pääkysymyksiä, s. 223—233. Porvoo 1969.
- » — Alistus nykyään sekä tulevassa lainsäädännössä kunnan lautakuntien osalta. SK 1972 s. 626—628.
- » — Kunnan asema valtion hallintojärjestelmässä. SKL 1972/2 s. 20—26.
- » — Kunta ja valtio. KAIKK 1973 s. 35—40.
- » — Valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelu oikeuskysymyksenä. SKL 1973/10 s. 15—19.
- » — Valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelua koskeva hallintolainkäyttö 1970-luvulla. SKL 1974/5 s. 53—61.
- Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Helsinki 1979.
- » — Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta oikeusvaltiossa ja hyvinvointivaltiossa. Teoksessa: Oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio. Tutkijaliiton julkaisuja n:o 16, s. 34—60. Helsinki 1981.
- Nieminen, Matti:* Den senare analytiska rättsteorin och den förvaltningsrättsliga forskningen i Finland. JFT 1976 s. 266—279.
- Niemivuo, Matti:* Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelusten, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. Vammala 1976.
- Nuorteva, Kaija:* Kunnallinen itsehallinto myös koulutoimeen. SKL 1979/17 s. 18—19.
- Ojala, Seppo:* Päätösvalan siirtämisestä kunnallishallinnossa. Teoksessa: Kunnallishallinnon pääkysymyksiä, s. 211—222. Porvoo 1969.
- Paavola, Pekka:* Kaupunginvaltuuston, hallituksen sekä lautakuntien toimivalta ja tehtävät. SKL 1965 s. 174—176.
- Partanen, Jouko:* Valtuuston oikeus siirtää päättämisvaltaansa kaupunginhallitukselle ja lautakunnille. SKL 1946 s. 40—43.
- » — Kunnallishallintomme demokraattinen järjestysmuoto. Eräiden kunnallishallinnon peruskysymysten tarkastelua. LM 1949 s. 247—279.
- Pekonen, Markku:* Yhteiskuntapoliittinen suunnittelu ja tavoitteenmuodostus hallinnollisena ongelmana kuntatasolla. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. Deta 18. Helsinki 1975. (Pekonen)
- » — Central Finance and Central Planning as Alternative Means of Central Government Guidance of Local Self-governing Units in Finland. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. C Deta 16. Helsinki 1975. (Pekonen 1975)
- Pokki, Erkki:* Kunnallisten lautakuntien mahdollisuus hallintopakon käyttöön. MK 1964 s. 301—305.

- Prättälä, Kari:* Päätösvallan siirtämisestä virkaehtosopimuksen harkinnanvarais-  
ten määräysten soveltamisessa. SK 1980 s. 392—395.
- Pulkki, Tauno:* Kunnan päätösvallasta. Teoksessa: Kunnallishallinnon pääkysy-  
myksiä, s. 201—209. Porvoo 1969.
- Pystynen, Erkki:* Päätöksenteko kunnallispolitiikassa. Jyväskylä 1972.
- Pöyhönen, Aulis:* Talousarvion sitovuus. KM 1973: 60 s. 333—337.
- Rodenstein, Marianne:* Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung  
in Deutschland. Teoksessa: Emenlauer, Rainer & Grymer, Herbert &  
Krämer-Badoni, Thomas & Rodenstein, Marianne: Die Kommune in der  
Staatsorganisation, s. 35—71. Frankfurt/M 1974.
- Rosas, Allan:* Kommunstyrelsens tillsyn över nämnderna. Meddelanden från  
statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga  
institutionen. Ser. A 149. Åbo 1980.
- Roslin, Bertil:* Den av länsstyrelsen utövade allmänna statsuppsikten över kom-  
munerna. Meddelanden från institutet för samhällsforskning upprätt-  
hållet av Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Nr. 27. Åbo  
1964.
- Rytkölä, Olavi:* Kuntain yhteistoiminta. Vammala 1952.
- » — Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht. Helsinki 1961.
- » — Om förvaltnings lagbundenhet. NAT 1965 s. 17—24.
- » — Kunnallisen itsehallinnon kriisistä. MK 1968 s. 753—755.
- » — Den kommunala självstyrelseprincipen. FT 1968 s. 211—224.
- » — Hallitusmuodon julkisia virkoja koskevien säännösten soveltamisesta kun-  
nallishallinnossa. MK 1969 s. 814—815.
- » — Näkökohtia asiain valmistelusta kunnallishallituksessa. SK 1972 s. 457—  
458.
- » — Kunta ja valtio. KAikK 1973 s. 24—35.
- » — Kunnallistiedon opas. 6 p. Hämeenlinna 1977.
- » — Kunnan ja valtion suhteen oikeudellinen perusta. KAikK 1979 s. 394—407.
- Saari, Heikki:* Byråkrati och beslutsfattande. Om byråkratisering av det kom-  
munala beslutsfattandet. Avhandling i sociologi. Åbo Akademi 1979.
- Saraviita, Ilkka:* Järjestely vaihtotaseen tasapainottamiseksi — talouspolitiikkaa  
vai parlamentarismia. SKL 1976/7 s. 4—10.
- Sinisalo, Kari:* HM 92.1 § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968 s. 19—31.
- » — Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää  
yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vammala 1971.
- Sipponen, Kauko:* Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön  
teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965. (Sipponen)
- » — Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967. (Sipponen 1967)
- Snellman, J. V.:* Kunnallislaitoksen uudistamisesta. J. V. Snellmanin kootut teok-  
set VI, s. 430—440. Porvoo 1929.
- Soikkanen, Hannu:* Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskun-  
tien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- Strömberg, Håkan:* Kommunalrätt. 8. uppl. Lund 1979.
- Ståhlberg, K. J.:* Kunnanvaltuuston toimivalta. LM 1912 s. 37—42.

- Ståhlberg, K. J.*: Lait ja asetukset maalaiskuntien hallinnosta. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 1926. (Ståhlberg 1926) Ensimmäinen painos, Kuopio 1901. (Ståhlberg 1901) Toinen painos, Kuopio 1907. (Ståhlberg 1907)
- » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1931. (Ståhlberg 1931)
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg 1928) Ensimmäinen painos, Helsinki 1913. (Ståhlberg 1913)
- Sundberg, Halvar G. F.*: Fullmäktige och nämnder. Svenska stadsförbundets Tidskrift 1928 s. 1—8. (Sundberg SST 1928).
- » — Kommunalrätt. Samlad upplaga. Stockholm 1964.
- Suviranta, Antti*: Kunnallisen menettelytapalain säätämisjärjestyksestä kunnallisen itsehallinnon laajuuden perustuslainsuojan kannalta. Teoksessa: Korkein hallinto-oikeus 1918—1968, s. 194—202. Helsinki 1968.
- Swensson, Gunnar*: Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862. Lund 1939.
- Tarasti, Aarne*: Huoltoapulainsäädäntö. Helsinki 1956. (Tarasti)
- » — Sosiaalilautakunnan puheenjohtajan asemasta ja vastuusta kunnallishallinnossa. Huoltaja 1956 s. 163—166, 191—196, 223—226 ja 268—271. (Tarasti Huoltaja 1956)
- Tarasti, Aarne & Maunula, Venni*: Kuntien sosiaalialan hallinto. Helsinki 1964
- Taxell, Lars Erik*: Rätt och demokrati. Åbo 1976.
- Turunen, Jaakko*: Kunnanviranomaisen toimintaan kohdistetun valtionvalvonnan vaikutuksista erityislakien toimeenpanossa. MK 1969 s. 294—296.
- Törnqvist, Sigfrid*: Kommunens finansförvaltning med hänsyn till kommunallagens § 106 mom. 2. Helsingfors 1951.
- Uotila, Jaakko*: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963.
- Waronen, Eino*: Katsaus kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntien valtionapuihin. Helsinki 1938. (Liite komiteamietintöön KM 1938:2 Kunnallisen verorasituksen tasoittaminen)
- » — Kunnan toimielimet. Kunnallisasiain käsikirja, s. 162—186. Helsinki 1967.
- Vataja, Pentti*: Nuorisolautakunnan toiminnassa esille tulleita käytännön kysymyksiä. SK 1973 s. 819—822.
- » — Johdatus kunnallishallintoon. Espoo 1977.
- Vesanen, Tauno*: Kunnan taloudenhoidosta. Turun yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja N:o 15/1979.
- Westman, E. G.*: Om kommunala nämnders delegationsrätt. FT 1953 s. 1—9.
- Vihervuori, Pekka*: Näkökohtia vesilautakunnan asemasta. LM 1979 s. 20—39.
- Willgren, Karl*: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970. (Vilkkonen)
- » — Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976. (Vilkkonen I)
- » — Ennakkopäätökset oikeuslähteenä. Julkaisussa: Kaarle Makkonen (toim.): Oikeudellinen lähdemateriaali. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 7, s. 47—68. Helsinki 1979.

*Voipio, Jaakko*: Valtion ja kuntien tehtäväpiirien raja viimeaikaisen lainsäädännön valossa. MK 1958 s. 792—799.

*Österman, Eino*: Mitä, miten ja mille viranomaisille kunnan päätösvaltaa voidaan siirtää. SKL 1964 s. 504—507.

— » — Ratkaisuvallan delegointi kunnallisasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ja lääninoikeuksien esittelijöiden jatkokoulutuskurssit, s. 1—12. Helsinki 1971. (Österman)

*Kuntien keskusjärjestöjen mallisääntöjä:*

Kunnan taloussääntö. Suomen kunnallisiiton mallisääntö. Vantaa 1977.

Kunnanhallituksen johtosääntö. Suomen kunnallisiiton mallisääntö. 1976.

Kaupunginhallituksen johtosäännön malli. Kaupunkiliiton mallisääntöjä N:o 26. (Uusittu, tarkistettu painos 4.1.1977)

Kaupunginvaltuuston työjärjestyksen malli. Kaupunkiliiton mallisääntöjä N:o B 28. Helsinki 1977.

## LYHENNYKSIÄ

|          |                                                                                                                        |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A        | = Asetus                                                                                                               |
| EOA      | = Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan                                                                   |
| FT       | = Förvaltningsrättslig tidskrift                                                                                       |
| HaL      | = huoltoapulaki 17. 2. 1956/116                                                                                        |
| HE       | = hallituksen esitys                                                                                                   |
| HM       | = Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94                                                                                  |
| HValL    | = laki muutoksenhausta hallintoasioissa                                                                                |
| JFT      | = Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland                                                                  |
| KAikK    | = Kunnallistieteellinen aikakauskirja                                                                                  |
| KB       | = kommittebetänkande                                                                                                   |
| KHO      | = korkein hallinto-oikeus, Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja                                                     |
| KHOL     | = laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74                                                                 |
| Kkl      | = kaupunkien kunnallislaki 27. 11. 1917                                                                                |
| KKunA    | = Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungeissa 8. 12. 1873/40                       |
| KM       | = komiteanmietintö                                                                                                     |
| KTehtoL  | = laki kunnallisista työehtosopimuksista 6. 11. 1970/670                                                               |
| KunL     | = kunnallislaki 10. 12. 1976/953                                                                                       |
| 1948KunL | = kunnallislaki 27. 8. 1948/642                                                                                        |
| KVehtoL  | = kunnallinen virkaehtosopimuslaki 6. 11. 1970/669                                                                     |
| L        | = laki                                                                                                                 |
| LH       | = lääninhallitus                                                                                                       |
| LM       | = Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauslehti                                                              |
| LO       | = lääninoikeus                                                                                                         |
| MK       | = Maalaiskunta, Maalaiskuntien Liiton aikakauslehti                                                                    |
| Mkl      | = maalaiskuntain kunnallislaki 27. 11. 1917                                                                            |
| MKunA    | = Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla 6. 2. 1865/21                              |
| NAT      | = Nordisk Administrativt Tidskrift                                                                                     |
| OKa      | = Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista |
| prvl     | = perustuslakivaliokunnan lausunto                                                                                     |
| prvm     | = perustuslakivaliokunnan mietintö                                                                                     |
| RakL     | = rakennuslaki 16. 8. 1958/370                                                                                         |
| SK       | = Suomen Kunnat, Suomen Kunnallisliiton julkaisu                                                                       |
| SKL      | = Suomen Kunnallislehti, Suomen Kaupunkiliiton julkaisu                                                                |

XX

Lyhennyksiä

---

|         |                                                                                                                                                  |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SosHalL | = laki sosiaalihuollon hallinnosta 20. 1. 1950/34                                                                                                |
| SST     | = Svenska stadsförbundets tidskrift                                                                                                              |
| VesiL   | = vesilaki 19. 5. 1961/264                                                                                                                       |
| VirkamL | = laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926/202 |
| VNp     | = valtioneuvoston päätös                                                                                                                         |
| vp      | = valtiopäivät                                                                                                                                   |



## A. JOHDANTO

### 1. KUNNAN HALLINTO JULKISHALLINNON OSANA

Kunnallishallinnosta kokonaisuudessaan ja erityisesti kuntien hallinnosta on vähitellen muodostunut julkishallinnon laajin osa. Tätä voidaan havainnollistaa mm. tiedoilla kunnallishallinnon (kuntien ja kuntainliittojen) palveluksessa olevan henkilöstön määrän kasvusta.<sup>1</sup>

*Päätoiminen kunnallinen henkilökunta vuonna 1970 ja 1979*

|                    | 1970    | 1979    |
|--------------------|---------|---------|
| terveydenhuolto    | 55 000  | 85 000  |
| sosiaaliala        | 24 000  | 62 000  |
| muut hallinnonalat | 113 000 | 171 000 |

Samana aikana kunnallisten viranhaltijoiden määrä kasvoi 114 000:sta 172 000:een. (Valtion viranhaltijoiden määrä lisääntyi vastaavana aikana 102 000:sta 122 000:een.<sup>2</sup>) Kuntien palveluksessa olevien viranhaltijoiden määrä kasvoi 78 000:sta 96 000:een.<sup>3</sup>

Tätä muutosta selittää, että kuntien tehtävät ovat lisääntyneet — tai oikeammin niitä on suunnitelmallisesti lisätty. Tehtävien lisääminen on yleensä perustunut asiaa koskevaan lakiin, jossa on säädetty tietty toiminta kunnan tehtäväksi ja samalla on määritelty myös tuon toiminnan hallinnollista organisointia. Tällaisia erityissäännöksiä on annettu mm. kuntien nuorisotyöstä, yleisestä oikeusaputoiminnasta, elinkeinoasiamiehistä, eräiden yrittäjäryhmien vuosilomien järjestämisestä, kuluttajaneuvonnasta, liikunnan edistämisestä ja kuntien kulttuuritoiminnasta.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> SK 1980 s. 1533.

<sup>2</sup> HE n:o 104/1971 vp ja HE n:o 96/1980 vp.

<sup>3</sup> SK 1980 s. 1533.

<sup>4</sup> L kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta (1972/117), L yleisestä oikeusaputoiminnasta (1973/88), L valtion-

Myös kuntien ns. perinteisten tehtävien määrä on lisääntynyt ja kuntien menot ovat kasvaneet varsinkin kolmen tehtäväkokonaisuuden alalla. Tätä kuvaa seuraava asetelma.<sup>5</sup>

*Kuntien yleisen kunnallishallinnon ja eräiden toimintojen menot asukasta kohden (indeksi 1930 = 100)*

|                                | 1940 | 1950 | 1960 | 1970  | 1974  |
|--------------------------------|------|------|------|-------|-------|
| yleinen kunnallis-<br>hallinto | 55   | 191  | 310  | 379   | 489   |
| terveyden- ja<br>sairaanhoito  | 84   | 181  | 425  | 1 125 | 1 337 |
| opetus- ja<br>sivistystoimi    | 62   | 141  | 292  | 607   | 764   |
| sosiaaliset<br>tehtävät        | 76   | 105  | 274  | 521   | 651   |

Yleisenä hallinnollisena pyrkimyksenä on muodostaa kunnista — valtion varsinaisten paikallishallintoviranomaisten ohella<sup>6</sup> — kansalaisia välittömästi koskevien toimeenpanoluonteisten hallintopäätösten tekijöitä, joiden toiminnan sisältöä ja puitteita ohjaavat enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesti valtion keskushallinnon ja piirihallinnon viranomaiset: »paikallishallintoviranomaisen toimialueella olevia henkilöitä ja yhteisöjä koskevat kaikki hallintopäätökset tulisi tehdä ensi asteessa valtion paikallishallintoviranomaisen tai kunnallisen viranomaisen toimesta».<sup>7</sup>

Jo nyt kunnat on varsin tehokkaasti yhdennetty koko julkishallinnon osaksi: »Perinteinen kunnallinen itsehallinto on siten nähtävissä entistä perustellummin valtionhallinnon ekstensiona, laajentumana, koska lakisääteisistä tehtävistä kustannuksista laskettuna valtio määrää yli 80 % ja kunnille lankeaa tällöin toteuttajan osa keskeisen tavoitteen asettelun tapahtuessa ylimmillä päätöksentekotasolla.»<sup>8</sup> Kunnallisen toiminnan rajat on eräissä tehtävissä määriteltä niinkin tarkasti, »että kunnilla nämä

avustuksesta kuntien elinkeinoasiamiesten palkkaukseen (1975/159), L maatalous-yrittäjän vuosiloman ja sijaisavun järjestämisestä (1976/281), L pienyrittäjän vuosilomarahasta (1977/408), L kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnissa (1978/39), LiikuntaL (1979/159), L kuntien kulttuuritoiminnasta (1980/1045).

<sup>5</sup> Martikainen & Yrjönen s. 222 s.

<sup>6</sup> Tästä toimivallan paikallisesta jaosta ks. KM 1977: 64 s. 43 ss.

<sup>7</sup> KM 1979: 56 s. 6.

<sup>8</sup> Pekonen s. 1, vrt. myös Martikainen & Yrjönen s. 143.

tehtävät hoitaessaan on vain hyvin vähän jos lainkaan omaharkintaista liikkumavaraa».<sup>9</sup>

Tämä kehitys heijastuu myös kunnan sisäisessä hallinnossa. Etenkin laajimmilla tehtäväalueilla, kuten sosiaali-, terveys- ja opetushallinnossa varsinaisten päätösten tekemisvalta on tarkoitus siirtää ja on jo osittain siirretty viranhaltijoille, joiden toimintaa voivat vain valtion keskus- ja piirihallintoviranomaisten usein yksityiskohtaisen ohjauksen jättämällä alalla ohjata kunnan omat elimet, valtuusto, kunnanhallitus ja hallinnon-alan lautakunta. Näillä hallinnonaloilla siis tosiasiallisesti kunnan hallinto irtoa kunnan omien, luottamushenkilöistä koostuvien elinten päätöksentekovallan piiristä ja keskittyy koko julkishallinnossa viranhaltijoiden ohjaamaksi ja myös toteuttamaksi. Perusteluna tämän kehityksen muodolliselle tehostamiselle on lähinnä jo tapahtunut tosiasiallinen kehitys.<sup>10</sup>

Tämän tutkimuksen varsinaisiin tehtäviin ei kuulu pyrkiä antamaan vastaus kysymykseen, miksi juuri paikallishallintoviranomaisista ja erityisesti kunnista on muodostunut tällaisia valtionhallinnon toimeenpanevia ulokkeita. Hallinnon rakenteen muutoksen ymmärtämistä saattaa kuitenkin helpottaa yritys hahmotella yhtä osavastausta. On ilmeistä, että kehitys ainakin osaksi liittyy valtiollisen sääntelyn muotojen muutokseen. Valtion keskushallintoelinten hallintotoiminta on muuttunut ja muuttuu yksittäisten täytäntöönpanopäätösten tekemisestä yleiseen ohjaukseen ja sääntelyyn keskittyyväksi.<sup>11</sup> Tämän sääntelyn yleisen sisällön ja puitteiden määrittely on tärkeintä ja varsinainen toimeenpano yksittäistapauksessa toissijaista. Keskushallinnossa pyritään siksi vapautumaan tällaisesta yksittäistapauksellisesta päätöksenteosta ja siirtämään se hallintohierarkiassa alaspäin.<sup>12</sup>

Kuntien tehtävien lisääntyminen onkin merkinnyt lähinnä toimeenpanotehtävien lisääntymistä ja tähän liittyy toisaalta keskushallinnon näitä tehtäviä koskevan ohjauksen tehostuminen. Tehtävien siirtämistä nimenomaan kunnille on perusteltu useilla erilaisilla syillä. Näistä yleisimpiä ovat viittaus tehtävien pelkästään paikalliseen luonteeseen, pyrkimys kansalaisten yhdenvertaisuuden takaamiseen (hallinto)palvelujen saamisessa, kansanvaltaisen hallinnon etujen painottaminen ja osaksi

<sup>9</sup> Hannus s. 59.

<sup>10</sup> Ks. KM 1979: 56 s. 26 ss., Ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmäksi sekä sosiaalihuoltolaiksi s. 182 s.

<sup>11</sup> Ks. Mäenpää 1979 s. 141 ss.

<sup>12</sup> Ks. Ketscher & Rønsholdt s. 61 s.

myös pyrkimys mahdollistaa kuntien antama taloudellinen tuki tietyille toiminnalle.<sup>13</sup>

On kuitenkin tärkeä huomata, että edellä luonnosteltu kehitys ei ole miltei lainkaan vaikuttanut kunnan hallinnon yleiseen organisatoriseen muotoon. Vuonna 1976 annettu uusi kunnallislaki ei edellyttämensä muodollisen organisaation kannalta poikkea merkittävästi vuoden 1948 kunnallistaista, joka taas perustui suureksi osaksi hajanaisten kunnallislakien kodifiointiin.

Hallinnon organisaation kannalta selostettu kehitys on kuitenkin johtanut varsin selvään muodon ja sisällön ristiriitaan. Kunnallislaki perustuu edelleen perinteiseen oikeusvaltiolliseen kunnan hallintomalliin, jonka mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto ja toisaalta varsinaisesta täytäntöönpanosta ja muusta hallinnosta sekä valmistelusta huolehtivat kunnanhallitus ja sen alaiset kunnan toimielimet, joista kunnallislaki sääntelee tarkemmin vain luottamushenkilöistä koostuvien elinten, siis lautakuntien (ja johtokuntien) asemaa. Kunnallislaki edellyttää kunnan hallinnon yleensä rakentuvan ns. dualistisen periaatteen pohjalle. Tuolle periaatteelle on ominaista mm. valtuuston johtava asema suhteessa muihin kunnan toimielimiin.

Sen sijaan erityislainsäädännössä ja sitä täydentävässä valtion keskus hallinnon ohjauksessa edellytetään tuosta dualismista tosiasiallisesti poikettavan määrittelemällä usein yksityiskohtaisesti kunnan tietyn hallinnonhaaran toiminnan puitteet ja sisältö. Tätä kehitystä ei sinänsä voi väittää kunnallislakien vastaiseksi ainakaan siltä osin kuin se perustuu erikseen annettuun lakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen. Edellyttäähän kunnallislain 6 § (samoin kuin sitä vastaavat aikaisemmat säännökset) kunnallislakia noudatettavan kunnan hallinnossa vain, ellei lailla tai sen nojalla asetuksella ole erikseen toisin säädetty.

Useilla kunnan toiminnan aloilla erityissäännöksiin ja hallinnolliseen ohjaukseen sisältyvä hallinnon määrittely ja toiminnan sääntely onkin lähes täysin syrjäyttänyt kunnallislain 7 §:n edellyttämän dualistisen periaatteen. Keskeisenä oikeudellisena ongelmana kunnan hallinnon tutkimisessa on sen vuoksi kunnallislain ja erityislainsäädännön (sekä sitä yleensä täydentävän keskushallinnon ohjauksen) suhde. Kysymys on toi-

<sup>13</sup> Ks. esim. elinkeinoasiamiesjärjestelmän perusteluista HE n:o 129/1974 vp, oikeusaputoiminnan perusteluista HE n:o 106/1972 vp ja nuorisotyön perusteluista HE n:o 47/1971 vp. Ks. myös Hoikka KAikK 1979 s. 428 ss.

sin sanoen siitä, miten pitkälle voidaan poiketa kunnallislain edellyttämästä hallinnon organisaatiosta säätämällä kunnan tehtävistä erikseen ja ohjaamalla niiden hoitoa.

Tämän arviointiin liittyy tosin muitakin kuin puhtaasti juridisia tekijöitä, koska kunnalla on julkishallinnossa muitakin tehtäviä kuin tietyistä toimeenpanotehtävistä huolehtiminen. Kunnan hallinnon yleisellä, kunnallislakiin kirjatulla perinteisellä oikeusvaltiollisella muodolla on myös erityisen tärkeä julkista valtaa legitimoiva ja yhteiskunnallisia ristiriitoja tasaava merkitys,<sup>14</sup> samalla kun se tarjoaa kansalaisille periaatteessa välittömän mahdollisuuden vaikuttaa julkisen hallinnon toimintaan, mikä ei ole mahdollista valtion keskus- ja piirihallinnossa.

Kunnallislain edellyttämä organisaatio implikoi kuntalaisten (ja luottamushenkilöiden) ensisijaiseen ja suhteellisen riippumattomaan asemaan perustuvaa kunnan hallintoa. Erityislakien edellyttämä hallinto poikkeaa usein käytännössä näistä periaatteista, mikä saattaa johtaa ristiriitaan myös kunnan hallinnon legitimoivan ja integroivan tehtävän kanssa. Tässä mielessä on edelleen ajankohtainen J. V. Snellmanin esittämä käsitys kunnallisen itsehallinnon merkityksestä. Snellmanin mukaan mahdollisimman itsenäisen kunnallislaitoksen suosiminen on suurta valtiollista viisautta, sillä hallinnon ollessa voimakkaasti keskitettyä

»ei vähitellen kasvavilla poliittisen vapauden vaatimuksilla ole koskaan mitään rajaa eikä myöskään ole mitään keinoa niiden täyttämiseksi. Sitävastoin niissä maissa, joiden kunnilla jo on jonkinlaista itsehallintoa, laajenee valtion hallitukseen kohdistuva harrastus yleisten yhteiskunnallisten tehtävien harrastamiseksi, ja sitä voidaan tyydyttää ilmaisemalla mielipiteitä puolesta tai vastaan erikoisen valtiomuodon ollessa kaiken aikaa suhteellisen yhdentekevää.»<sup>15</sup>

## 2. TUTKIMUSTEHTÄVÄSTÄ, TUTKIMUSKOHTEESTA JA NIIDEN ERITYISPIIRTEISTÄ

*Tutkimuksen kohde.* Kunnan hallintoon liittyy runsaasti nimenomaan sille ominaisia ja spesifisti oikeudellisesti säänneltyjä erityispiirteitä, ku-

<sup>14</sup> Ks. Allardt SK 1973, Blom s. 86 s., Rytkölä FT 1968 s. 224.

<sup>15</sup> Snellman VI s. 431.

ten edellä on todettu. Kunnat muodostavat laajimman osan julkista hallintoa, kunnan toiminta koskettaa kansalaisia jatkuvasti ja usein välittömämmin kuin esimerkiksi valtion keskushallinnon elinten toiminta, kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon ja kansalaiset voivat — ainakin periaatteessa — välittömämmin vaikuttaa kunnan elinten toimintaan kuin muuhun julkishallintoon jne.

Näihin erityispiirteisiin liittyviä ja kunnallishallinnon nopean laajentumisen vuoksi entistä ajankohtaisempia *oikeudellisia* ongelmia on meillä kuitenkin tutkittu viime aikoina varsin niukasti. Suurin osa oikeudellisista tutkimuksista kunnallishallinnon alueella liittyy toisaalta kunnan ja julkishallinnon muiden osien välisiin suhteisiin — kuntien yhteistoimintaan (Rytkölä 1952), valtion ja kunnan suhteisiin (Holopainen 1969, Niemivuo 1976) — tai yksittäisiin kunnallisoikeuden erityisongelmiin, kuten kunnalliseen vaalioikeuteen (Kekkonen 1936), kunnan toimialaan (Ikkala 1959), luottamustoimeen (Modeen 1968), tai säädösvaltaan (Makkonen 1968). Vähemmälle huomiolle ovat jääneet nimenomaan koko kunnallishallinnon käytännölliseen toimintaan ja erityisesti sen hallinnon järjestämiseen liittyvät oikeudelliset ongelmat, joita on pykälittäin käsitelty vain kunnallislakien yleisissä kommentaareissa sekä yleisemmin eräissä artikkeleissa.

Kunnan hallintoa ja erityisesti tuon hallinnon organisaatiota selvittävää yhtenäistä ja ongelmakeskeistä oikeudellista tutkimusta meillä ei siis juurikaan ole harjoitettu. Yksittäisiä organisatorisia kysymyksiä, kuten päätösvallan delegoimista, alistamista jne. on tosin selvitelty lähinnä vuoden 1948 kunnallislain kannalta, mutta uuden kunnallislain voimaantulon jälkeen ei ole julkaistu myöskään tällaisia erityiskysymyksiä selvittäviä tutkimuksia — poikkeuksena on mainittava *Rosasin* tutkimus kunnanhallituksen lautakuntiin kohdistuvasta valvonnasta (Rosas 1980). Nimenomaan Suomen oikeusjärjestelmää tältä osin koskevan tutkimuksen puuttuessa on usein turvauduttu suoraan toisenlaisiin traditioihin ja oloihin perustuviin tulkintoihin — erityisesti ruotsalaiseen ja aikaisemmin myös saksalaiseen teoriaan — ja samalla on tuotu sieltä teorian tasolla konstruktioita, jotka useinkaan eivät sellaisinaan sovellu Suomen kunnallisoikeuden periaatteisiin.

Tämän tutkimuksen päätehtävänä on selvittää kunnan hallinnon organisaatiota. *Kunnan hallinto* tässä tutkimuksessa käytetyssä merkityksessä koostuu lähinnä KunL 7 §:ssä mainituista kunnan toimielimistä — kunnanvaltuustosta, kunnanhallituksesta, lautakunnista, johtokunnista

sekä viranhaltijoista. Tämän tutkimuksen kohteena ovat kuitenkin myös mm. erilaiset kunnalliset virastot ja laitokset, jotka eivät ole varsinaisesti kunnan toimielimiä. Sen sijaan KunL 7.3 §:ssä mainittu kunnanosa-hallinto jää tutkimuksen ulkopuolelle. Varsin tärkeän osan kunnan hallinnosta muodostaa *kunnan varsinainen hallintokoneisto* eli kunnanhallitus ja sen alainen hallintoelimitys siihen liittyvine hallinnollisine yksiköineen. Tuon hallintokoneiston tehtävänä on KunL 7.2 §:n mukaan valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto.

Kunnan *hallinnon organisaation* selvittäminen edellyttää erityisesti kunnan hallintoon kuuluvien elinten aseman ja niiden välisten toimivaltarajojen sekä erilaisten ohjaus-, johto- ja valvontasuhteiden selvittämistä. Vaikka tutkimuksen pääpaino näin onkin organisaation selvittämisessä, on ymmärrettävää, että tuon organisaation merkitys realisoituu ja käy ymmärrettäväksi vain hallinnon toiminnan yhteydessä. Hallinto- ja oikeuskäytäntöön on tämänkin vuoksi pyritty kiinnittämään erityistä huomiota.

*Tutkimuksen rajauksia.* Tutkimus on tarkoituksella rajattu kosemaan ensisijaisesti *kunnan* hallintoa. Kuntien välisiin organisatorisiin eroihin ei ole voitu kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi erityisesti kunnan asemaa julkishallinnossa tai kunnan suhdetta toisiin kuntiin on selvitetty vain suppeasti. Vähemmälle huomiolle ovat niin ikään jääneet kunnallishallinnon välittömät yhteydet julkishallinnon ulkopuolisiin tahoihin — yksittäisiin kuntalaisiin, järjestöihin jne. Tätä rajausta ei tosin ole mahdollista toteuttaa poikkeuksettomana. Jo kuntien hallinnon perustuminen kansalaisten itsehallintoon edellyttää sekä kunnan ja valtion että kunnan ja kansalaisten suhteiden huomioon ottamista. Rajoittuminen nimenomaan kunnan hallinto-organisaation erittelyyn on siten ymmärrettävä nimenomaan tutkimuksen näkökulman ja painopisteen valintana.

Toinen — edelliseen liittyvä — rajausta koskee tutkimuksen kohteena olevaa *säädösaineistoa*. Kunnan hallinnon yleiset puitteet säätelee yleisesti vuonna 1976 annettu kunnallislaki (KunL). Kunnallislaki on *yleislaki* kahdessaakin merkityksessä. Se määrittelee ensinnäkin yleisesti kunnan hallinto-organisaatiota ja sen toimintaa. Yksityiskohdissaan kunnan hallinnon järjestäminen on jätetty kunnan toimielinten — lähinnä kunnanvaltuuston — itsensä tehtäväksi. Toisaalta kunnallislaki on yleislaki suhteessa kunnan toimintaa ja hallintoa järjestäviin erityislakeihin. KunL 6 §:n mukaan vain erikseen säädetyllä lailla tai sen nojalla annettulla

asetuksella voidaan poiketa pääsäännöstä, jonka mukaan kunnan hallinnossa on noudatettava kunnallislakia. Tosin tämä kunnallislain yleisyys on eräillä keskeisimmillä kunnan hallinnon aloilla muodostunut pikemminkin poikkeukseksi kuin säännöksi.

Tutkimuksen painottaminen kunnallislakiin tarjoaa kuitenkin myös hedelmällisen historiallisen näkökulman. Koska kunnallislaki ei olenaisesti poikkea kunnan hallinnon organisaation osalta vuoden 1948 kunnallistaista, tuon organisaation muodoissa voidaan havaita selvää jatkuvuutta. Kunnan hallinnon organisatoristen pääperiaatteiden voidaan itse asiassa sanoa muotoutuneen jo 1920-luvulla kaupunkikunnissa. Toisaalta yleislaki/erityislaki -problematiikan tutkiminen nimenomaan kunnan hallinnon organisaation kannalta voi etenkin juridisella tasolla tuoda esiin kuntien muuttuneiden tehtävien vaikutuksen tuohon organisaatioon.

Kolmas rajausta tai oikeammin painotus koskee tutkimuksessa sovellettua *lähestymistapaa*, jota voi luonnehtia oikeusdogmaattisesti korostuneeksi. Pyrkimyksenä on toisin sanoen myös antaa merkityssisältö(ä) kunnan hallintoa koskeville säännöksille juridisen argumentoinnin keinoin sen lisäksi, että niitä eritellään ja arvioidaan oikeusdogmaattisessa kontekstissaan. Tähän painotukseen on ollut useita syitä, joista ehkä tärkein on toisaalta oikeusdogmatiikan ja toisaalta suureksi osaksi siihen perustuvan oikeus- ja hallintokäytännön merkittävä vaikutus kunnan hallinnon organisaatioon ja toimintaan.

Oikeudellinen tulkinta — etenkin käytännöllisimmissä muodoissaan kunnallislakien kommentaareissa — ja lähinnä korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytäntö ovat olleet tärkeimmät spesifit välittäjät kunnan hallintoa koskevien säännösten ja hallintokäytännön välillä. Tässä tulkinnessa esitetyt kannat muodostavat eräänlaisen puolivirallisen mutta varsin tehokkaan normiston, joka osittain täyttää lain aukkoja, osittain on luonut ja luo uusia normeja ja osittain luonnollisesti myös selventää säännöksiä. Eräiltä osin lähinnä kunnallislakien kommentaareissa ja KHO:n ratkaisukäytännön selostuksissa esitetyillä tulkinnoilla voidaan sanoa olleen lakitekstiä suurempi vaikutus hallintokäytännön muotoutumiseen. (Osittain tämä tosin ollut tarkoituskkin, niinkuin esimerkiksi kunnan toimialasäännöksen osalta.<sup>16</sup>) Hallintokäytännön arvioiminen on

<sup>16</sup> Ks. HE n:o 140/1975 II vp s. 2 s.



tässä mielessä mahdollista vain oikeusdogmaattisen tutkimuksen itsensä kautta.

*Kunnan hallinnon oikeudellisia erityispiirteitä.* Etenkin kunnan hallinnon organisaation määräytymisen kannalta voidaan erottaa *kolme tulkinnan solmukohtaa*. Ne liittyvät kunnan hallinnolle puitteita luoviin *kolmeen dualismiin*, joiden muutoksessa heijastuvat kunnan tehtävien ja kuntia koskevan sääntelyn muutos. Pelkistäen tätä muutosta voidaan luonnehtia muutokseksi oikeusvaltiollisesta kunnan hallinnosta hyvinvointivaltiolle ominaiseen kunnan hallintoon — oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio käsitettyinä tässä pikemminkin teoreettisina kuin arvottavina käsitteinä. Oikeusvaltiolle ominaisia piirteitä kunnan hallinnon osalta ovat mm. kansalaisten itsehallinto kuntien suhteellisen riippumattoman aseman ja kansalaisten demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien merkityksessä sekä kunnan hallinnon dualistinen periaate ja siitä johdettu valtuuston ja yleensä luottamushenkilöiden aseman korostaminen.

Hyvinvointivaltiossa kansalaisten itsehallintoon liittyviä periaatteita modifioivat tärkeät ei-oikeudelliset periaatteet, kuten tasa-arvo, hyvinvointi jne., joiden sisältö käytännössä määritellään keskushallinnon sisällä. Kunnan hallinnon dualistista periaatetta modifioivat tähän liittyen pyrkimys yhdentää julkishallinto tai ainakin sen keskeisimmät osat, jolloin kunnan, ts. kunnan jäsenten, välilliselle päätösvallalle jää vain suhteellisen vähän sijaa.

1. Ensimmäinen dualismi liittyy HM 51.2 §:n perussäännökseen, jonka mukaan »Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään». Säännöksen perusteella on yhtäältä katsottu, että sen ensimmäinen lause ilmaisee pääsäännön, jonka puitteissa »erityisten lakien» tulee pysyä. Toisaalta on kuitenkin myös katsottu, että säännös sallii lainsäädännöllä järjestää kunnan hallinto ja asema millaiseksi tahansa. Säännöksen tulkinnalla on erityisen tärkeä merkitys, kun otetaan huomioon, että nykyään kuntien hallintoa ja toimintaa järjestetään nimenomaan erityisillä laeilla. Tähän dualismiin liittyviä ongelmia käsitellään lähinnä luvussa B.

2. Toinen dualismi liittyy yleislain ja erityislain suhteeseen kunnan hallinnossa. Kunnallislaki on kunnan hallintoa sääntelevä yleislaki, jonka edellyttämästä järjestelystä voidaan poiketa lailla ja lain nojalla myös asetuksella. Tämän yleislain ja erityislain dualismin merkitys on kasvanut huomattavasti samalla kun erityislainsäädäntö on lisäänty-

nyt. Dualismia on meillä 1948KunL:n voimaantulon jälkeen tulkittu — etenkin Ruotsin oikeuskäytännössä ja tulkinnassa omaksutun linjan mukaisesti — usein siten, että tietystä toiminnasta säätäminen erikseen sulkee jo sinänsä pois kunnallislain soveltamismahdollisuuden, tai että tuollainen säätäminen sinänsä tekee ao. hallinnonhaaran toimielinten aseman normaalia itsenäisemmäksi *kunnan* hallinnossa.

Tältä kannalta on päädytty erityisesti kunnan omien elinten — lähinnä valtuuston ja kunnanhallituksen — toimivallan suppeaan tulkintaan. Nuo elimet eivät sen mukaan voi yleisestikään ohjata toimintaa, joka erityislailla on säädetty kunnan elimen tehtäväksi, vaan ne voivat ohjata vain tuohon tehtävään liittyvää talous- ja henkilöstöhallintoa. Esimerkiksi pelkkä lain säännös, jonka mukaan tietyn lautakunnan tehtävänä on määrätä avustuksen myöntämisestä estää tämän mukaan kunnallislain toimivaltajärjestelyn soveltamisen kokonaan tai ainakin tärkeiltä osilta. Toisaalta tehtävästä säätäminen erityislaissa oikeuttaa jo sinänsä valtion keskushallinnon ao. hallinnonhaaran elimet ohjaamaan yksityiskohtaisestikin tuota toimintaa. Perusteluna tälle kannalle on erottelu kunnan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Erityiseen toimialaan liittyy tämän argumentoinnin mukaan a priori keskushallinnon ohjausvalta. — Tätä dualismia koskevia tulkintoja selvitetään ja arvioidaan kriittisesti useissa kohdin — erityisesti luvuissa C.II.2 ja D.IV.

3. Kolmas tulkintaa askarruttanut dualismi liittyy kunnan hallinnon ns. dualistiseen periaatteeseen, joka on yleisesti määritelty kunnallislain 7 §:n 1 ja 2 momentissa: 1 momentin mukaan valtuusto yleensä käyttää kunnan päätösvaltaa, 2 momentti taas edellyttää valmistelun, täytäntöönpanon ja muun hallinnon olevan lähinnä kunnanhallituksen ja sen alaisen toimielinten asiana. Dualismia ovat etenkin aikaisemmassa doktriinissa *Hermanson* ja *Ståhlberg* tulkinneet oikeusvaltiolliseksi luonnehdittavalla tavalla korostaen valtuuston keskeistä ja johtavaa asemaa suhteessa sen alaisiin kunnanhallitukseen ja muihin kunnan toimielimiin. Sittenkin etenkin *Kuuskoski* on — niin ikään ilmeisesti ruotsalaisen esimerkin mukaisesti — pyrkinyt korvaamaan tämän epätasa-arvoisen suhteen rinnastamalla asemaltaan valtuuston ja lautakunnat erityisesti niissä tapauksissa, joissa lautakunnalle on määritelty tehtäviä erityislaissa. Perusteluna on, että kaikkien näiden elinten toimivalta perustuu lakiin.

Tällä dualismilla on luonnollisesti merkitystä kunnan hallinnon päätoimintamuotojen — päätösvallan käyttö/hallinto — suhteen kannalta.

Edellinen tulkinta korostaa valtuuston asemaa, jälkimmäinen taas johtaa kunnan varsinaista hallintoa toimittavien elinten aseman korostamiseen. Tätä dualismia ja sen sovellutuksia arvioidaan etenkin luvussa B.I.

### 3. TUTKIMUKSEN LÄHTEISTÄ

Kuten edellä on todettu, kunnan hallintoa yhtenäisesti käsittelevää oikeudellista tutkimusta on meillä suhteellisen vähän. Yleisesityksissä ja -kommentaareissa näitäkin kysymyksiä on luonnollisesti käsitelty. Eri-tyisesti on mainittava *Kuuskosken*, *Kuuskosken* ja *Hannuksen* sekä sittemmin *Hannuksen* laatimat kunnallislain kommentaarit. Myös *K. J. Ståhlbergin* kolmena painoksena (1901, 1907, 1926) ilmestynyt kommentaari maalaiskuntien hallintoa koskevista laeista ja asetuksista on yleisten periaatteidensa osalta edelleen virikkeitä antava. Yleisesti kunnan hallinnon organisaatiota on selvittänyt *Tore Modeen* vuonna 1962 ilmestyneessä artikkelissaan *Om funktionsfördelningen i den kommunala organisationen* ja vuonna 1963 ilmestyneessä artikkelissaan *Nya principer för funktionsfördelningen i den kommunala organisationen*.<sup>17</sup> Näiden lisäksi on yksittäisiä artikkeleja ilmestynyt erityisesti päätösvallan delegoinnista kunnan hallinnossa,<sup>18</sup> alistamisesta<sup>19</sup> sekä valtuuston päätösten valmistelusta.<sup>20</sup> Lisäksi kunnanhallituksen lautakuntiin kohdistuvaa valvontavaltaa tarkastelee keskitetysti *Rosas* vuonna 1980 ilmestyneessä erillisessä tutkimuksessaan.

Näillä ja muilla oikeusdogmaattisilla tulkinnoilla on oikeuskäytännön ohella ollut varsin suuri vaikutus kunnan hallintoon. Koska niillä on tällainen korostetusti käytännöllinen merkitys tutkimuskohteen kannalta, niiden asema tutkimuksessa on ongelmallinen. Yhtäältä ne on epäilemättä otettava huomioon. On siis selvitettävä sekä lainopillisen tulkinnan tilaa että oikeuskäytännön vakiintunutta linjaa. Tutkimus ei kuitenkaan voi pysähtyä tähän sinänsä välttämättömään tehtävään joutumatta tutkimuskohteensa vangiksi.<sup>21</sup> On myös selvitettävä niiden perusteet, perustelut

<sup>17</sup> *Modeen JFT 1962* ja *Modeen JFT 1963*. Yleisesti kunnan hallinnon rakenteen eräitä piirteitä käsittelee myös *Larma LM 1944*.

<sup>18</sup> Ks. mm. *Johanson SKL 1958*, *Johanson SKL 1962*, *Österman SKL 1964*.

<sup>19</sup> Mm. *Muren MK 1950*, *Muren SK 1972*.

<sup>20</sup> Mm. *Muren SKL 1973/10*, *Muren SKL 1974/5*, *Rytkölä SK 1972*.

<sup>21</sup> Tästä problematiikasta ks. yleisesti *Mäenpää 1979 s. 20 ss.*

ja johdonmukaisuus. Nämä tehtävät edellyttävät kriittistä ja laajaa tarkastelukulmaa, joka yleensä ei ole mahdollinen pykäläkohtaisissa kommentaareissa tai suppeissa artikkeleissa.<sup>22</sup>

Kriittisyyttä johtavat myös korostamaan etenkin kunnallishallinnon voimakas käytännöllisyys ja toiseksi myös edellä mainittu oikeusdogmaattisten tulkintojen voimakas vaikutus käytännön kunnallishallintoon. Suomen kunnallisoikeudessa on myös havaittavissa selvä vieras laina lähinnä Ruotsin oikeudesta ja oikeuskäytännöstä. Analyysin kriittisyyteen yhtyy tässä mielessä myös vaatimus ongelmien erittelystä tutkimuksesta.

Myös oikeuskäytännön osalta on tässä tutkimuksessa pyritty ottamaan huomioon sen ohjaava vaikutus tutkimuksen kohteena olevaan kunnan hallintoon.<sup>23</sup> Tämän käytännön vaikutusta luonnehtii K. J. Ståhlberg suureksi osaksi edelleen paikkansa pitävällä tavalla. »...on luonnollisesti otaksuttava, että, kun jostakin tulkitsemiskysymyksestä käsitys kerran on vakaantunut, ratkaisu enimmäkseen vastakin käy samaan suuntaan ja ettei päinvastaisella mielipiteellä ole sanottavia voiton toiveita, ellei sen puolesta voida tuoda esiin erittäin painavia syitä. Tieto siitä, miten kunnalliset valitusasiat ennen ovat päättyneet, voi siis useinkin auttaa niitä, jotka kunnan puolesta ovat lakia käyttämässä, välttämään erehdyksiä sekä niistä johtuvia valituksia ja päätöksiä kumoamisia, samalla kuin tuo tieto päästää sen, jota kunnan päätös koskee, turhien valitusten tuottamista ikävyyksistä ja kustannuksista.»<sup>24</sup>

Oikeuskäytännön merkitys ei kuitenkaan aina ole yhtä ongelmaton kuin Ståhlberg edellyttää. Konkreettisesti nimittäin oikeuskäytäntö kansalaisten ja kuntien kannalta tarkoittaa lähinnä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen lyhyitä selostuksia lakikirjassa ja kunnallislain kommentaareissa. Useissa tapauksissa tuollainen selostus voi antaa puutteellisen tai jopa virheellisen kuvan päätökseen sisältyvästä kannasta. Oikeuskäytäntöä on sen vuoksi tässä tutkimuksessa pyritty selvittämään tarkemmin kuin pelkkien julkaistujen päätöslyhennelmien perusteella.

<sup>22</sup> Ks. kriittisyyden vaatimuksesta tältä osin myös Holopainen 1975 s. 51.

<sup>23</sup> Ks. yleisesti oikeuskäytännön merkityksestä tässä mielessä Vilkkonen 1979 s. 48 ss. Vilkkonen (s. 52) toteaa melko varovasti niillä olevan »tosiasiallisesti tietty sitova vaikutuksensa, joka kohdistuu alemmanasteisiin viranomaisiin sekä myös asian ratkaisseeseen instanssiin». Ks. myös Muren SKL 1973/10 s. 18 s.

<sup>24</sup> Ståhlberg 1926 s. 31.

Yleisemmin tilannetta voidaan luonnehtia niin, että kolme tärkeintä kuntien toimintaa ohjaavaa juridista tekijää ovat ja ovat olleet lainsäädäntö, oikeuskäytäntö — erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulinja — ja etenkin Kuuskosken ja Hannuksen laatimat kunnallislain kommentaarit. Näiden tekijöiden vaikutuksen merkittävyysjärjestys on eri kysymyksissä saattanut olla erilainen. Kunnallislain selitysteoksilla on useissa kysymyksissä ollut ja on edelleen käytännössä lähes lakiin rinnastettava vaikutus. Tämä vaikutus on molemminpuolisessa riippuvuussuhteessa KHO:n oikeuskäytäntöön: kommentaarien perusteluina on useimmiten tuo oikeuskäytäntö, joka puolestaan ammentaa tulkintansa perusteet usein juuri mainituista selitysteoksista.<sup>25</sup> Koska lainsäädäntö periaatteellisesti tärkeimmissä kysymyksissä ei ole sanottavasti muuttunut, tämän riippuvuuden merkitys on voinut voimistua.

Luonnollisesti kuntien toimintaan vaikuttavat muutkin enemmän tai vähemmän oikeudellisiksi luonnehdittavat tekijät, kuten esimerkiksi kuntien keskusjärjestöjen ja valtion viranomaisten (erityisesti sisäasiainministeriö ja eri hallinnonhaarojen virastot) ohjaus. Tämä vaikutus on kuitenkin toissijaista edellä esitettyyn verrattuna. Siksi tutkimuksen pääasiallisina lähteinä (ja kohteina) ovat olleet juuri KHO:n käytäntö ja juridinen tulkinta.

---

<sup>25</sup> *Kilpi* s. 94 korostaa, nähdäkseni perustellusti, että oikeuskäytäntö ja oikeustiede voivat — lähinnä ratkaisutoiminnan muotojen eroista johtuen — olla toistensa kanssa ristiriidassa. Kunnallishallinnossa kuitenkin oikeustieteellä akateemisen tieteenharjoituksen mielessä on ollut suhteellisen vähän esitettävää käytännön hallintotoiminnalle.

## B. KANSALAISTEN ITSEHALLINTO KUNTIEN HALLINNON PERUSTANA

Luonnollisena lähtökohtana kuntien hallinto-organisaation oikeudellisessa tutkimuksessa on kunnallista itsehallintoa yleensä ja erityisesti myös kunnallista hallintoa ja sen järjestämisen puitteita määrittävä perustuslain yleissäännös HM 51.2 §:ssä. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan »Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään.» Tähän säännökseen liittyy toinen kunnan hallinnon määräytymisen kannalta tärkeä perustuslain kohta, HM 50.1 §: »Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.»

Molempia säännöksiä on oikeustieteellisessäkin tutkimuksessa selvitetty varsin runsaasti, joskin suhteellisen yleisellä tasolla. Pääongelmina ovat olleet toisaalta valtion ja kuntien suhteen yleiset ongelmat ja toisaalta kuntien tehtävien ja toimialan määräytyminen. Sen sijaan näiden säännösten merkitystä kunnallishallinnon organisoinnin kannalta ei ole laajemmin tutkittu, vaikka niillä — yleisyydestään huolimatta — on reaalista merkitystä myös tuon hallinnon järjestysmuodon määräytymisessä. Tämän merkityksen selvittäminen ei säännösten yleisyyden vuoksi ole kuitenkaan yksinkertaista eikä täysin yksiselitteisen merkityssisällön antaminen niille ilmeisesti ole mahdollista. Pyrin kuitenkin tässä luvussa selvittämään, millä perusteilla etenkin HM 51.2 §:stä<sup>1</sup> johtuu yleisiä vaa-

<sup>1</sup> HM 50.1 §:n säännöksellä, joka koskee lähinnä hallinnollista jaotusta, ei tältä kannalta ole kovin suurta merkitystä. Nähdäkseni säännöstä ei kuitenkaan *Holopaisen*, s. 304, tavoin voi tulkita niin, että sen perusteella HM 51.2 §:n itsehallintovaatimuksen ulkopuolelle jää muu kuin »yleinen hallinto» — ts. mm. lainkäyttö ja lainsäädäntö. Kuten mm. *Makkonen*, s. 91—98, on perustellut, ei mm. oikeusnormien rajoitetun antamisen ole edellytetty jäävän kunnallisen itsehallinnon ulkopuolelle.

HM 50.1 §:n yleinen merkitys kunnan hallinnon kannalta on pikemminkin siinä, että sen nojalla »yleistä hallintoa» yleensä koskevat säännökset voivat ulottua myös kuntien toimintaan — esim. HM 44.2, 49 ja HM 92 §. Ks. erityisesti viimeksimainitun lainkohdan osalta *Rytkölä MK 1969*.

timuksia tai rajoja kunnallishallinnon järjestämiselle ja mitä tällaiset vaatimukset voivat olla. Lähtökohtana on selvitys itsehallinnon käsitteen merkityksen syntymisestä ja muuttumisesta suomalaisessa oikeusideologiassa ja tuon kehityksen kriittinen arvio.

Kunnallinen itsehallinto voidaan tämän esityksen kannalta alustavasti jakaa itsehallintoon kunnan ja valtion suhdetta koskevana periaatteena ja itsehallintoon kuntien sisäisen hallinnon järjestämistä koskevana periaatteena. Tämän jaottelun avulla voidaan myös havainnollistaa itsehallinnon merkityksen muuttumista.

## 1. KUNNALLISHALLINNON KEHITYS JA KUNNALLISEN ITSEHALLINNON MERKITYS ENNEN HM:n SÄÄTÄMISTÄ

Kunnallisen itsehallinnon historiallinen tausta on selvästi erilainen kaupungeilla kuin maalaiskunnilla. Pelkistetysti erona on, että kaupungeissa päätöksenteko on perinteisesti ollut itsenäisempää suhteessa valtion keskushallintoon kuin maaseudulla. Toisaalta maaseudulla on vanhastaan päätösvalta ainakin muodollisesti ollut kaikilla miespuolisilla kuntalaisilla, kun se kaupungeissa taattiin pääasiassa porvaristolle. Kaupunkien itsehallinto perustui nimittäin muodollisesti nimenomaan porvarissäädyille vakuutettuihin erioikeuksiin.<sup>2</sup>

Suhteellisen laaja ja riippumaton päätösvalta määriteltiin kaupungeille ja niiden porvaristolle erikseen luetelluissa asiaryhmissä. Kuninkaana vuonna 1789 julistamassa armollisessa vakuutuksessa valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille yleisesti vakuutettiin näille mm., »että ne saavat järkähtämättä pitää oikeutensa ehdottaa pormestaria ja valita neuvosmiehiä, itsellensä ottaa alhaisempia virkamiehiä, olla omain jäsentensä verotettavia ja hoitaa kaupunkien yksityisiä rahastoja, niinkuin tähän asti tavallista on ollut» (3 §). Lisäksi vakuutuksessa luvattiin vahvistaa myös muut »hallituslakien, erioikeuksien ja päätösten nojalla» olevat oikeudet ja edut (7 §).

Lähinnä maaseutua koskevissa piispojen ja papiston erioikeuksissa vuodelta 1723 (ensimmäiset erioikeudet annettiin vuonna 1650) papistolle taas vakuutettiin valta pitää yhteisiä kirkonkokouksia, joissa käsiteltiin

<sup>2</sup> 1873KKunA:lla nämä erioikeudet laajennettiin kaikille äänioikeutetuille kaupungin jäsenille.

mm. kirkon tuloja ja tilinpitoa, kirkon ja pappilan rakentamista, erinäisiä talouden hoitoon kuuluvia asioita sekä seurakunnan tarpeita ja toimituksia koskevia kysymyksiä (23. kohta). Näiden pitäjänkokousten tehtäviin tulivat vähitellen 1800-luvulla eri säännösten nojalla kuulumaan myös mm. kansanopetuksen sekä sairaan- ja köyhäinhoidon järjestäminen. Tosin jo Venäjän vallan alkuaikoina oli yleinen käsitys, että pitäjänkokouksilla oli päätösvalta kaikissa paikallishallinnon kysymyksissä.<sup>3</sup>

Vaikka kaikkien pitäjänmiesten tuli puhevallan menetyksen uhalla saapua näihin kokouksiin, äänioikeuden katsottiin yleensä kuuluvan vain talonomistajille ja -haltijoille. Käytännössä päätösvaltaa käyttivät lähinnä kirkkoherra ja säätyläiset sekä jossain määrin myös tilalliset.<sup>4</sup> Suhteessa keskushallintoon maalaiskunnat eivät tosiasiallisesti olleet kovinkaan itsenäisiä. Kuten *Jutikkala* toteaa, »useissa kohdissa tämä itsehallinto tarkoitti vain ylempää annettujen asetusten toimeenpanoa pitäjän alueella».<sup>5</sup> Maaseudun kunnat katsottiin myös välittömästi hallitusvallan käskyjen alaisiksi.<sup>6</sup>

Vaikka kuntien päätösvalta oli siis tietyissä suhteissa itsenäinen — kaupungeissa laajemmin kuin maalla — itsehallinnosta tai kansalaisten itsehallinnosta ei vielä ollut kysymys esimerkiksi siinä mielessä kuin HM 51.2 §:ää säädettäessä. Myöskään kuntien hallintoa koskevissa ensimmäisissä yhtenäisissä säännöksissä ja niiden valmistelussa ei vielä edellytetty kunnallishallinnon perustuvan itsehallinnollisiin järjestelyihin. Vuoden 1865 MKunA:ssa ja vuoden 1873 KKunA:ssa säädettiin vain yleisesti kuntien päätösvalan alasta (KKunA 1.1 §) tai esitettiin luettelon muodossa, minkätyyppiset asiat kuuluvat kunnallisten elinten päätösvaltaan (MKunA 6 §). Itsehallinto käsitteenä oli tosin jo tunnettu — mm. *J. V. Snellman* puolsi jo vuonna 1860 kuntien hallinnon järjestämistä itsehallinnon pohjalle hallinnon keskityksen sijasta.<sup>7</sup>

Itsehallinnon käsite ymmärrettiin kunnallishallinnossa ja hallinto-käytännössä kuitenkin vielä jonkin verran toisin kuin HM:a säädettäessä. Sillä tarkoitettiin tosin myös tietynasteista riippumattomuutta keskushallinnosta, mutta suuri merkitys oli itsehallinnolla kunnan omien tehtävien

<sup>3</sup> *Jutikkala* s. 618.

<sup>4</sup> *Ståhlberg* 1926 s. 7, *Soikkanen* s. 45 ss.

<sup>5</sup> *Jutikkala* s. 618.

<sup>6</sup> *KM* 1889: 2 s. 12 ss, *KM* 1894: 1 s. 5 ss.

<sup>7</sup> *Snellman* VI s. 430 s.



hoitamisena. Näitä itsehallintokäsitteen eri puolia selvittää mm. vuoden 1894 kunnalliskomitean mietintö, jossa itsehallintoa luonnehditaan kunnan velvollisuudeksi hoitaa itsensä järjestys- ja talousasioiden puolesta. Toisaalta tähän »itsetoimintaan»<sup>8</sup> liittyy myös tietty riippumattomuus: »valtio itse ei enää hallitse eikä toimi kunnassa, valtion holhutoimi sen ylitse on lakkautettu ja sitä on seurannut todellinen kunnallinen itsehallinto, joka kuitenkin palvelee itse valtiota, keventää valtiokuormaa».<sup>9</sup>

Kunnallisen itsehallinnon määrittely erityisesti riippumattomuudeksi valtion keskushallinnosta tapahtui pääasiassa oikeudellisessa tulkinnassa ja jonkin verran myöhemmin. Tässä mielessä pitää paikkansa *Holopaisen* huomautus, jonka mukaan meillä ei ole ollut jyrkkää vastakkainasettelua valtion ja kuntien välillä,<sup>10</sup> sillä valtion ja kuntien suhdetta ei yleensä ole käsitetty tällä tavalla vastakkaiseksi. Sen sijaan kyllä kuntien — erityisesti kaupunkien — riippumatonta asemaa valtion keskushallinnosta pidettiin jo vanhastaan vakiintuneena periaatteena.

Itsehallinnon oikeudellisen käsitteen määrittelyssä oli keskeinen merkitys *R. F. Hermansonilla* ja *K. J. Ståhlbergilla* oikeudellisen tulkintalinjan luojina. Itsehallinnon, kuten useiden muidenkin julkisoikeudellisten peruskäsitteiden määrittelyssä, saksalainen oikeustiede vaikutti selvästi suomalaiseen argumentointitapaan.<sup>11</sup> Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kunnallinen itsehallinto olisi ollut puhdas käsitteellinen laina Saksan julkisoikeustieteestä, vaan sekä Hermanson että Ståhlberg ottivat määrittelyissään jossain määrin huomioon myös kuntia koskevia Suomessa voimassaolevia säännöksiä ja pyrkivät sopeuttamaan määrittelynsä niihin.

Hermansonin lähtökohtana oli näkemys valtiovallasta rajoittamattomana valtana.<sup>12</sup> Sen vastakohtana julkisilla viranomaisilla on vain tiettyihin tehtäviin rajattu toimivalta (befogenhet) käyttää tuota valtion valtaa. Tämä toimivalta voi perustua joko tehtäväksiantoon (på uppdrag grundad befogenhet l. behörighet) tai omaan itsenäiseen oikeuteen (joka

<sup>8</sup> Ståhlberg 1907 s. 4.

<sup>9</sup> KM 1894: 1 s. 10. Ks. myös KM 1889: 2 s. 109 s. ja s. 176 s.

<sup>10</sup> Ks. Holopainen s. 250 ss. Vrt. KM 1923: 15 s. 8: kaupunkien hallinnon järjestäminen itsehallinnon perustalle ei merkinnyt »sitä jyrkkää hallintojärjestelmän muutosta, jota vastaavat järjestelyt muissa maissa merkitsivät».

<sup>11</sup> Esimerkiksi itsehallinto-termin osalta Ståhlberg viittaa vain saksalaisiin tutkijoihin Meyer, Loening, Blodig, Hatschek ja Preuss; Ståhlberg 1907 s. 31.

<sup>12</sup> Hermanson s. 28—38.

kuitenkin on valtion delegoimaa).<sup>13</sup> Tällainen oma oikeus valtion vallan käyttämiseen on mm. erilaisilla korporatioilla ja laitoksilla — evankelis-luterilaisella kirkolla, maalais- ja kaupunkikunnilla. Kunta on Hermansonin mukaan <sup>14</sup> »ett samhälle, som bildas utaf de genom ortsintresset förenade och som har en egen rätt att inom de af gällande lag uppdagna gränserna utöfva en viss offentlig makt på sitt område. Man kan också säga, kommun är ett samhälle med rätt till sjelfstyrelse på ett visst område».

Koska kunnilla on tällainen oma, itsenäinen oikeus julkisen vallan käyttöön, ne voivat tehdä päätöksensä oman harkintansa mukaan, eivätkä hallitus tai valtion viranomaiset yleensä voi määrätä, mitä kunta tehtäväpiirinsä puitteissa tekee tai miten se suorittaa nuo tehtävänsä.<sup>15</sup> Määrittelytavan kannalta on huomionarvoista, että Hermanson perustaa tämän vapauden valtion elinten määräysvallasta itsehallinnon käsitteestä johdettujen periaatteiden ohella myös 1865MKunA 1 ja 6 §:ään sekä 1873KKunA 1 §:ään,<sup>16</sup> siis pykäliin, jotka määrittelevät vain kunnallisille elimille kuuluvia tehtäviä, mutta eivät sääntelevä tehtävien suorittamisen itsenäisyyden tai epäitsenäisyyden laatua.

Hermansonin käsitys kuntien itsehallinnosta perustui siis itsehallinnon käsitteestä dedusoituihin johtopäätöksiin, joiden perusteluksi hän kuitenkin esitti myös voimassaolevan lainsäädännön säännöksiä. Tämä päättelytapa tulee havainnollisesti esiin, kun Hermanson vertaa kuntien asemaa muiden julkisten viranomaisten asemaan. Vaikka molempien toimivalta on määritelty periaatteessa samalla tavalla laissa, kunnalla on itsenäinen asema tehtäviensä hoidossa, koska tuo toimivalta — *määritelmän mukaan* — perustuu omaan, itsenäiseen valtaan eikä pelkkään tehtäväksiantoon.<sup>17</sup>

Myös Ståhlbergin määritelmä kunnallisesta itsehallinnosta on samantyyppinen. Päättely etenee seuraavasti:<sup>18</sup>

1) itsehallintoa on hallinto, »joka on annettu toimialallaan itsenäisten yhdyskuntain toimitettavaksi valtion valvonnan alaisena»;

<sup>13</sup> mt. s. 39 ja s. 245 ss. Vrt. samoin *Laband I* s. 98.

<sup>14</sup> *Hermanson IV* s. 476 s.

<sup>15</sup> mt. s. 479 ja *Hermanson* s. 250.

<sup>16</sup> *Hermanson IV* s. 479 s. ja s. 488 s.

<sup>17</sup> *Hermanson* s. 250.

<sup>18</sup> *Ståhlberg 1913* s. 246 ss.

2) kunnat ovat »itsehallinnolla varustettuja ja sitä toimittavia yhdyskuntia»;

3) »Kunnallinen yhdyskunta on, niinkuin itsehallintoyhdyskunnat yleensä, julkinen yhdyskunta, jolle valtio on jättänyt osan julkista hallintoa itsenäisesti toimitettavaksi valtion säätämän lain rajoissa ja valtiovalvonnan alaisena».

Tämän päättelyn tuloksen ohella Ståhlberg käyttää itsehallintoa tosin toisessakin merkityksessä rinnastaen itsehallinto-oikeuden oikeuteen hoitaa kunnallisasioita.<sup>19</sup> Tällaisen itsehallinnon sisältö ja ala määrittämään kokonaisuudessaan voimassaolevassa lainsäädännössä, erityisesti kunnallisasetuksissa (-laeissa). Itsehallinnon tässä mielessä tulee siis pysyä oikeusjärjestyksen puitteissa.<sup>20</sup>

Hermansonin ja Ståhlbergin määritelmissä korostuu kunnallisen itsehallinnon merkitys nimenomaan kuntien valtiollisen aseman määrittäjänä. Sen sijaan itsehallinnon merkitys kuntien hallinnon järjestysmuodon kannalta jää ehkä hieman vähemmälle huomiolle. Olisi kuitenkin virhe väittää, etteivät Hermanson ja Ståhlberg ota kantaa tähän kunnallisen itsehallinnon puoleen. Ståhlberg tosin jakaa itsehallinnon määritelmän oikeudelliseen ja poliittiseen ja pyrkii tarkastelemaan itsehallintoa lähinnä oikeudellisena käsitteenä, kunnan valtiollisen aseman määrittäjänä. Vain alaviitteessä hän mainitsee poliittisen itsehallinnon, »jolla tarkoitetaan palkattomain luottamusmiesten käyttämistä yleensä hallinnon toimittamiseen».<sup>21</sup> Tästä käsitteen oikeudellisen ja poliittisen määrittelyn selvästä erottamisesta huolimatta Ståhlberg (ja samoin Hermanson) kytkee puhtaasti oikeudelliseksi tarkoittamaansa käsitelmäärittelyyn myös tässä mielessä poliittisia piirteitä.

Sekä Hermanson että Ståhlberg liittävät nimenomaisesti kunnallisen itsehallinnon vaatimukseen kunnan jäsenten välittömän tai välillisen —

<sup>19</sup> Ståhlberg 1907 s. 31 ja samoin Ståhlberg 1926 s. 53.

<sup>20</sup> Ståhlberg 1907 s. 31—35, Ståhlberg 1926 s. 70 s.

<sup>21</sup> Ståhlberg 1913 s. 246 alav. 2. Samoin Ståhlberg 1928 s. 248 alav. 2. Itsehallinnon poliittisen ja oikeudellisen jaon historiallisesta taustasta ks. Laband I s. 97 s. ja Rodenstein s. 37 s. Kuten Laband osoittaa, tämä tausta ei kuitenkaan oikeuta jyrkkää eroa näiden kahden välillä. Vaatimukset mm. luottamusmieshallinnosta ja hallinnon desentralisoinnista esitettiin tosin alun perin poliittisina vaatimuksina ministeriöiden absoluuttisen vallan rajoittamiseksi Preussissa 1850-luvulla. Rudolf Gneist pyrki pukemaan nämä vaatimukset nimenomaan oikeudelliseen muotoon englantilaisen self-government -käsitteen avulla.

kunnan jäsenten valitsemien edustajien kautta toteutuvan — oikeuden päättää kunnan asioista. Hermanson kytkee kuntien itsehallinnon, ts. oikeuden hoitaa itse asioitaan suoraan kunnan jäsenten päätösvallan reaalisuuteen.<sup>22</sup>

Ståhlbergin mukaan »kunnallista itsehallintoa osotetaan kunnallisasetuksissa sanomalla, että kunnan 'jäsenten tulee hoitaa siihen kuuluvat yhteiset asiansa'». Koska kuitenkin kunnan jäsenet eivät voi päättää itse kaikista asioista, »suureksi osaksi kunnallista itsehallinto-oikeutta käytetään siten, että kunnan jäsenet suorastaan tai välillisesti määräävät ne henkilöt, joiden tulee kunnan puolesta päättää ja toimia».<sup>23</sup>

Edellä esitetyn yhteenvedon voidaan oikeudellista tulkintaa kunnallisen itsehallinnon sisällöstä ennen HM:n säätämistä luonnehtia siten, että ensinnäkin kunnallisen itsehallinnon katsottiin periaatteessa toteutuvan tai pitävän toteutua Suomen kunnallishallinnossa ilman nimenomaista itsehallintoa edellyttävää säännöstä. Toiseksi kuntien itsehallinnon määrittelyminen Hermansonin ja Ståhlbergin tapaan edellytti, että *itsehallintoa* voitiin pitää suhteellisen selväpiirteisenä, itsenäisenä ja sisäisesti yhtenäisenä käsitteenä, johon sisältyvät pääpiirteet ja oikeudelliset vaikutukset voitiin yksilöidä. Itsehallinto oli yhteisnimi näille pääpiirteille ja vaikutuksille. Jos siis kunnilla oli itsehallinto, niillä voitiin deduktiivisesti päätellä olevan tiettyjä, itsehallinnon käsitteeseen sisältyviä oikeuksia (ja velvollisuuksia).<sup>24</sup>

Kolmanneksi kunnalliseen itsehallintoon tässä mielessä katsottiin yleisesti kuuluvan kaksi päävaatimusta, jotka siis johdettiin itsehallinnon käsitteestä:

1) kuntien suhteellisen itsenäinen asema suhteessa valtion viranomaisiin sekä

2) kunnan jäsenten oikeus päättää kunnan asioista välittömästi tai välillisesti ja tähän kuuluva oikeus asettaa kunnan varsinaiset toimeenpanoelimet.

<sup>22</sup> Hermanson s. 276. Ks. myös *Boisman JFT* 1880 s. 304, *Mechelin* 1889 s. 337 ss., *Erich* 1912 s. 222 ss.

<sup>23</sup> *Ståhlberg* 1913 s. 255. Samoin *Ståhlberg* 1928 s. 261.

<sup>24</sup> Hermansonin ja Ståhlbergin metodikäsitteistä ks. *Mäenpää* 1979 s. 51 ss.

## 2. HM 51.2 § JA KANSALAISTEN ITSEHALLINTO

### 2.1. HM 51.2 §:n säätäminen

Itsehallinto-termi tulee Suomen lainsäädäntöön muodollisesti vasta hallitusmuodossa vuonna 1919. Kunnallista itsehallintoa koskevaa säännöshdotustakaan ei sisälly vielä Weissenbergin komitean (KM 1887:9) esittämään perustuslakien kodifointiin. Kunnallista itsehallintoa koskeva säännös on vasta Mechelinin senaatin vuonna 1906 esittämässä perustuslakiluonnoksessa, joka oli hallitusmuodon laadinnan pohjana.<sup>25</sup> Sen 41.2 §:ssä ehdotettiin seuraavaa säännöstä: »Kommunernas förvaltning skall vara grundad på medborgerlig själfstyrelse, på sätt särskilda lagar härom stadga.»

Hallitusmuotoa valmistellut perustuslakikomitea ehdotti mietinnössään vuonna 1917 — ilmeisesti edellä mainitun luonnoksen pohjalta — samanlaista säännöstä. Se perusteli ehdotustaan sillä, että »hallintoon nähden on näyttänyt oikealta hallitusmuodossa, voimassa olevan järjestyksen mukaisesti, vahvistaa eräitä yleisiä ohjeita, joilla on pysyväistä merkitystä. Niinpä on siinä ehdotettu, että... kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon.»<sup>26</sup> Perustuslakivaliokunnan monarkisesta HM-esityksestä, johon itsehallintosäännös myös oli kirjattu, antaman mietinnön mukaan tällaiset hallintoa koskevat ohjeet olivat lisäksi sen laatuksia, että niitä oli noudatettava järjestettäessä laeilla ja asetuksilla hallinnon eri haaroja.<sup>27</sup> Ohjeilla siis ilmeisesti ymmärrettiin nimenomaan myös kansalaisten itsehallinnon periaatetta, jolla siten tarkoitettiin asettaa rajoja kunnallishallintoa koskevalle sääntelylle.

### 2.2. Kansalaisten itsehallinnon merkitystä koskeva tulkinta

Kunnallisen itsehallinnon määrittelytapa ei itse asiassa muutu radikaalisti hallitusmuodon säätämisen jälkeen. Myöskään metodologiassa ei tapahdu merkittäviä muutoksia. Käsitteellisdeduktiivinen metodi säilyttää keskeisen asemansa kunnallisen itsehallinnon tutkimuksessa. Eräis-

<sup>25</sup> Ks. *Mechelinska Senaten*.

<sup>26</sup> *KM 1917:11* s. 35.

<sup>27</sup> prvm n:o 14/HE n:o 62/1917 II vp s. 6.

sä tutkimuksissa sovelletaan suoraan erityisesti saksalaista teoriaa. Vaikka sillä oli jo aikaisemminkin ollut vahva vaikutus, voidaan kuitenkin *Holopaisen* tavoin puhua »oudoksuttavasta käänteestä» siinä mielessä, että voimassaolevan oikeuden kuntien valtiollista asemaa koskeviin säännöksiin ei kiinnitetä edes samaa huomiota kuin aikaisemmin. Sen tilalle tulevat lähes puhtaasti käsitteelliset deduktiot — ääriesimerkkinä *Klinthen* väitöskirjana esitetty tutkimus territoriaalikorporaatioista, jossa saksalainen itsehallintoteoria oli välittömänä perustana Ahvenanmaan aseman selviytykselle.<sup>28</sup> Yhteistä HM:a edeltävälle ja sen säätämisen jälkeiselle tulkintalinjalle on joka tapauksessa, että itsehallinnolle pyritään määrittelemään tietty, voimassaolevaksi ajateltu merkityssisältö. Tosin kunnallista itsehallintoa tarkastellaan lähinnä vain valtion ja kuntien suhteen kannalta, eikä niinkään kuntien hallinnon sisäisen organisaation määrittäjänä. Itsehallintoon nimenomaan *kansalaisten* itsehallintona ei kiinnitetä sanottavaa huomiota.

Kunnallisen itsehallinnon merkitystä koskevassa tulkinnassa alkaa uusi vaihe 1960-luvulla. Sen ero aikaisempaan tulkintalinjaan konkreettisesti lähinnä erilaisessa käsityksessä kuntien itsehallinnon alkuperästä. Kun Hermansonista alkaen oli korostettu kuntien toimivallan ja itsehallinnon olevan peräisin valtion vallasta, siitä delegoitua, tähän selitykseen kriittisesti suhtautuvissa esityksissä painotettiin tuon itsehallinnon perustumista oikeusjärjestykseen, erityisesti lainsäädäntöön. Uudelle realistisemmalle tulkintavaiheelle tyypillisenä selityksenä voidaan esittää *Makkosen* ja *Holopaisen* kannoista seuraavat lainaukset:

*Makkonen*: »Analysoitaessa sitä, mitä itse asiassa merkitsee, kun sanomme kunnalla olevan toimivaltaa, havaitaan kuitenkin, että kysymys on vain ja ainoastaan vain tietystä lakiperusteisesta asiantilasta, sosiaalisesta relaatiosta. Sopivaksi katsotut hallinto-organisatoriset toimenpiteet on toteutettu oikeusjärjestyksen edellyttämin juridisin muodoin, lainsäädäntöteitse. . . . Yhteiskuntaorganien kompetenssi yksinkertaisesti toteutetaan lainsäädäntöaktilla tarvitsematta ajatella luovuttamista.»<sup>29</sup> Toisaalta »Itsehallinnon laatu ja laajuus jätetään tässä lainkohdassa /HM 51.2 §/ siis täysin erityisistä laeista riippuvaksi.»<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Ks. *Klinthe* erit. s. 91—209. Ks. myös *Holopainen* s. 262 ss.

<sup>29</sup> *Makkonen* s. 104. Näin jo *Makkonen* LM 1964 s. 781.

<sup>30</sup> *Makkonen* s. 1 s. Toisaalla, mt. s. 112 *Makkonen* kyllä määrittelee tietyn sisällön kansalaisten itsehallinnolle ei-induktiivisesti.

*Holopainen:* »...tehtävänä on ilman ennakkoasennoitumista voimassaolevan oikeusjärjestyksen mukaan selvittää, millainen on kunnan asema valtiossa.»<sup>31</sup> Lähtökohdaksi ei voida ottaa »apriorisesti määrättyä yksiselitteistä itsehallinnon käsitettä», vaan kunnan asema ja HM 51.2 §:n itsehallintosanan merkitys on määrättävä empiirisesti.<sup>32</sup>

Tätä vaihetta voidaan kutsua uudeksi ennen muuta siinä sovelletun ja perustellun metodin johdosta: sen sijaan, että itsehallinnon käsitteestä johdettaisiin kunnallishallinnon asemalle ja organisaatiolle tietyt määreet, pyritään analysoimaan itsehallintoa voimassaolevan oikeuden, lähinnä lainsäädännön perusteella. Eroa aikaisempaan voidaan pelkistäen kuvata niin, että käsitteellisesti-deduktiivinen metodi johtaa painottamaan HM 51.2 §:n ensimmäisen virkkeen alkuosaa: kuntain hallinnon tulee *perustua* kansalaisten itsehallintoon. Analyyttinen lähestymistapa taas johtaa korostamaan virkkeen loppuosaa. Sen mukaan *tavasta*, jolla kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon, *säädetään erityisissä laeissa*. Niiden perusteella voidaan induktiivisesti päätellä itsehallinnon sisältö. Nimenomaisestikin nämä metodiset erot tulevat esiin eräissä yhteyksissä.<sup>33</sup>

Kunnallishallinnon organisaation perusmääreiden ja puitteiden kannalta itsehallinnon käsittämisen analyttinen metodi *sallii* johdonmukaisesti sovellettuna kunnallishallinnon järjestämisen lainsäädännössä lähes vapaasti. Jos nimittäin kansalaisten itsehallinto järjestyy erityisten lakien mukaan, näiden lakien säätämisessä ei periaatteessa ole muita rajoituksia kuin, että niillä ei ilman perustuslain säätämisyjärjestystä voitane kokonaan poistaa kunnallishallintoa ja että jonkinlainen itsehallinnoksi kvalifioitavissa oleva hallinnon muoto säilyy. Makkonen ja Holopainen eivät tosin sovelloa analyttistä metodologia näin johdonmukaisesti. He edellyttävät tiettyä, edellä mainittua huomattavasti laajempaa ja erityislainsäädäntöä nimenomaisesti rajoittavaa minimisisältöä kansalaisten itsehallinnolle.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> *Holopainen* s. 281.

<sup>32</sup> *Holopainen* s. 286.

<sup>33</sup> *Kekkonen* s. 85 pitää HM 51.2 §:n ensimmäisen virkkeen ensimmäistä lausetta (kunnalla on oikeus itsehallintoon) pääsääntönä ja jälkiosaa (niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään) lisä- eli täytesääntönä. Tätä Kekkonen kantaa kritisoi *Ikkala* s. 15 alav. 19. *Muren KAiK 1973* taas painottaa induktiivisen metodin merkitystä HM 51.2 §:n tulkinnassa.

<sup>34</sup> Ks. *Holopainen* s. 304 ja *Makkonen* s. 112.

Sen sijaan jo aikaisemmin — analyyttistä metodia suoranaisesti soveltamattomista lähtökohdista — on esitetty analyttisen metodin implikoi-mia tulkintatuloksia kunnallisen itsehallinnon normatiivisesta merkityk-sestä. Niinpä kansalaisten itsehallinnon HM 51.2 §:n edellyttämässä muo-dossa on esitetty määräytyvän pelkästään voimassaolevan lainsäädännön (ja hallintokäytännön) perusteella. Näin asian käsittää ilmeisesti *Ikkala* katsoessaan HM:n edellyttävän »vain, että kunnilla on sellainen itsehallin-to, kuin laeissa on säädetty. Näin ollen HM 51 §:n 2 momentissa tarkoitettu lainsäädäntö määrää tosiasiallisesti kunnallisen hallinnon tarkemman sis-sällön ja muodon.»<sup>35</sup> Vielä pitemmälle menevä on *Kuuskosken* kanta, jonka mukaan HM 51 §:n estämättä »kunnan tehtäväpiiri voidaan supistaa niinkin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys paikallisten hallinto-tehtävien hoitajana lakkaa».<sup>36</sup>

Edellä selostetut tulkintalinjat ovat koskeneet puhtaasti juridisin kei-noin toimivaa argumentointia HM 51.2 §:n sisällön selvittämiseksi. Kui-tenkin myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa on esitetty käsityksiä, joi-den mukaan on olemassa tuota perustuslain säännöstä ylempiä ja siten sen sitovuuden syrjäyttäviä periaatteita ja tavoitteita. Kunnallinen itse-hallinto — sekä siihen liitetty kuntien suhteellisen itsenäisen aseman ko-rostaminen että kuntien hallinnon kansanvaltaisuus — on nähty esteeksi hyvinvointivaltioon liittyvien tavoitteiden toteuttamiselle. Oikeusval-tioon liittyvä itsehallinto-käsitys on saanut väistyä kansalaisten yhden-vertaisuutta, sosiaalisten palvelujen saatavuutta jne. korostavien ideolo-gisten periaatteiden tieltä.

Tällä on ollut selvä vaikutus myös kuntien hallinto-organisaatioon, sillä huomattavasti lisääntynyt erityisalojen hallintoa koskeva lainsäädäntö on samalla edellyttänyt varsin yksityiskohtaista valtiollista ohjausta tehtävien toteuttamisessa. Tällainen erityislakiin perustuva hallinto on syrjäyttänyt kunnallislakiin perustuvan hallinnon järjestämisen, mihin on myös liittynyt kunnallishallinnon byrokratisoitumista. Lainsäädännön ohella tuota hallintotoimintaa määrittävät myös mm. suunnittelujärjes-telmiin, rahoitukseen ja lakien toimeenpanoon liittyvä laaja ohjaus- ja valvontajärjestelmä.

<sup>35</sup> *Ikkala* s. 15 alav. 19 edellyttää kuitenkin samalla, että kunnilla on itse-hallinto.

<sup>36</sup> *Kuuskoski* 1949 s. 44.



Näiden lähinnä hyvinvointivaltioon liittyvien uusien järjestelyjen ja oikeusvaltiollisen kunnallisen itsehallinnon vaatimuksen ongelmallinen suhde on meillä pyritty ratkaisemaan joko katsomalla itsehallinnon laajuuden määräytyvän pelkästään hyvinvointivaltiollisten yleisten tavoitteiden mukaan, jolloin ristiriitaa ei lainkaan synny, tai toteamalla ristiriita ja hyväksymällä se asettamalla em. arvot HM 51.2 §:n edelle. Edellisen ratkaisun on ensimmäisenä meillä esittänyt *Suviranta*, jälkimmäisen *Niemivuo*. Suvirannan mukaan ei voida esittää yleistä sääntöä, milloin jonkin kunnan tehtävän ohjaus on niin yksityiskohtaista, että se loukkaa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa. »Tämäkin kysymys on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen lähinnä sen mukaan, kuinka tärkeätä yhdenmukaisen järjestelyn aikaansaaminen on ja miten yksityiskohtaista järjestelyä tarvittavan yhdenmukaisuuden aikaansaaminen vaatii. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa koskevien säännösten epämääräisyydestä johtuu ymmärtääkseni tälläkin kohdalla, ettei perustuslainsuoja loukkaamisesta ole kysymys aina kun näyttää epätietoiselta, onko yhdenmukainen järjestely tarpeen vaatimaa. Niin kauan kuin voidaan asiallisin perustein olla eri mieltä siitä, tarvitaanko yhdenmukaistavaa erityistoimialan sääntelyä vai eikö, on eduskunnan saatava tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä määrätä, kuinka pitkälle lailla ja valtion viranomaisten toimenpiteillä puututaan kunnan elinten itsenäiseen toimivaltaan. Vasta kun on selvää, ettei itsehallinnon rajoittamista voida asiallisin perustein puoltaa edellä mainituilla näkökohdilla, on kysymyksessä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan loukkaaminen.»<sup>37</sup> HM 51.2 §:n sivuuttavina kriteereinä Suvirannalla ovat järjestelyn yhdenmukaisuuden tarve, hallintopalvelusten tyydyttävän tason tms. päämäärän saavuttaminen ja yleensä asialliset perusteet.<sup>38</sup>

Oikeusvaltiollisen kuntien itsehallinnon ja hyvinvointivaltioon liittyvien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden välisen ristiriidan toteamisesta ja hyväksymisestä antaa havainnollisen kuvan Niemivuon arvio valtion-apujärjestelmän yhteiskunnallisista vaikutuksista. Niemivuo toteaa, että »tosiasiassa kuntien — tai oikeammin kuntalaisten — mahdollisuudet saada päättää omista asioistaan ovat jatkuvasti kaventuneet». Valtion-apuihin liittyvät ehdot »kaventavat kuntien mahdollisuuksia päättää

<sup>37</sup> *Suviranta* s. 198. Ks. myös *Muren SKL* 1967 s. 288.

<sup>38</sup> *Suviranta* s. 197 s. Ks. myös *Soikkanen* s. 674.

omista asioistaan» ja ne ovat saattaneet vaikeuttaa myös kuntasuunnittelua.<sup>39</sup>

Näiden kunnalliseen itsehallintoon oikeusvaltiollisessa mielessä liittyvien kriittisten huomioiden vastapainoksi Niemivuo asettaa lähinnä hyvinvointivaltioideologiseksi luonnehdittavan kysymyksen: »Voidaan kuitenkin kysyä, mitä reaalista sisältöä väitteellä kunnan itsehallinnon kaventumisesta on pyrittäessä edistämään esimerkiksi taloudellisesti vaikeana aikana työvoimapoliittisten tavoitteiden toteuttamista.»<sup>40</sup> Valtion-avuuilla voidaan lisäksi taata tietty kohtuullisuus kunnallisverotuksessa ja ne voivat edistää julkisten palvelujen saavutettavuutta. Loppuarvionaan Niemivuo esittää, että valtionapuinstituutiolla on »kyetty jossain määrin estämään yhteiskunnallisen hyvinvoinnin epätasainen alueellinen jakautuminen». Tuota instituutiota tulisi edelleen kehittää yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi.<sup>41</sup>

Tälle argumentointitavalle on tyypillistä, että kunnallisen itsehallinnon määrittelyä ei sidota edes erityislakien määräyksiin, vaan HM 51.2 §:ää yleemmäksi ja sen syrjäyttäväksi periaatteeksi asetetaan tietyt hyvin yleisesti määritellyt yhteiskunnalliset arvot. Kunnallishallinnon organisointiin sovellettuna tämä argumentointitapa johtaa samantyyppisiin tuloksiin. Vaikka kunnan jäsenten päätösvalta kunnan asioissa kaventuisi, tämän tilalle tulee oikeudenmukaisuuden ja kunnan jäsenten yhdenvertaisuuden lisääntyminen. Yhteiskuntapoliittisten periaatteiden toteuttamistavoite siis tulee tai voi tulla kunnallishallinnon organisaatiolle itsehallinnon määritelmästä asettuvien vaatimusten, mm. kansanvaltaisuuden, sijaan.

Edellä selostettujen kolmen päätulkintalinjan merkitys kunnallishallinnon organisaation kannalta voidaan yhteenvetona esittää seuraavasti. Käsitteellis-deduktiivinen käsitys itsehallinnosta sisältää myös suhteellisen selväpiirteisen määritelmän kunnallishallinnon järjestysmuodon perusteista. Siinä korostetaan kansalaisten välittömän ja välillisen päätösvalan ensisijaista merkitystä. Tässä suhteessa käsitteellis-deduktiivisen määrittelyn heikkous on kuitenkin sen (implisiittisissä) lähtökohdissa: itsehallinnon sisältö riippuu vain siitä, minkälainen sisältö itsehallinnon käsitteelle halutaan antaa.

<sup>39</sup> Niemivuo 1976 s. 285 s.

<sup>40</sup> *ibid.*

<sup>41</sup> *mt.* s. 287.

Analyyttinen suuntaus taas kritisoi nimenomaisesti tällaista HM 51.2 §:n tutkimusta. Lähtökohdaksi kansalaisten itsehallinnon tutkimukselle ei voida ottaa apriorisesti määriteltä itsehallinnon käsitettä, vaan huomio myös kunnallishallinnon organisoinnin periaatteiden kannalta on kiinnitettävä nimenomaan asiaa järjestävään lainsäädäntöön.<sup>42</sup> Itse asiassa nämä analyttisen suuntauksen periaatteet johdonmukaisesti sovellettuina saattavat viime kädessä johtaa samaan lopputulokseen kuin käsitteellis-deduktiivinen metodi: itsehallinnon sisältö riippuu siitä, minkälaiseksi itsehallinto halutaan lainsäädännössä järjestää. Kuten edellä on todettu, analyttisen suuntauksen piirissä ei kuitenkaan meillä ole tehty tällaista johtopäätöstä, vaan HM 51.2 §:n säännökselle on pyritty eräin poikkeuksin antamaan myös sen sanamuodon välittömästi edellyttämää laajempaa normatiivista sisältöä.

Kolmas ja ilmeisesti etenkin valtion keskushallintokoneiston rationa-liteettiin liittyvä — ei välttämättä juridisesti argumentoitu — kanta sisältää näkemyksen, jonka mukaan kunnallishallinnon tehtävien, toiminnan ja organisaation muuttamisen tavoitteenasettelussa ei ole tarpeen ottaa erityisesti huomioon HM 51.2 §:n tarkoittamaa kansalaisten itsehallinnon vaatimusta. Tämä hyvinvointivaltion lähtökohtiin perustuva kanta on indifferentti tuon normatiivisen vaatimuksen suhteen.<sup>43</sup> Sen mukaan lähinnä valtion keskushallinnossa määriteltävät oikeudenmukaisuuden, yhdenvertaisuuden, hallintopalvelusten riittävän tason jne. tavoitteet ovat tärkeämpiä kuin kunnallishallinnon perustuminen kansalaisten itsehallintoon. Tämä kanta ei siis perustu voimassaolevaan oikeuteen vaan yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin.

### 2.3. HM 51.2 §:n merkitys kuntien hallinnon kannalta

Edellä esitetty katsaus HM 51.2 §:n ensimmäisen virkkeen määrittelyihin osoittaa, että käsitykset tuon säännöksen sisältämän periaatteen merkityksestä ovat vaihdelleet lähinnä legalistiseksi tai oikeusvaltiolli-

<sup>42</sup> Ks. *Holopainen* s. 286. *Klami* s. 25 edellyttää, että »itsehallintokäsitettä käytettäisiin intentionaalisesti, ts. selvitettäisiin sen merkitys käyttöyhteydessä».

<sup>43</sup> Vrt. kuitenkin esimerkiksi ns. Valtava-suunnitelma, jonka toteutuminen saattaisi keventää valtionosuusjärjestelmään liittyvää yksityiskohtaista kuntien ohjausta, ks. *Ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmäksi sekä sosiaalihuoltolaiksi* erit. s. 15 ss.

seksi luonnehdittavasta — spesifiä velvoittavaa sisältöä säännökselle edellyttävästä — tulkintalinjasta itsehallinnon merkityksen sivuuttaviin tai sen normatiivisen merkityksen kokonaan kiistäviin tulkintoihin. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on käsitys, jonka mukaan HM 51.2 §:lle voidaan ja pitää antaa tietty, hallitusmuodon edellyttämä sisältö, jonka rajoissa tulee pysyä myös »erityisten lakien», jotka säätävät tuon itsehallinnon järjestämistavasta. Perusteluina tälle oikeusvaltiolliselle lähtökohdalle ovat ensinnäkin säännöksen säätämishistorian, »lainsäätäjän tarkoituksen» selvittäminen, toiseksi — edelliseen liittyen — säännöksen rakenteen sekä kolmanneksi tuohon säännökseen liittyvän varsin vahvan tulkintalinjan huomioonottaminen.

HM 51.2 §:n säätämistapa ja muotoilu viittaavat jo siihen, että kansalaisten itsehallinto tarkoitettiin tietynsisältöiseksi vaatimukseksi kunnallishallinnon järjestämiselle.<sup>44</sup> On erittäin oletettavaa, että lainkohdan säätämisessä lähdettiin edellä selostetusta käsitteellis-deduktiivisesta perinteestä, jonka mukaan juridisille käsitteille ja siten myös kansalaisten itsehallinnon käsitteelle tarkoitettiin tietty, enemmän tai vähemmän selväpiirteinen sisältö. Koko HM 51.2 §:n muotoilu viittaa tähän: sen mukaan kuntien hallinnon tulee *perustua* kansalaisten itsehallintoon. Saman lainkohdan mukaan lailla säädetään myös miten kansalaisten itsehallintoa on *sovitettava* (RF 51.2 §: »skall tillämpas») kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Kansalaisten itsehallinto tässä valossa ymmärrettiin siis ilmeisesti ekstensionaalisesti, laadullisena ja sisällöllisenä käsitteenä, jonka liittäminen hallintoelimistöön edellytti tiettyjen vaatimusten täyttymistä.<sup>45</sup> (Samantyyppinen muodoltaan on itse asiassa myös KunL 1 §:n säännös: Suomi jakautuu kuntiin, *joilla on* (»vilka äger») itsehallinto.)

Tätä kunnallishallintoa koskevan HM 51.2 §:n säätämistavan normatiivista merkitystä valaisee myös vertailu vastaavaan valtionhallintoa koskevaan HM 52 §:n säätämismuotoon. HM 52 §:ssä jätettiin virasto-organisaation rakenne ja asema keskushallinnossa tietoisesti avoimeksi, toteamalla vain, että virastoista on voimassa erityisiä säännöksiä. Perusteluna oli, ettei virasto-organisaation asemaan ja tehtäviin kokonaisu-

<sup>44</sup> Vrt. Holopainen s. 287 alav. 1, jonka mukaan HM:n säätämiseen liittyvistä perusteluista voidaan päätellä kunnan asemaa koskeville säännöksille tarkoitetun reaalista sisältöä, mutta sen enempää perusteluista ei Holopaisen mukaan voi lukea.

<sup>45</sup> Ks. tällaisesta itsehallinnon määrittelytavasta Klami s. 24 s.

nessaan haluttu hallitusmuotoa laadittaessa ottaa kantaa.<sup>46</sup> HM 52 § poikkeaa siis HM 51.2 §:stä siinä, että kunnallishallinto on HM 51.2 §:ssä pyritty nimenomaan kiinnittämään tiettyihin normatiivisiin puitteisiin — kansalaisten itsehallinnon perustalle.

Siihen, että tämä kansalaisten itsehallinnon käsitteen merkitys ymmärrettiin melko selväksi, viittaa, että lainkohdalla sen perustelujen mukaan pyrittiin vain vahvistamaan eräitä yleisiä hallintoa koskevia ohjeita, joille ajateltiin pysyvää merkitystä. Sen sijaan näiden ohjeiden tarkempaa sisältöä ei missään HM:n säätämisvaiheessa eritellä. On kuitenkin ilmeistä, että tuollaisten ohjeiden ajateltiin viittaavan voimassa olleisiin kunnallislakeihin,<sup>47</sup> joiden katsottiin jo ennen HM:n säätämistä konkretisoivan kansalaisten itsehallinnon käsitettä.<sup>48</sup> HM 51.2 §:n ensimmäisen virkkeen jälkiosankin — »niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään» — ajateltiin siis viittaavan sisällöltään kansalaisten itsehallintoa konkretisoiviin kunnallislakien säännöksiin. Pelkistäen voidaan siis sanoa HM 51.2 §:n ensimmäisen virkkeen kahden lauseen muodostaneen tulokinnan kannalta tautologian säätämisaikanaan ja tuo tautologia säilyi vallitsevana kantana ainakin vuoden 1948 KunL:iin asti.

Tältä kannalta oli erityisen merkittävä vaikutus juridiseen ideologiaan ja kunnallishallinnon käytännön toimintaan K. J. Ståhlbergilla, joka vaikutti sekä hallitusmuodon säännösten muotoiluun että kunnallislakien selittämiseen. Kunnallisen itsehallinnon määrittelyn kannalta on lisäksi otettava huomioon, että Ståhlbergin kunnallishallintoa koskevien selitysteosten kanta kunnallisen (kansalaisten) itsehallinnon merkitykseen kunnallislakien kannalta ei muuttunut periaatteessa lainkaan HM:n säätämisen jälkeen. Itsehallintoperiaate ja -oikeus esitetään miltei sanasta sanaan samalla tavalla vuonna 1913 ja vuonna 1926 ilmestyneissä maalaiskuntien kunnallissäädösten kommentaareissa.

Myös 1948KunL:n säätämisen jälkeen kansalaisten itsehallinto HM 51.2 §:ssä on — eräin varauksin — ymmärretty tietyn sisältöisenä, eksten-

<sup>46</sup> Ks. Mäenpää 1979 s. 129 ss.

<sup>47</sup> Holopainen s. 303, Muren SKL 1966 s. 232.

<sup>48</sup> Ks. myös esim. 1917 kunnallislakien eduskuntakäsittelystä kunnallisvaliokunnan mietintö n:o 1 ja eduskunnan päätös, joissa korostettiin itsehallintoa nimenomaan riippumattomuutena valtion viranomaisista. Ks. myös Soikkanen s. 483 ss.

sionaalisena käsitteenä. Tiettyä ydinsisältöä sille ovat pyrkineet määrittelemään mm. *Kekkonen, Rytkölä, Merikoski, Makkonen ja Holopainen*.<sup>49</sup>

Tässä tutkimuksessa esitetty kanta HM 51.2 §:n merkityksestä poikkeaa siis ensinnäkin käsitteellis-deduktiivisesta argumentoinnista siinä, että itsehallinnon tai kansalaisten itsehallinnon merkitystä ei pyritä selvittämään apriorisin määrittelyin, vaan sitomalla käsite säätämistaustansa. Sen perusteella voidaan argumentoida HM 51.2 §:n säännökselle tarkoitettun suhteellisen selvä sisältö, jonka määrittely tosin alun perin perustui käsitteellis-deduktiiviseen johtoon.

Toiseksi lähtökohta poikkeaa analyttisestä argumentoinnista siinä, että HM 51.2 §:n merkitystä ei määritellä samalla tavalla induktiivisesti, vain erityisistä laeista riippuvana, kuin se edellyttää. Päinvastoin HM 51.2 §:n määrittelemän kansalaisten itsehallinnon vaatimuksen — »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon» — katsotaan asettavan rajoja tuolle erityiselle lainsäädännölle. Ja kolmanneksi kanta on vastakkainen edellä selostetulle hyvinvointivaltioargumentoinnille lähinnä legalistiseksi luonnehdittavan lähtökohtansa perusteella. Tämä ei johdu kielteisestä suhtautumisesta kyseisiin arvoihin, vaan siitä, että kansalaisten itsehallinnon em. mielessä ei katsota estävän noiden arvojen toteuttamista. Kysymys on vain niistä spesifeistä muodoista, joilla nuo tavoitteet tulee sopeuttaa kansalaisten itsehallintoon.

Mitä sitten kuntien hallinnon perustuminen kansalaisten itsehallintoon konkreettisesti edellyttää nimenomaan kunnan hallinnon järjestysmuodon kannalta?<sup>50</sup> Minkälaisia rajoja hallinnon järjestämiselle erityisissä laeissa tuo itsehallintoperiaate asettaa, jos HM 51.2 §:lle edellä tarkoitettulla tavalla edellytetään tietynlaista sisältöä? Nähdäkseni ainakin kaksi tällaista pääpiirteistä rajaa voidaan asettaa:

1. Kuntien hallinnon perustuminen kansalaisten itsehallintoon edellyttää tuon hallinnon *kansanvaltaisuutta*.<sup>51</sup> HM:n asettamassa konteks-

<sup>49</sup> *Kekkonen* s. 105, *Rytkölä* 1952 s. 16 ss., *Merikoski I* s. 182 ss., *Makkonen* s. 111 s., *Holopainen* s. 304. Ks. myös *Kulla KAIK* 1973 s. 68 ja *KM* 1973: 60 s. 130. Ruotsin osalta *Gustafsson* s. 27.

<sup>50</sup> HM 51.2 §:lle antavat hallinnon organisoimista koskevan yleisen merkityksen mm. *Holopainen* s. 300, *Rytkölä KAIK* 1973 s. 26 s. sekä *Merikoski LM* 1969 (oikeuksia perustavan vastakohtan.). Vrt. *Modeen* s. 34, joka painottaa säännöksen poliittista merkitystä. Ks. myös *Modeen JFT* 1969 a s. 130 s.

<sup>51</sup> Ks. yleisesti näin *Merikoski* 1954 s. 16 s., *Kuuskoski Huoltaja* 1959 s. 524, *Rytkölä KAIK* 1973 s. 28 ss., *Ikkala* s. 23. *Holopainen* s. 300 katsoo kansalaisten

tissa tämä lähinnä tarkoittaa, että ensinnäkin kunnan jäsenet asettavat kunnan päätösvaltaa yleensä käyttävän elimen (valtuuston)<sup>52</sup> ja että toiseksi kunnan hallinto muutenkin perustuu luottamusmiesten määräävään asemaan hallinnossa.<sup>53</sup> Välittömästi asettamisjärjestystä koskevan vaatimuksen lisäksi kansanvaltaisuuden toteutuminen epäilemättä edellyttää myös sille perustuvien elinten toimivallan määräävyyttä kunnallishallinnossa. Valtuustolla päättävänä elimenä on yleinen toimivalta päättää kunnan tehtävien suorittamisesta.<sup>54</sup> Luottamushenkilöistä koostuvilla elimillä on vuorostaan määräävä asema toimialallaan.

2. Kunnalla ja sen toimielimillä on tietty kvalifioitu riippumattomuus — *itsenäisyys*. Tämä koskee etenkin suhdetta varsinaisiin valtionhallinnon elimiin kunnan toimialalla ts. kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvien asioiden hoitamisessa.<sup>55</sup> Itsenäisyys on kuitenkin ymmärrettävä myös laajemmin, itsenäisyytenä muista yhteisöistä, järjestöistä jne.<sup>56</sup> Jotta tuolla itsenäisyydellä olisi reaalista merkitystä, kunnalla tulee olla riittävän laaja yleinen toimiala, joka ulottuu periaatteessa kaikkiin paikallishallinnon tehtäviin.<sup>57</sup> Toisaalta, vaikka kunnallishallinto näin perustuu itsehallintoon, valtion ylläpitämä oikeusjärjestys määrittää yleisesti tai joiltain osin yksityiskohtaisesti, kunnan elinten toimivallan. Itsehallinto perustuu siis oikeusjärjestykseen ja kunnat kuuluvat valtioon.

itsehallinnon kielellisen merkityssisällön olevan, että kuntalaiset itse huolehtivat hallinnosta kunnan alueella.

<sup>52</sup> Ks. *Kekkonen* s. 104 s., *Rytkölä* 1952 s. 22, *Holopainen* s. 330 s. Toisin *Merikoski LM* 1969 s. 519. Ks. myös *Suviranta* s. 198.

<sup>53</sup> Ks. *Makkonen* s. 111 s.

<sup>54</sup> *Modeen* s. 35, *Holopainen* s. 304. Ks. myös *Rytkölä KAikK* 1979 s. 397 s.

<sup>55</sup> Yleisesti näin mm. *A. K. Ikkala* 1943 s. 180, *Erich II* s. 350, *Rytkölä* 1952 s. 24, *Holopainen KAikK* 1979 s. 527. Ks. myös *Hannus* s. 40. Tämän itsenäisyyden tarkemmasta sisällöstä on sen sijaan esitetty eri suuntiin käyviä tulkintoja. Ks. niistä jäljempänä luku C. III.

<sup>56</sup> Ks. *Hermanson* s. 254. Niin ikään *Ståhlberg* 1926 s. 53 s. painottaa erityisesti, että itsehallinto-oikeus on kunnalla eikä sen yksittäisillä jäsenillä. Kunnan asioista on siten erotettava kuntalaisten ja erilaisten järjestöjen yksityiset asiat.

Tämä kunnan riippumattomuuden aspekti on korostunut mm. järjestelyasiakirjojen ja erilaisten etujärjestöedustukseen perustuvien puolivirallisten kunnallisten elinten yleistyessä.

<sup>57</sup> Ks. erit. *Holopainen* s. 334 ss. sekä *Kekkonen* s. 81, *Voipio MK* 1958 s. 792 ss. Ks. myös prvl n:o 2/vvm n:o 16 (HE n:o 13/1970 vp) kunnan virkamiesten palvelussuhteen ehtojen osalta. Toisin *Kuuskoski* 1949 s. 44.



Nämä kaksi pääperiaatetta asettavat rajoja (muodolliselle)<sup>58</sup> laille, jolla määrätään, miten kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. Näiden rajojen tarkempaa merkitystä tarkastellaan jäljempänä kunnan päätoimintamuotojen välisten suhteiden ja kunnan varsinaisen hallintokoneiston kannalta.

Vaikka voidaankin esittää perusteita käsitykselle, että hallitusmuotoa säädettäessä HM 51.2 §:n säännökselle kansalaisten itsehallinnosta kuntien hallinnon perustana oli tarkoitus antaa edellä pääpiirteissään kuvattu muuta lainsäädäntöä sitova sisältö ja vaikka tämä sisältö voidaan edelleen lukea tuolle periaatteelle, varsinainen ongelma on tämän itsehallintokäsitteen relevanssi nykyään.<sup>59</sup> Onko toisin sanoen tällaisella käsityksellä edelleen normatiivista merkitystä kuntien hallinnon järjestämisessä? Toinen ehto tällaisen käsityksen velvoittavuudelle on, että muut perustuslakien säännökset — esim. HM 5 §<sup>60</sup> tai HM 6.2 § — eivät modifioi tätä HM:n säännöstä.

Ongelma ei tietysti ole pelkästään oikeudellinen tai oikeustieteellinen. Kunnallisen organisaation sekä valtion ja kuntien suhteiden tosiasiallinen ja vähittäinen muuttuminen viimeisten parinkymmenen vuoden aikana on saattanut kysymyksen näiden ehtojen toteutumisesta ajankohtaiseksi. Nämä uudet kehityspiirteet liittyvät valtiollisen sääntelyn laajenemiseen ja niiden heijastumiseen kuntien tehtäväpiirin kasvamisessa, kuntien aseman toimeenpanoluonteisuuden voimistumisessa ja vastaavissa muutoksissa kuntien organisaatiossa.<sup>61</sup>

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkemmin eritellä näitä kansalaisten itsehallinnon reaalisuuteen liittyviä ongelmia. Ne vaatisivat kokonaan erillisen tutkimuksen tai tutkimuksia. Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin nähty riittäväksi tutkimuksen lähtökohdan eksplikoiminen ja sen perusteleminen, että oikeusvaltiollisista periaatteista on joh-

<sup>58</sup> Muodollista lakia edellyttävät mm. *Kastari LM 1964 s. 229 alav. 6* ja *Muren SKL 1966, Holopainen s. 365*.

<sup>59</sup> *Holopainen s. 303 s.* (samoin kuin *Merikoski SKL 1966 s. 326*) perustaa kantansa kunnan itsehallinnollisen aseman merkityksestä pääasiassa selvitykseen siitä, »miten kuntien hallinto HM:a annettaessa perustui kansalaisten itsehallintoon». Vrt. *Rytkölä KAikK 1973 s. 30*.

<sup>60</sup> Kansalaisten itsehallinnon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden suhteesta yleisesti ks. *Merikoski LM 1969 s. 520 s.*

<sup>61</sup> Ks. näiden uusien piirteiden merkityksestä tältä kannalta mm. *Helander & Ståhlberg, Holopainen 1975, Saraviita SKL 1976, Asikainen s. 88 ss.*



donmukaisesti johdettavissa ainakin edellä kuvatunlaisia ehtoja kunnallishallinnon organisoinnille. Lisäksi tällaisten ehtojen asettaminen on ollut yleistä — ainakin yleisessä muodossa — harjoitetussa oikeustieteellisessä tutkimuksessa ja oikeusvaltiollinen tulkinta liittyy siten »vallitsevaan» oikeudelliseen tulkintaan. Nämä ehdot ovat myös reaalisesti toteutettavia HM:n puitteissa. Ne eivät nähdäkseni sinänsä ole ristiriidassa edellä hyvinvointivaltiokäsitykseksi luonnehdittujen periaatteiden (ja vastaa-vasti esim. hallitusmuodon perusoikeussäännösten kanssa). On päinvas-toin ilmeistä, että tässä suhteessa hyvinvointivaltioperiaatteiden toteutta-minen edellyttää myös oikeusvaltioperiaatteiden noudattamista.

## C. HALLINNON PÄÄTOIMINTAMUODOT KUNNASSA

Hallinnon päätoimintamuodoiksi kunnassa voidaan lukea KunL 7 §:ssä mainitut kunnan päätösvallan käyttäminen, valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto. Tätä toimintamuotojen jakoa vastaavasti on ryhmitelty kunnan toimielimet. Päätösvaltaa käyttää yleensä kunnanvaltuusto, muut toiminnot ovat kunnanhallituksen, lautakuntien, johtokuntien, toimikuntien ja viranhaltijoiden asiana. Nämä päätoimintamuodot on lisäksi lainopillisessa kirjallisuudessa ryhmitelty ns. dualistisen periaatteen<sup>1</sup> mukaan kahteen laadullisesti toisistaan poikkeavaksi katsottuun ryhmään — toisaalta päätösvallan käyttämiseen, toisaalta muihin kunnan toimintamuotoihin.

KunL:ssa sen paremmin kuin muissakaan kuntaa koskevissa laeissa ei ole määritelty näiden toimintamuotojen sisältöä ja alaa. Niinpä niiden merkityksestä on esitetty runsaasti toisistaan poikkeavia käsityksiä, joiden pohjalta seuraavassa esityksessä pyritään rekonstruoimaan niitä koskevan tulkintalinjan kehitystä. Lisäksi on otettava huomioon, että samoin kuin esimerkiksi kunnan toimialan sisältö myös näiden päätoimintamuotojen sisältö on määräytynyt ja määräytyy yksityiskohdissaan myös hallintokäytännön ja oikeuskäytännön kautta. Hallintokäytännössä on tosiasiallisena tendenssinä ollut kunnanvaltuuston päätösvallan alan supistuminen. Siihen ovat vaikuttaneet mm. päätösvallan siirtäminen, kunnallisen toimeenpano- ja valmistelukoneiston paisuminen ja sen tehtävien lisääntyminen. Kunnan päätösvaltaa ovat kaventaneet myös valtion ja kuntien suhteeseen liittyvät tekijät, kuten esimerkiksi kunnallinen virkaehtolainsäädäntö ja valtionapujärjestelmä. Seuraavassa päätoimintamuotoja tarkastellaan kuitenkin lähinnä kunnan sisäisen hallinnon kannalta ja erityisesti dualistisen periaatteen sisältämän jaottelun — päätösvallan ja varsinaisen hallinnon — kannalta.

---

<sup>1</sup> Dualistisen periaatteen kytkee nimenomaisesti kunnalliseen itsehallintoon ja sen perustuslainsuojaan *Rytkölä FT 1968 s. 213* ja *Rytkölä KAikK 1979 s. 397 s.*

## I HALLINNON PÄÄTOIMINTAMUODOT JA DUALISTINEN PERIAATE

### 1. HALLINNON PÄÄTOIMINTAMUOTOJEN MÄÄRITTELYN KEHITTÄMISESTÄ

Kunnan toimielimien välistä toimivallanjakoa sääntelevä perussäännös on vuosien 1865 ja 1873 kunnallisasetuksista lähtien pysynyt asiallisesti samansisältöisenä. Jo vuoden 1865 maalaiskuntien kunnallisasetuksessa (MKunA) erotettiin nimenomaisesti toisaalta kunnan *päätösvallan käyttäminen* sekä toisaalta *hallinto* ja *täytäntöönpano* ja jaettiin vastaavasti näistä päätoimintamuodoista huolehtivat elimet. Samansisältöinen dualistinen periaate kirjattiin myös vuoden 1873 kaupunkikuntien kunnallisasetuksessa (KKunA).

Dualistinen periaate edellä selostetussa muodossa omaksuttiin kunnallislakeihin pääasiassa Ruotsin vuoden 1862 kunnallisasetusten mallin mukaan. Tämä vaikutus käy selvästi ilmi, kun vertaa vuonna 1860 valmistunutta Alamaista Ehdotusta Asetukseen kunnallis-hoidosta maalla (KM 1860: 1) viisi vuotta myöhemmin vahvistettuun MKunA:een. Vuoden 1860 ehdotuksessa ei eri toimintamuotoja vielä ollut eroteltu kovinkaan selvästi päätösvaltaan, hallintoon ja toimeenpanoon. Ehdotuksen 2 §:n mukaan nimittäin:

Päätätä-valtaansa käyttää seurakunta pitäjänkokouksessa, mutta muu kunnallinen hoito on sitä varten asetetun pitäjän-toimituskunnan huostassa, kaikki sillä tavalla ja siinä järjestyksessä, kuin tämä asetus määrää.

Myös komitean perusteluista voi päätellä, ettei selvää käsitteellistä eroa ollut tarkoitus tehdä päätösvallan ja toimeenpanon välillä, vaan niiden ero nähtiin varsin suhteellisenä. Komitea perusteli säännösehdotusta sillä, että »ollessansa neuvotteleva ja päättävä suuruus, ei pitäjänkokous voi kokonaisuudessaan ruveta työtä tekemäksi ja päätettyin hankkeiden toimeen-paniaksi. Tähän vaaditaan komitean mielestä erinäinen pitäjänkokouksen helmoista syntynyt virasto, jolle on uskottu se valta ja voima, että se vähäpätöisemmissä asioissa voi itsepäällensä päättää.»<sup>2</sup>

<sup>2</sup> KM 1860: 1 s. 34.

MKunA:n jatkovalmisteluissa irtauduttiin kuitenkin jo pian mm. tältä osin vuoden 1860 ehdotuksesta ja mallia otettiin lähinnä Ruotsin tuoreista kunnallisasetuksista.<sup>3</sup> Sama vaikutus Ruotsin mallilla oli myös KKunA:n säädösten muotoutumiseen. Vuonna 1865 valmistuneessa ehdotuksessa kaupunkien kunnallislainsäädäntö (KB 1865:1) dualistinen periaate oli kirjattu periaatteessa samalla tavalla kuin samana vuonna annetussa MKunA:ssa ja asiallisesti sellaisena säännös otettiin vuoden 1873 KKunA:een.<sup>4</sup>

*MKunA 1865 4 §:* Kunta maalla käyttää päättämisoikeuttaan kuntakokouksessa tai valitsemalla kunnan valtuusmiesten kautta. Toimeenpaneminen ja hallinto annetaan kunnallislautakunnalle tai muille erinäisiä toimeenpanemisen hankkeita varten asetetuille toimituskunnille tai miehille; kaikki niinkuin tässä säännössä edeskäsin määrätään.

*KKunA 1873 4 §:* Kaupunkikunnan päätösvaltaa käyttävät siihen oikeutetut jäsenet joko raastuvankokouksessa, taikka walittuin kaupungin-waltuusmiesten kautta.

Toimeenpaneminen ja hallinto on, Maistraatin walvonnan alla, rahatoimikamarin ja niiden erinäisten lautakuntain, hallitusten tai henkilöihin huomassa, jotka raastuvankokous taikka kaupungin-waltuusmiehet sitä tarkoitusta warten walitsevat.

On kuitenkin ilmeistä, ettei tällaisella päätoimintamuotojen jaolla tavoiteltu kunnan eri toimielinryhmien selkeää vastakkainasettelua eikä sitä myöskään alun perin ymmärretty tällaiseksi, vaikka sillä olikin merkitystä työnjaon määrittelyn kannalta. Ruotsin malli, joka periaatteessa pohjautui valtiovallan kolmijako-opin soveltamiseen kunnallishallinnossa omaksuttiin siten meillä alun perin melko ulkokohtaisesti. Tästä sovellutuksesta pyrittiin tosin Ruotsissakin tekemään hallinnon päätoimintamuotojen toimivaltarajoja jyrkästi korostavia johtopäätöksiä vasta 1920-luvulla ja Suomessa vielä myöhemmin.<sup>5</sup> Tiettyä käytännön merkitystä näillä dualistiseen periaatteeseen perustuvilla säännöksillä epäile-

<sup>3</sup> Vuoden 1860 ehdotusta tarkastamaan asetettiin v. Knorringin johdolla komitea, joka nojautui juuri tähän Ruotsin asetukseen, ks. *Kaukovalta* s. 77 ss., *Soikkanen* s. 130—132.

<sup>4</sup> Tosin valtiopäiväkäsittelyssä komitean ehdottamaan asetuksen sanamuotoon tehtiin tältä osin muutos, joka ei kuitenkaan varsinaisesti koskenut ko. periaatetta. Muutoksen mukaan maistraatti ei ollut kaupungin päätösten varsinainen toimeenpanija. Ks. 1872 vp, asiakirjat III s. 466, kunnallisvaliokunnan mietintö.

<sup>5</sup> Ks. erityisesti *Sundberg 1928* ja Suomen osalta jäljempänä luku C.I.2.3.

mättä kuitenkin oli. Kaupunkien hallinnossa tuon periaatteen yleiseen tulkintaan ja arviointiin saatiin aihetta jo 1870-luvun lopulla.

Vaikka dualistisen periaatteen ilmaisevat MKunA:n ja KKunA:n säännökset olivat sisällöltään hyvin samanlaiset, etenkin päätösvallan alan muodollisessa määrittelyssä nuo asetukset kokonaisuudessaan poikkesivat mielenkiintoisella tavalla toisistaan. KKunA ei sisältänyt tarkempaa määrittelyä päätösvaltaa käyttävän raastuvankokouksen tai valtuusmiesten toimivallasta, vaan asia jäi edellä selostetun yleissäännöksen varaan. Ajatuksena oli nimittäin, että päätösvallan ala kävisi ilmi muiden lakien ja asetusten sisältämistä erityissäännöksistä.<sup>6</sup> Sen sijaan MKunA 6 §:ään sisältyi laaja ja yksityiskohtainen luettelo asioista, jotka kuntakokouksessa tuli ottaa neuvoteltaviksi ja päätettäväksi. Tämän luettelon viimeisen, 13. kohdan mukaan kuntakokouksen tuli neuvotella ja päättää myös »muista samankaltaisista asioista, jotka voivat kuulua kunnan yhteiseen toimialaan». Tällainen luettelo jätettiin pois vasta 1948KunL:sta.

Maalaiskuntien päätösvallan alan näin laaja enumerointi oli ensisijaisesti tarkoitettu määrittelemään kunnan ja seurakunnan tehtäväpiirien rajoja.<sup>7</sup> Samalla tuo luettelo ilmaisi kuitenkin myös tärkeän periaatteen, jonka merkitys on tosin konkretisoitunut vasta myöhemmin. Luettelo nimittäin perustui kuntakokouksen ja sittemmin kunnanvaltuuston aseman ensisijaisuuteen, sillä säännöksen mukaan niiden päätösvaltaan kuuluivat periaatteessa kaikki kunnan yhteisen toimialan piiriin luettavat asiat. Myös kaupungin päättävän elimen toimivalta ymmärrettiin samalla tavoin periaatteessa ensisijaiseksi, vaikka vastaavaa yksityiskohtaista tehtäväluetteloa ei teknisistä syistä otettukaan KKunA:een.<sup>8</sup>

Tämä käy ilmi myös siitä, että KKunA:ta säädettäessä maistraatista tehtiin vain kunnan päätösvaltaan kuuluvien asioiden toimeenpanon ja hallinnon *valvoja*. Aikaisemmin se oli tosiasiallisesti käyttänyt myös kunnan päätösvaltaa. Vuoden 1872 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mukaan tilanne oli se, että »waikk'ei tästä mitään laillisia määräyksiä ole olemassa, niin se todesti on Maistraatti, joka kaupungin vanhimpia

<sup>6</sup> Ks. *Hermanson* s. 363 ss.

<sup>7</sup> Ks. Keisarillisen Majesteetin Armollinen Esitys Suomenmaan Säädyille kunnallishallinnosta maalla 1863—1864 vp/n:o 26, talousvaliokunnan mietintö, *Asiakirjat III* s. 648.

<sup>8</sup> Ks. *KM 1889:2* s. 104.

kuulusteltuaan tekee päätökset kaupungin asioissa».<sup>9</sup> Lisäksi maistraatille kuului »julkisena virkakuntana», ts. valtion viranomaisena, laaja paikallishallinnollinen toimivalta. Kunnallisvaliokunta esittikin supistettavaksi maistraatin laajaa toimivaltaa, joka sen esittämän kannan mukaan »sotii jyrkästi kaikkea wapaata päätösvaltaa vastaan».<sup>10</sup> Tämä kunnallisvaliokunnan esittämä muutos vahvistettiin sitten myös 1873KKunA:een määrittelemällä nimenomaisesti raastuvankokous tai kaupunginvaltuusmiehet päätösvallan käyttäjiksi.

Onkin ilmeistä, että ensimmäisiä yhtenäisiä kunnallisasetuksia säädettäessä sekä maalais- että kaupunkikuntien välittömästi kuntalaisia edustavien elinten päätösvallan alaan tarkoitettiin kunnan toimivallan puitteissa kuuluviksi sekä

a) asiat, jotka nimenomaan säädettiin tai määrättiin kuuluviksi päätävän elimen toimivaltaan että

b) (paikalliset) asiat, joita ei nimenomaan ollut säädetty tai määrätty kuuluviksi valtion tai jonkin kunnan muun elimen toimivaltaan.

Tällainen käsitys päätösvallan ensisijaisuudesta ja laajuudesta oli yleinen ja »syvästi syöpynyt».<sup>11</sup> Käsitykselle antoi luonnollisen perusteen se, että kunnallislakien säätämisvaiheet ja erityisesti myös MKunA:n nimenomaiset säännökset korostivat tätä periaatetta.

Edellä esitetty ei kuitenkaan merkitse, että ei olisi esiintynyt eri tulkintoja tämän toimivallanjaon yksityiskohdista — erityisesti kaupungin päättävän elimen ja toimeenpanevan elimen tehtävien jakautumisesta. Nämä eri näkemykset liittyivät lähinnä siihen, että maistraatin perinteisesti laajaa päätösvaltaa rajoitettiin 1873KKunA:ssa.<sup>12</sup>

Niinpä Juridiska Föreningen järjesti jo vuonna 1879 — siis vain kuusi vuotta KKunA:n voimaantulosta — keskustelutilaisuuden kaupunkien uudistetun hallinto-organisaation perusteista. Keskustelukysymyksen perustelujen mukaan oli »efter kommunalförfattningens införande, i flere städer framträdtt en märkbar divergens mellan kommunalrepresentationen

<sup>9</sup> Keisarillisen Majesteetin Armollinen Esitys Suomenmaan Säädyille kunnallishallituksesta kaupungissa 1872 vp. Kunnallisvaliokunnan mietintö, asiakirjat III s. 481.

<sup>10</sup> *ibid.*

<sup>11</sup> *KM* 1923: 15 s. 28.

<sup>12</sup> Ks. tästä keskustelun taustasta Lavoniuksen puheenvuoro, *JFT* 1880 s. 297—299.

och magistraten i fråga om vidden af hvardera myndighetens befogenhet och uppgifter».<sup>13</sup> Vastausta pyydettiin mm. kysymykseen »huruvida den hittills vunna erfarenheten ådagalagt, att en principiell motsats mellan stadsfullmäktige och magistrat eger rum?».

Wald. Enebergin esittämän alustuksen<sup>14</sup> pohjalta käydyssä keskustelussa korostettiin erityisesti sitä, että käytännössä kaupunkien päättävä elin käyttää toimivaltaansa aivan pikkuasioissa, kun sen tulisi keskittyä kaupungin hallinnon perusteiden määrittämiseen, budjettivallan käyttämiseen ja tärkeimpien päätösten tekemiseen.<sup>15</sup> Keskustelun pääasiallisena ongelmana oli siis tehtävien määrällinen jako kaupunkien hallinnossa, ei sen sijaan dualistisen periaatteen sisältö sinänsä. Tosin mm. *Leo Mechelin* otti puheenvuorossaan myös periaatteellisemmin kantaa kunta-hallinnon päätoimintamuotojen suhteisiin.

Mm. tämä keskustelu oli ilmauksena etenkin suurimpien kaupunkien hallinnossa esiintyneistä ongelmista, joita selvittämään vuonna 1887 asetettiin komitea. Se ei kuitenkaan mietinnössään (KM 1889: 2) esittänyt muodollista muutosta kaupunginvaltuuston ja kaupungin toimeenpanevien elinten väliseen tehtävänjakoon, vaikka se totesi muodostuneen käytännön:

»Sen sijaan kuin kaupunginvaltuusmiesten tulisi supistaa toimensa hallinto-ohjeiden vahvistamiseen ja hallinnon silmälläpitoon, määrätä kaupungin tulo- ja menoarvio sekä muuten päättää ainoastaan yleisemmissä ja tärkeämmissä kysymyksissä, ovat he useinkin antautuneet ratkaisemaan hallinnon pienimmätkin yksityisseikat, käsittelemään juoksevia hallintokysymyksiä ja vieläpä todellisia vähäpätöisyyksiäkin, sekä jättäneet siten vakituisille hallintoelimille mahdollisesti vähemmän alaa itsetoimintaan.» (s. 104)

Vuonna 1894 mietintönsä julkaissut kunnallishallintoa maalla tarkastellut komitea (KM 1894: 1) ei puuttunut lainkaan vastaavantyyppisiin kysymyksiin maaseudun kunnissa. On ilmeistä, etteivät tällaiset ongelmat niissä olleet millään tavalla aktualisoituneet. Komitea käsittelevä lähinnä verotusta ja mm. kunnallislautakunnan puutteelliseen asiantuntemukseen liittyviä ongelmia.

<sup>13</sup> JFT 1879 s. 265.

<sup>14</sup> Ks. Eneberg JFT 1879.

<sup>15</sup> Ks. mm. Enebergin, Mechelinin ja Liljenstrandin käyttämät puheenvuorot JFT 1880 s. 290—308.

Myöhemmissäkään kunnallislakien uudistuksissa ei päätösvallan ja toimeenpanovallan väliseen suhteeseen puututtu, vaikka jo 1920-luvulla esitettiin valtuuston toimivaltaan rajoittavasti suhtautuvia näkemyksiä.<sup>16</sup> Niinpä kaupunkien hallintoa pohtinut komitea (KM 1923: 15) nimenomaan totesi, ettei se pyri muuttamaan käytännössäkin vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan valtuusto päättää kaikista kunnan asioista, joita ei nimenomaisella säännöksellä ole uskottu muiden elinten toimivaltaan:

»Päätämis- ja toimeenpanovallan ei... käytännössä ole katsottu vastaavan lainsäädäntö- ja hallintovaltaa, vaan on valtuustolla ollut lopullinen ratkaisuoikeus kaikissa niissä asioissa, joita ei nimenomaan ole jätetty muitten elinten päätettäväksi.» (s. 27).

Perusteluina komitea esitti käytännön ja käsitysten niin vakiintuneen, ettei lain muutos ilmeisesti saisi aikaan toivottua tulosta tässä suhteessa. Sen sijaan komitea kyllä esitti — ja nimenomaan sen sijasta, että se olisi ehdottanut suoranaista muutosta dualistiseen periaatteeseen — mahdollisuuksia siirtää kaupunginvaltuuston päätösvaltaa kaupunginhallitukselle ja kaupunginhallituksen valmistelupakkoa edellytyksenä asian käsittelylle kaupunginvaltuustossa.<sup>17</sup>

Vaikka 1900-luvun alkuvuosikymmeninä ei puututtukaan kunnallishallinnon päätoimintamuotojen suhteisiin, on kuitenkin otettava huomioon perustavanlaatuiset muutokset, joita tehtiin erityisesti kunnan päätösvallan käyttämismuotoihin ja päätösvallan käyttäjäpiirin määräytymistapaan. Erityisen keskeinen oli yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden toteuttaminen kunnallishallinnossa vuoden 1917 kunnallislakeissa. Samalla päätösvallan käyttämistapaa laajennettiin laadullisesti merkittävällä tavalla, kun otettiin käyttöön kunnallinen kansanäänestys.

Vuoden 1917 kunnallislakien mukaan maalaiskunta käytti päättämisvaltaansa valtuuston, kansanäänestyksen ja kuntain edustajainkokouksen kautta, kaupunkikunta lisäksi myös raastuvankokouksen kautta. Toimeenpano ja hallinto kuuluivat maalla kunnallislautakunnan ja muiden sitä varten valittujen lautakuntien, hallintokuntien tai henkilöiden tehtäviin. Vastaavasti kaupungissa toimeenpano ja hallinto kuuluivat

<sup>16</sup> Ks. KM 1908: 12 s. 115, Kunnallisvaliokunnan mietintö n:o 1 kunnallisen lainsäädännön uudistamista tarkoittavan eduskuntaesityksen johdosta, 1917 I vp, Asiakirjat V sekä HE n:o 72/1917 II vp.

<sup>17</sup> KM 1923: 15 s. 30.



maistraatin valvonnan alaisena rahatoimikamarille ja muille lautakunnille, hallintokunnille tai henkilöille.

Vuonna 1919 tehdyt muutokset kunnallislakeihin eivät muuttaneet kunnallisten toimintojen ja toimielinten perusjakoa. Tosin kansanäänestys kunnan päätösvallan käyttämismuotona poistettiin. Toisaalta äänioikeusuudistukseen liittyivät sitä rajoittavina instituutioina vaikeutetun päätöksentekomenettelyn edellyttäminen eräissä kunnan taloudellisen päätöksentekovallan käyttämisen kannalta tärkeimmissä kysymyksissä, ja myöhemmin myös lisätyn valtionvalvonnan mahdollisuus.<sup>18</sup>

Varsin suuri ja pysyvä merkitys nykyisenlaisen kunnan hallintorakenteen muotoutumisen kannalta oli vuonna 1927 toteutetulla kaupunkien hallinnon uudelleen järjestämisellä. Kaupunkien — ja yleensä kuntien — hallinto oli vähitellen muodostunut sellaiseksi, että varsinaiset toimeenpanotehtävät olivat »keskipakoistuneet» eri lautakunnille, jotka toimivat valtuuston välittömän johdon alaisina. Maistraatilla tai rahatoimikamarilla ei ollut valtaa ohjata niiden toimintaa. Kaupunkien hallintojärjestelmän uudistamisesta annetulla lailla (1927/328) kaupungin hallinto pyrittiin keskittämään tehokkaan johdon ja valvonnan alaisuuteen siirtämällä maistraatin ja rahatoimikamarin kunnalliset tehtävät uudelle elimelle — kaupunginhallitukselle — ja perustamalla lisäksi kaupunginjohtajan virka. Näiden elinten tuli — vastapainona ailahtelevalle valtuustolle — taata kunnan toimeenpanoelinten toiminnan yhtenäisyys ja jatkuvuus. Osaksi perustelut olivat myös taloudellisia.

Hallintojärjestelmän muutosta perusteltiin kaupunkikuntien keskuksellisen hallinnon uudistamista varten asetetun komitean mietinnössä (KM 1923: 15) seuraavasti:

»Jos kaupunkikunnan yksinomaisena tehtävänä olisi hoitaa erilisiä hallintoaloja, ei käytännön muodostamaa keskipakoistumista voitaisi katsoa kunnille epäedulliseksi. Kullakin alalla toimivat erikoiselimethän luonnollisesti parhaiten pitävät huolta vastaavien hallintoalojen hoidosta. Kunta on kuitenkin ennen kaikkea taloussubjekti, jonka hallintoa ja taloutta on käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena. Tärkeää ei ole ainoastaan, että eri hallintoaloja hoidetaan hyvin, vaan ennen kaikkea on välttämätöntä, että kunnan toiminta pidetään taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa ja että eri hallintoalojen aiheuttamien rasitusten välillä saavutetaan tarpeellinen tasasuhteisuus sekä niiden taloudenhoidossa mahdollisimman suuri

<sup>18</sup> Ks. Holopainen 1961 s. 81 ss. ja Holopainen s. 327 s.

yhdenmukaisuus. Valtuusto sellaisenaan on liian monipäinen ja vaihteleva elin tätä yhtenäisyyttä ja tasasuhtaisuutta välittömästi hoitamaan.» (s. 13)

Tämän vuoksi lautakuntien ja virastojen yläpuolelle oli komitean mukaan asetettava valvova ja johtava elin — kaupunginhallitus: »Järki-peräisen kunnallishallinnon perusedellytyksenä on... pidettävä sitä, että se on alistettu yhtenäisen johdon alaiseksi, joka voi jatkuvasti seurata sitä ja puuttua neuvoen ja ohjaten sen yksityiskohtiinkin.» (s. 17)

Seuraava merkittävä uudistus kunnallislakeihin oli yhtenäisen kunnallislain säätäminen vuonna 1948. Sekin sisälsi dualistisen periaatteen ilmaisevan yleissäännöksen periaatteessa muuttamattomana. Sen sijaan 1948KunL:ssa ei enää ole maalaiskuntien kunnallislakeihin sisällynyttä valtuuston päätösvaltaa koskevaa yksityiskohtaista luetteloa. Yksityiskohtaisimmat perustelut 1948KunL:n säännöksiksi sisältävässä K. J. Ståhlbergin ja Paavo Kastarin laatimassa lainvalmistelukunnan ehdotuksessa kunnallislaki (LVK 1941:5) ei esitetä perusteluja viimeksi maalaiskuntien kunnallislakiin (Mkl) sisältyneen, vuonna 1925 muutetun luettelon poisjättämiselle. Sen sijaan kunnallislautakunnan tehtäväluettelon vastaavaa poisjättämistä perustellaan sillä, ettei säännöstä tarvita, kun erityislait jo määräävät kunnallislautakunnan tehtävät.<sup>19</sup> On oletettavaa, että tämä oli yhtenä syynä myös sille, ettei kunnallisvaltuuston päätösvalan alaa koskevaa luetteloa otettu 1948KunL:iin.<sup>20</sup>

Toisena syynä lienee ollut, että Mkl 15 §:n tehtäväluettelo käsitettiin yleisesti *kunnan* (eikä siis pelkästään valtuuston) tehtäviä ja toimialaa yleisesti koskevaksi säännökseksi.<sup>21</sup> Tältä osin katsottiin riittäväksi ottaa 1948KunL:iin yleinen toimialasäännös (4 §). Usein on myös katsottu, että tehtäväluettelon poistaminen ei merkinnyt kunnan toimialan määrittelyn supistumista<sup>22</sup> ja samoin lienee katsottava tarkoitettuna myös kunnanvaltuuston päätösvalan laajuuden osalta. Jos sitä olisi ollut tarkoitus supistaa 1948KunL:ssa, asiaa olisi varmasti käsitelty jo lakia valmisteltaessa.

<sup>19</sup> LVK 1941: 5 s. 77.

<sup>20</sup> Toisaalta luettelon merkitys oli periaatteellinen. Esimerkiksi Ståhlberg 1926 s. 112 ja Waronen 1938 s. 7 katsovat, ettei sitä voinut pitää tyhjentävänä.

<sup>21</sup> Ks. tästä Ståhlberg 1926 s. 112 ja Waronen 1938.

<sup>22</sup> Ks. LVK 1941: 6 s. 49 s. ja HE n:o 125/1947 vp, ltvm s. 4 sekä Holopainen s. 394 ja Itkonen 1949 s. 19.

Dualistisen periaatteen sisältöön ei nimenomaisesti puututtu myöskään voimassaolevaa kunnallislakia säädettäessä.<sup>23</sup> Kunnallislainsäädännön muutoksen seuraaminen osoittaa siten varsin suurta periaatteellista ja sisällöllistä jatkuvuutta kunnallishallinnon päätoimintamuotojen jakautumisessa. Edellä selviteltyt suhteellisen välittömästi lainsäädännön muuttamiseen kytkeytyvät käsitykset voidaan kiteyttää siten, että niissä korostetaan kunnan päätösvaltaa yleensä käyttävien elinten ensisijaista toimivaltaa kunnallishallinnossa. Toisaalta hallinto- ja toimeenpanoelimien edellytetään toimivan tässä mielessä päätösvaltaa käyttävään elimen alisteisessa asemassa. Valtuuston ensisijaista asemaa voivat rajoittaa periaatteessa vain nimenomaiset muiden kunnallisten elinten toimivaltaa määrittävät säännökset. Sen sijaan »asian luonteesta» tai yleisistä oikeusperiaatteista — esimerkiksi vallanjako-opista — dedusoituja rajoituksia päätösvalan käyttämiselle ei esitetä. Yleisesti päätösvaltaa käytetään luonnollisesti lainsäädännön puitteissa.

## 2. PÄÄTOIMINTAMUOTOJEN SUHDETTA KOSKEVA TULKINTA

Kuten edellä on esitetty, kuntien hallinnon päätoimintamuotojen suhde on muodollis-juridisesti pysynyt suurin piirtein muuttumattomana. Päätösvalta kunnassa kuuluu yleensä kansalaisten välittömästi valitsemalle elimelle.<sup>1</sup> Toimeenpano ja hallinto taas ovat pääasiassa päätösvaltaa käyttävän elimen asettamien erityisten toimielinten tehtävänä. On kuitenkin selvää, että kunnallislakeissa näin yleisesti ilmaistun periaatteen reaalin merkitys ei ole voinut runsaan sadan vuoden aikana pysyä samana. Itse asiassa KunL:ssa ilmaistun päätoimintamuotojen suhteen merkitys on nykyään olennaisesti toinen kuin saman periaatteen merkitys MKunA:ssa ja KKunA:ssa.

Syitä voidaan etsiä kuntia välittömästi koskevan erityislainsäädännön muuttumisesta, kuntien tehtävien ja toiminnan muotojen sekä niihin

<sup>23</sup> Ks. HE n:o 140/1975 II vp ja II lakivm n:o 1/1976 vp, KM 1973: 60 s. 21—26.

<sup>1</sup> Aikaisemmin päätösvaltaa tosin kuului välittömästi myös kunnan jäsenille — maalaiskunnissa valtuuston merkitys päätösvalan käyttäjänä voimistui vasta vuoden 1917 kunnallislakien säätämisen jälkeen, ks. mm. *Ståhlberg LM 1912* s. 37 s. ja *Soikkanen* s. 457 ss. Myös lyhytaikainen kunnallisen kansanäänestyksen mahdollisuus edellytti päätösvalan kuuluvan suoraan kunnan jäsenille.

liittyvän oikeus- ja hallintokäytännön muuttumisesta ja ideologisista tekijöistä. Seuraamalla näiden tekijöiden kehitystä on ilmeisesti mahdollista valaista dualistisen periaatteen nykyistä merkitystä ja vaikutusta kunnallishallinnossa. Seuraavassa pyrin erityisesti selvittämään oikeudelliseen ideologiaan liittyviä muutoksia näissä suhteissa. Tässä ideologiassa heijastuvat välitetyksi myös muut kunnallishallinnon kehitykseen vaikuttaneet tekijät, kuten kuntien tehtävien ja aseman muuttuminen. Oikeudellinen ideologia on toisaalta ollut se spesifi tekijä — välittäjä — jonka kautta — ainakin pääpiirteissään — tuo yhteiskunnallinen muutos on heijastunut erityisesti lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön.<sup>2</sup>

Oikeudellisessa tulkinnassa esitetyt käsitykset kunnan päätoimintamuotojen sisällöstä, niiden keskinäissuhteista ja rajoista, ovat olleet edellä selostettuja, suhteellisen välittömästi lainvalmistelu- ja lainsäädäntöideologiaan liittyviä käsityksiä laajemmin vaihtelevia. Itse asiassa lainvalmistelu- ja lainsäädäntöideologiassa on yksityiskohtaisemmin jätetty pohtimatta tähän kunnallishallinnon struktuuriin keskeisesti liittyvää ongelmaa ja vastaavasti muussa oikeudellisessä ideologiassa on usein pyritty täyttämään näin jäänyttä tyhjyä. Joissakin varsin voimakkaastikin kunnallishallinnon toimivaltajakoa koskevaan hallintokäytäntöön vaikuttaneissa esityksissä on saatettu päätyä — ainakin epäsuorasti — edellä selostetulle lainvalmistelu- ja lainsäätämisideologialle vastakkaiseen tulkintaan ja siten nimenomaisesti rajaamaan kunnallislain tarkoittaman kunnan päätösvallan ja vastaavasti kunnanvaltuuston toiminnan alaa.

## 2.1. Tulkinta 1800-luvun kunnallisetustien pohjalta

Kuten edellä on esitetty, 1865MKunA ja 1873KKunA perustuivat mm. kunnan päätoimintamuotojen määrittelyn osalta Ruotsin vuoden 1862 kunnallisetuksiin.<sup>3</sup> Ne pohjautuivat mm. ajatukseen vallanjako-opin introdusoimisesta Ruotsin kunnallishallintoon<sup>4</sup> ja erityisesti niiden päämääränä oli erottaa toimeenpaneva viranomainen päättävästä samaan tapaan kuin tuolloinen Ruotsin hallitusmuodon 90 §, jossa kiellettiin lain-

<sup>2</sup> Ks. edellä luku A.2.

<sup>3</sup> Niiden esikuvaksi on vuorostaan osoitettu mm. Norjan ja Preussin virkamiesten valtaa kaventamaan pyrkineet kunnallislait, ks. *Swensson* s. 336 ss.

<sup>4</sup> Ks. *Swensson* s. 301 ss ja *Kaijser* 1962 s. 55 ja s. 61 ss.

säädäntöelintä tekemästä päätöksiä hallinnon alalla.<sup>5</sup> Tämä tarkoitus korostui vielä erillisessä Tukholman kunnallisasetuksessa, jonka 4 §:ssä nimenomaan kiellettiin kaupunginvaltuustoa ottamasta osaa »med verkställighetsåtgärder av något slag eller med förvaltning av penningar eller med andra tillgångar för kommunens räkning samfällt och omedelbart...».

Ruotsin hallitusmuodolle tyypillinen selvän rajan edellyttäminen parlamentin ja hallintokoneiston toimipiirien välille pyrittiin näissä Ruotsin kunnallislakeissa soveltamaan myös kunnallishallintoon. Suomessa tämä vallanjako-opin ruotsalainen sovellutusmuoto ei sen sijaan vielä 1800-luvulla vaikuttanut ainakaan määräävästi oikeudelliseen tulkintaan. Tosin mm. Leo Mechelin huomauttaa edellä mainitussa, vuonna 1879 esittämässään keskustelupuheenvuorossa, että »när sjelfstyrelseprincipen är tillämpad, måste kommunen förete en organisation likartad med statens. Det behöfs styrande, förvaltande, eller verkställande organ och sådana, som fastställa normerna.»<sup>6</sup> Mechelin ei kuitenkaan tästä rinnastuksesta tee johtopäätöksiä kunnan päätoimintamuotojen laadullisista toimivalta-rajoiista, vaan ongelma on hänelle pikemminkin määrällinen, ts. päättävän elimen työmäärään liittyvä. Päättävän elimen tulisi keskittyä tärkeimpiin asioihin — sen sijaan »löpande bagatellärenden» eivät Mechelinin mukaan kuulu päätösvallan käyttöön.

Yleisesti käsityksen kunnallislakien 4 §:n sisältämän dualistisen periaatteen merkityksestä ja sisällöstä ilmaisee *R. F. Hermanson* hallinto-oikeuden luennoissaan. Hän katsoo kahden seikan kuuluvan kunnallisen itsehallinnon edellyttämään kunnan oikeuteen itse hoitaa omia asioitaan:<sup>7</sup>

»Men för att kommunen dock skall kunna sägas själf sköta sina angelägenheter, fordras, 1) att dess medlemmar ega själfve bestämma, huru ärendena skola skötas, att de således ega beslutanderätt i frågor angående kommunens angelägenheter, och 2) att de ega utse dem, som hafva i uppdrag att vidtaga erforderliga verkställighetsåtgärder, och som i öfrigt inom de genom kommunens beslut uppdagna gränserna vidtaga de åtgärder, som kommunens intressen kräfva.»

<sup>5</sup> Ks. myös *Broomé & Eklundh* s. 146—148.

<sup>6</sup> *Mechelin JFT* 1880 s. 294.

<sup>7</sup> *Hermanson* s. 276 verr. myös s. 367 s.

Hermansonin mukaan kunnan päätösvaltaan kuuluu kunnan tahdon ilmaiseminen sen toimialaan kuuluvissa toimissa, toimeenpanovaltaan taas kuuluu näiden toimien toteuttaminen lain ja kunnan päätösten puitteissa. Siten toimeenpanevat elimet (maistraattia lukuunottamatta<sup>8</sup>) toimivat päätösvaltaa käyttävien elinten alaisina ja myös niiden antamien määräysten mukaisesti.<sup>9</sup> Koska nämä toimeenpanevat elimet ovat myös *hallintoelimiä*, niillä on kuitenkin Hermansonin mukaan oikeus ja velvollisuus hoitaa kaikkia kunnan etuun kuuluvia asioita ellei laista tai kunnan päätöksestä muuta johdu.<sup>10</sup> Tämä hallintoon liittyvä toimivalta ei sinänsä kuitenkaan voi rajoittaa päätösvaltaa käyttävien elinten valtuuksia, koska mm. kuntakokous voi määritellä myös toisin hallinto-tehtävien hoidon.<sup>11</sup>

Tulkintalinja on siis tässä muodossa samalla pohjalla kuin kunnallislakeja säädettyäessä ja niitä muutettaessa 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa tarkoitettiin. Valtuuston (kuntakokouksen) päätösvallan periaatteellista ensisijaisuutta ja ylemmyyttä korostetaan ja samalla esitetään toimeenpano ja hallinto sen suhteen toissijaisiksi ja alemmiksi, siitä riippuviksi — vain nimenomaisista toimivaltasäännöksistä mahdollisesti johtuvien poikkeuksien.

## 2.2. Tulkintalinja 1900-luvun alussa

Kunnallislakien sisältämän dualistisen periaatteen oikeudellisessa tulokinnassa tällä vuosisadalla voidaan erottaa kaksi vaihetta: vuosisadan alusta (erityisesti 1917 kunnallislakien säätämisestä) 1940-luvun loppupuolelle ja toisaalta 1950-luvulta näihin päiviin. Nämä jaksot eroavat tulkintalinjan sisällön lisäksi toisistaan myös siinä, että kunnallishallinnon merkitys lisääntyy selvästi vuosisadan puolivälin jälkeen ja samalla kuntien tehtävät ja kunnallinen hallintokoneisto laajenevat.

Ensimmäisen jakson merkittävin auktoriteetti on epäilemättä K. J. Ståhlberg, jonka maalaiskuntien kunnallislainsäädäntöä kommentoiva teos ilmestyi kolmena painoksena vuosina 1901, 1907 ja 1926. Muuten kunnallisoikeutta koskeva tutkimus ja alan julkaisutoiminta olivat suh-

<sup>8</sup> mt. s. 383 ss.

<sup>9</sup> mt. s. 299—302.

<sup>10</sup> mt. s. 299.

<sup>11</sup> *ibid.*

teellisen vähäisiä.<sup>12</sup> Jälkimmäisen jakson aikana Ståhlbergin selitysteosten aseman saavat vähitellen *Reino Kuuskosken* kommentaari, joka sittemmin ilmestyy *Arno Hannuksen* toimittamana ja Hannuksen laatima kunnallislain selitysteos. Myös kunnallisoikeudellinen tutkimus ja julkaisutoiminta lisääntyvät. Tässä yhteydessä voidaan mainita mm. *Rytkölän*, *Olli Ikkalan*, *Modeenin* ja *Holopaisen* nimet. Kunnallishallintoa koskevia oikeudellisia kysymyksiä käsitellään runsaasti myös alan ammattijulkaisuissa.

Ensimmäiselle jaksolle — erityisesti K. J. Ståhlbergin kommentaareille — on luonteenomaista kunnallisoikeudellisten kysymysten selostava ja käytännöllinen selvittely. Ståhlberg ei siten problematisoi ja erittele syvällisemmin myöskään kuntien hallinnon päätoimintamuotojen eroja eikä dualistisen periaatteen seurauksia kunnan elinten välisille suhteille.<sup>13</sup>

Ståhlbergin mukaan kunta juridisena henkilönä tarvitsee erityisiä toimijoita, jotka päättävät kunnan puolesta ja panevat nuo päätökset täytäntöön. Toimijat jakaantuvat siten päättäviin ja toimeenpaneviin.<sup>14</sup> Kunnanvaltuusto voi vapaasti toimia Mkl 1 §:n sisältämän toimialasäännöksen asettamissa rajoissa, ellei laki tai asetus toisin säädä.<sup>15</sup> Kunnallislautakunta puolestaan on yleinen toimeenpaneva viranomainen »ja sellaisena sen tulee sekä panna täytäntöön kunnanvaltuuston päätökset ja määräykset että myöskin, lain ja mainittujen päätöksien ja määräysten rajoissa, pitää huolta kunnan hallinnosta, s.o. kaikista toimenpiteistä, joita kunnan tehtävät ja edut vaativat».<sup>16</sup> Ståhlbergin käsityksen voidaan siten sanoa liittyvän johdonmukaisesti Hermansonin viitoittamaan tulkintalinjaan.

### 2.3. Tulkintalinjan kehitys 1948KunL:n pohjalta

Lähinnä 1948KunL:n perusteella esitetyt oikeudelliset tulkinnat dualistisen periaatteen merkityksestä kunnallishallinnossa ovat usein edellä esitettyjä käsityksiä yksityiskohtaisemmin perusteluja ja samalla sisäl-

<sup>12</sup> Ks. *Holopainen* s. 262—274.

<sup>13</sup> Tosin näiden kysymysten problemaattisuus juuri maalaiskunnissa oli ilmeisesti vähäisempää.

<sup>14</sup> *Ståhlberg* 1926 s. 80.

<sup>15</sup> mt. s. 112 s.

<sup>16</sup> mt. s. 211.

lyksekkäämpiä. Niistä käy osaksi ilmi myös tietynlainen periaatteellinen muutos suhtautumisessa dualistisen periaatteen perusteisiin. Nämä tulkinnot voidaan jakaa kahteen pääasialliseen ryhmään niiden sisällön perusteella: 1) Ensimmäinen tulkintalinja pyrkii eksplikoidaan tietyn sisällön dualistista periaatetta koskevalle kunnallislain säännökselle. 2) Toinen argumentointitapa taas yrittää osoittaa tuon säännöksen sisällöltään tyhjäksi tai ainakin epäjohdonmukaiseksi. Näiden käsitysten perustelut poikkeavat jonkin verran toisistaan. Tällä perusteella voidaan havainnollisuuden vuoksi ryhmitellä neljä argumentointilinjaa. On kuitenkin syytä korostaa, ettei ryhmittelyn tarkoituksena ole tiukasti luokitella siinä selostettujen käsitysten esittäjiä tietyn metodin edustajiksi:

- a. käytännöllis-realistinen käsitys dualistisen periaatteen merkityksestä,
- b. käsitelainopillinen argumentointitapa,
- c. dualistisen periaatteen analyttinen erittely sekä
- d. dualistisen periaatteen kielellis-muodollinen erittely.

a. *Käytännöllis-realistiselle käsitykselle* on dualistisen periaatteen selvittämisessä luonteenomaista pyrkimys välttää eritellympiä tai syväliempää tutkimusta edellyttäviä lähestymistapoja. Kysymys nähdään pääasiassa käytännön ongelmana, johon ratkaisujen ajatellaan löytyvän periaatteessa suoraan lain säännöksistä. Tässä mielessä kyse on siis tietynlaisesta käytännön realismista — välittömässä käytännössä tarpeettomiksi koettujen ongelmien välttämisestä. Tällä tavalla kysymystä käsitellään erityisesti kunnallislain selitysteoksissa.

Tämä ei merkitse, että käytännöllis-realistiseksi kutsuttu tulkinta-suuntaus välttäisi ottamasta kantaa varsinaiseen ongelmaan. Itse asiassa tämän suuntauksen merkittävin edustaja, Kuuskosken (sittemmin Hannuksen toimittamana ja myöhemmin Hannuksen) kommentaari, esittää suhteellisen selkeän tulkinnan dualistisen periaatteen sisällöstä. Tämä tulkinta on lisäksi ilmeisen selvästi ohjannut myös oikeus- ja hallintokäytäntöä, joskaan käytäntö ei poikkeuksetta perustu siihen.

Myös käytännöllis-realistisen tulkinnan *tulokset* poikkeavat mielenkiintoisella tavalla etenkin Hermansonin ja Ståhlbergin vakiinnuttamista kunnan päätoimintamuotojen suhteita koskevista käsityksistä. Nähdäkseni olennaisimpana muutoksena tässä tulkinnassa on käsitys kunnallislain mukaisen päätösvallan käyttäjän toimivallan laajuudesta. Lähtökohtana



on pyrkimys osoittaa *ensiksi* kunnallislain käyttämä päätösvallan käsite epäitsenäiseksi ja sinänsä sisällyksettömäksi — vain ohjelmalliseksi — ja *toiseksi* määritellä tuon käsitteen sisältö kunnallislain muiden säännösten pohjalla. Kuuskosken argumentointi etenee seuraavasti:

»Päätösvaltaa, joka kielellisesti sisältää vallan valita ratkaisu eri mahdollisuuksista, sisältyy myös kunnallishallinnon toimeenpanoon ja hallintoon. Toisaalta päätösvaltaa käyttäville kunnallisille toimielimille on uskottu myös tehtäviä, jotka luonteeltaan on katsottava tavallisiksi hallintotehtäviksi. Kunnan toimivallan jako päätösvaltaan sekä toimeenpanoon ja hallintoon ei näin ollen sisällä täsmällistä toimivallan jakoa, vaan sitä on pidettävä jonkinlaisena ohjelmallisena julkilausumana, jota on ylimalkaisesti seurattu toteuttaessa toimivallan jakoa kunnan edustuksellisen (representatiivisen) toimielimen, valtuuston, ja sille vastuuvollisten hallintoa toimittavien toimielinten, kunnallishallituksen ja lautakuntien välillä.»<sup>17</sup>

Tämän argumentoinnin perusteella Kuuskoski päätyy siihen, että kunnan päätösvallan sisältöä määriteltäessä on lähdettävä »KunL:n asiallisista säännöksistä»,<sup>18</sup> ts. niistä nimenomaisista ja erillisistä KunL:n säännöksistä, jotka määrittelevät kunnallisvaltuuston toimivaltaa. Tällä perusteella päätösvallan ala voidaan esittää luettelona. Siihen kuuluvat KunL:ssa määritellyt asiaryhmät: 1) kunnallissääntöjen antaminen, 2) ohje- ja johtosääntöjen antaminen hallinnon järjestämiseksi, 3) kunnan taloudellinen vallankäyttö, 4) mielipiteenilmaisu ja 5) toimielinten miehittäminen. »Näissä erilaisissa muodoissa kunnan päätösvallan käyttäminen ilmenee».<sup>19</sup> Tämäntapainen päätösvallan enumeratiivinen ja KunL:n nimenomaisiin erityissäännöksiin rajoittuva määrittelytapa on omaksuttu useissa muissakin yhteyksissä, lähinnä asiaa koskevissa yleisyyksissä.<sup>20</sup>

Sisällöltään Kuuskosken (ja sittemmin Hannuksen) esittämä määrittelytapa eroaa selvästi aikaisemmasta hallintokäytännöstä ja oikeusideolo-

<sup>17</sup> Kuuskoski 1949 s. 58—59, samoin Kuuskoski & Hannus s. 68. Hannus s. 82 ss. ei esitä vastaavanlaista perustelua tai erittelyä päätösvallan merkityksestä.

<sup>18</sup> Kuuskoski 1949 s. 59, Kuuskoski & Hannus s. 68 s.

<sup>19</sup> Kuuskoski 1949 s. 60, Kuuskoski & Hannus s. 70. Samantyyppinen on Sundbergin s. 35 s. esittämä luettelo.

<sup>20</sup> Ks. mm. Rytkölä 1961 s. 33 s., Rytkölä 1977 s. 44 ss., Vataja s. 32 ss., Waronen 1967 s. 164 ss.

giassa vakiintuneesta dualistisen periaatteen käsittämistävasta. Aikaisemminhan lähtökohta oli päinvastainen: päätösvaltaan katsottiin kuuluviksi kaikki kunnan toimialassa olevat asiat, joita ei nimenomaisella säännöksellä ollut määriteltä kunnan hallinto- tai toimeenpanoelinten tehtäväksi.<sup>21</sup> Samastamalla nyt valtuuston päätösvalta kunnallislain erityissäännöksiin rajataan samalla päätösvalta näihin — sinänsä kyllä keskeisiin — asiaryhmiin. Tosin määrittelyssä jätetään avoimeksi, onko luetelo tarkoitettu tyhjentäväksi, mutta tämä seuraa välttämättä jo määrittelytavasta, ts. päätösvallan sisällön sitomisesta säännöksiin, joissa nimenomaan määritellään valtuuston tehtäviä. Asiat, jotka eivät kuulu lueteluihin asiaryhmiin, eivät määritelmän nojalla kuulu valtuuston päätösvaltaan.

Pätösvallan alan määrittelyn lisäksi tämä argumentointitapa poikkeaa aikaisemmasta tulkintalinjasta myös käsityksessä, jonka se esittää valtuuston asemasta kunnan hallinnossa. Aikaisemminhan valtuustoa pidettiin kunnallishallinnon ylimpänä, johtavana elimenä, jonka määräysten mukaan kunnan muiden elinten tuli toimia.<sup>22</sup> Kuuskosken kanta on tässäkin suhteessa relatiivisempi — se laajentaa kunnanhallituksen ja lautakuntien itsenäisyyden yleensä niiden »tehtäväpiirin puitteisiin» kuuluviin asioihin:

»toisaalta valtuuston sekä toisaalta kunnallishallituksen ja lautakuntien toimivalta on säädetty samanarvoiseksi. Kumpienkin toimielinten toimivalta nojautuu suoraan lakiin. Kunnallishallituksen ja lautakuntain toimivalta ei siis ole vain johdannainen. Edustuksellisenä toimielimenä valtuuston toimivalta on tavallaan 'korkeamman luokasta', kun se antaa toisille viranomaisille vastuuvapauden (134 §) sekä toimeenpanossa yleismääräyksiin ja seikkaperäisillä päätöksillä yksityistapauksissa supistaa kunnallishallituksen ja lautakuntain liikkuma-alaa. Mutta *tehtäväpiirinsä puitteissa* kunnallishallituksen ja lautakuntain toimivalta niille uskotuissa tehtävissä on pidettävä *yhtä itsenäisenä kuin valtuustonkin.*»<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Ks. edellä luku C.I.1.

<sup>22</sup> *Ståhlberg* 1926 s. 84 toteaa yleisesti, että ko. hallintoelinten tulee »noudattaa kunnallistoiminnan yleisiä rajoituksia. Näiden puitteissa tulee niiden toimia pannen täytäntöön ja noudattaen kunnanvaltuuston laillisia päätöksiä ja määräyksiä, mutta eivät saa vetäytyä niille lain mukaan kuuluvista tehtävistä ja siirtää sellaisia tehtäviä valtuuston päätettäväksi.»

<sup>23</sup> (Kursivointi tässä) *Kuuskoski* 1949 s. 59 (perustelut ovat samat kuin teoksesta *Sundberg, Kommunalrätt, Stockholm* 1947 s. 58), *Kuuskoski & Hannus* s. 68. *Hannus* s. 82 ss. ei esitä vastaavia perusteluja.

Nämä käytännöllis-realistisen argumentointitavan tulokset ovat kriitille alttiita. Edes KunL:n sisäinen systematiikka ei ilmeisestikään loogisesti edellytä KunL 7 §:n päätösvallan käsitteen rajoittamista tarkoitamaan vain KunL:n »asiallisten säännösten» nimenomaan määrittelemää päätösvaltaa. Niinpä esimerkiksi KunL 11.1 §:n mukaan kunnanvaltuuston päätösvaltaa voidaan yleensä siirtää kunnan hallinto- ja toimeenpanoelimille. Sen sijaan 11.2 § kieltää kuitenkin siirtämästä päätösvaltaa asioissa, »joista valtuuston laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä». Jos päätösvallan käsite olisi KunL 7 §:ssä tarkoitettu rajata käytännöllis-realistisen argumentointitavan edellyttämällä tavalla tiettyihin KunL:n määrittelemiin asiaryhmiin, tällainen poikkeussäännös olisi tuskin ymmärrettävissä.<sup>24</sup>

Toisaalta, kuten edellä on todettu, 1948KunL:a säädettäessä ei muodollisestikaan pyritty poikkeamaan aikaisempien kunnallislakien tarkoitamasta päätösvallan alasta, vaan tarkoitus oli säilyttää periaatteessa koko dualistisen periaatteen sisältö. Oikeuskäytännössäkään ei ole sellaisenaan omaksuttu enumeratiivista päätösvallan määrittelytapaa, vaan huomiota kiinnitetään myös päätösvallan alan laadulliseen merkitykseen (ks. jäljempänä luku C.3.).

Toisaalta kunnan hallintoelinten itsenäisyyden laajentaminen yleensä niiden tehtäväpiiriin kuuluviin asioihin ei ole perusteltua. On tosin selvää, että valtuuston ja muiden kunnallishallinnon elinten toimivalta on siinä mielessä samanarvoista, että se (yleensä) nojautuu suoraan lakiin. Tästä jo hallinnon lainalaisuusperiaatteesta<sup>25</sup> johtuvasta seikasta ei vielä kuitenkaan kunnallishallinnossa sen paremmin kuin valtionhallinnossakaan *välttämättä* seuraa tuon toimivallan itsenäisyys. Erityisesti kunnallishallinnossa on otettava huomioon myös edellä tarkasteltu kansalaisten itsehallinnon periaate, josta johtuu, että kuntalaisten välittömästi asettamalla valtuustolla on kunnallishallinnossa keskeinen asema, eli — kuten Kuuskoski toteaa — »edustuksellisenä elimenä valtuuston toimivalta on tavallaan 'korkeamman luokkaista'». Erilliset toimivaltasäännökset eivät sinänsä voi syrjäyttää tätä valtuuston asemaa, vaan päätösvallan merkitystä tässä suhteessa on tarkasteltava eritellymmin.

<sup>24</sup> Ks. tästä päätösvallan delegoinnin rajoituksesta 1948 KunL:n sanamuodon mukaan *Ikkala* s. 61 s.

<sup>25</sup> Ks. jäljempänä luku C.II.2.3.c. sekä *Mäenpää* 1981.

b. *Käsitelainopillisella argumentointitavalla* tarkoitan tässä yhteydessä pyrkimystä johtaa dualistisen periaatteen sisältö ja merkitys suhteellisen välittömästi päätösvallan, hallinnon ja toimeenpanon käsitteiden sisällöksi määritellyistä — lähinnä valtiosääntöoikeudellisiin analogioihin perustuvista — periaatteista. Käytännössä tämä argumentointitapa johtaa sisällöllisesti suhteellisen laajaan hallinnon määrittelyyn ja vastaavasti päätösvallan alaa rajoittavaan tulkintaan. Tässä mielessä se tulostensa kannalta muistuttaa edellä selostettua argumentointitapaa.

Käsitelainopillinen argumentointitapa sisältää pelkistetyksi ilmaistuna mm. väitteen, jonka mukaan hallintoa ja toimeenpanoa sisältävä toiminta kunnallislakien tarkoittamassa mielessä on luonteeltaan itsenäistä. Toisaalta hallinto ja toimeenpano rajaavat päätösvallan alaa: päätösvallan käsitteeseen ei kuulu hallinnon ja toimeenpanoon alaan, määritelmän mukaan, kuuluvien päätösten tekeminen.

Suomen kunnallisoikeudessa tämä argumentointitapa ei sellaisenaan tule selvästi esiin. Se on kuitenkin nähtävissä taustalla useissa dualistista periaatetta sekä yksittäisiä kunnallislain säännösten tulkintaa koskeissa kannoissa. Eksplisiittisesti kanta on sen sijaan muotoiltu ruotsalaisessa kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa ja erityisesti *Halvar Sundbergin* esittämässä teoriassa.<sup>26</sup> Merkittävimpänä voidaan pitää Sundbergin vuonna 1928 ilmestynyttä artikkelia *Fullmäktige och nämnder*, joka on ollut ilmeisen tärkeänä lähteenä myös useissa suomalaisissa asioita koskeissa tulkinnoissa.<sup>27</sup>

Sundbergin pyrkimyksenä on osoittaa yleisesti, että dualistinen periaate Ruotsin kunnallislainsäädännössä on asiallisesti rinnastettavissa valtiosääntöoikeudelliseen vallanjako-oppiin ja lähinnä sen ruotsalaiseen tulkintaan. Erityisesti Sundberg pyrkii tällä perusteella kritisoidaan kansansuvereniteettioppiin perustuvaksi katsomaansa ajatusta, jonka mukaan

<sup>26</sup> Ks. myös Sundberg s. 475 s. sekä Grante s. 41 ja Strömberg 1979 s. 54 s.

Ruotsalainen doktriini ei tosin ole täysin yhtenäinen. Esimerkiksi Nils Herlitzin tulkinta on nähdäkseni huomattavasti eritellympi, *Herlitz II* s. 200—280. Se ei kuitenkaan ole sanottavasti vaikuttanut suomalaiseen kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen.

<sup>27</sup> Ks. Sundberg 1928. Samaa asiaa Sundberg käsittelee myös muissa teoksissaan, ks. mm. Sundberg s. 475 ss.

Kyseinen Sundbergin artikkeli on mm. yhtenä harvoista ulkomaisista lähteistä Kuuskosken dualistista periaatetta kommentoivassa tekstissä, ks. Kuuskoski 1949 s. 57—64. Ks. myös Partanen LM 1949 s. 255 s.

kunnan hallinnossa valtuuston päätösvalta on periaatteessa rajoittamaton.<sup>28</sup>

Tällainen käsitys on Sundbergin mukaan virheellinen jo siksi, että valtuusto ei käytännössä pysty huolehtimaan kunnan toimeenpanotehtävistä. Sundbergin mukaan esitetty kanta perustuu lisäksi virheelliseen käsitykseen valtuustosta lautakuntia ylempänä elimenä. Ruotsin oikeudelle on päinvastoin Sundbergin mukaan ominaista, että »nämndens kompetens varken direkt eller indirekt är härledd ur fullmäktiges utan tvärtom självständig, grundad på lagen».<sup>29</sup> Toimeenpanoelinten ja päätösvaltaa käyttävän valtuuston suhde on niin ollen analoginen Ruotsin hallitusmuodon mukaiselle lainsäädäntöelimen ja hallintoelinten väliselle suhteelle. Vuoden 1809 Regeringsform, erityisesti sen 90 § kielsi parlamenttia puuttumasta yksittäistapauksessa hallintoelinten toimintaan ja vastaavasti kunnan valtuuston jäsen voi ainoastaan kunnan toimeenpanoelimen jäsenenä vaikuttaa toimeenpanopäätökseen. Muuten tällainen puuttuminen toimeenpanoon on sen sijaan kielletty.<sup>30</sup>

Sundberg tarkastelee myös yksityiskohtaisemmin päätösvalan, toimeenpanon ja hallinnon suhteita kunnallishallinnossa perustanaan kehitelemänsä egenförvaltning/självförvaltning -jaottelu.<sup>31</sup> Hallinnon alalla lautakunnat ovat itse asiassa valtion elimiä toimittaessaan självförvaltning-tehtäviä. Niiden toimivalta johdetaan nimittäin valtion delegaatiosta. Siksi valtuusto ei voi ohjata elimen toimintaa direktiivillä, ellei nimenomainen säännös oikeuta siihen. Sen sijaan egenförvaltning-tehtävissä, eli lähinnä ulospäin suuntautuvan hallintotoiminnan puitteita varmistavissa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä, lautakunnat voivat joutua noudattamaan norminmuotoisia direktiivejä ja eräissä tapauksissa konkreettisia ohjeitakin valtuustolta. Toimeenpanon ts. pelkkien valtuuston päätösten toimeenpanon alalla lautakunnat ovat sen sijaan

<sup>28</sup> Tämän kritiikin välittömänä kohteena oli Yngve Larssonin vuonna 1911 ilmestynyt artikkeli »Beslut, verkställighet och förvaltning enligt de svenska kommunallagarna», jossa tämä pyrki osoittamaan valtuuston keskeiseksi kunnallishallinnon elimeksi.

<sup>29</sup> Sundberg 1928 s. 3. Asiallisesti täysin samanlainen on edellä käytännöllis-realistisen argumentointitavan yhteydessä selostettu Kuuskosken esittämä käsitys.

<sup>30</sup> Sundberg 1928 s. 2 viittaakin nimenomaan RF 90 §:ään.

<sup>31</sup> Ks. siitä Holopainen s. 242 ss.

Sundbergin mukaan jo asian luonteesta johtuen epäitsenäisemmässä asemassa.<sup>32</sup>

Suomen kunnallisoikeudessa *välittömät* rinnastukset dualistisen periaatteen ja valtiovallan kolmijako-opin välillä on yleensä torjuttu lähinnä sillä perusteella, että kunnan toiminta — päätösvallan käyttökin — kuuluu suurimmaksi osaksi hallinnon alaan mainitun kolmijako-opin sisältämässä jaottelussa.<sup>33</sup> Vaikka rinnastusta ei siis sellaisenaan ole sovellettu, päätösvallan ja hallinnon (toimeenpanon) väliselle suhteelle on kuitenkin pyritty ikään kuin asian luonteesta ja näistä käsitteistä itsestään lähtien antamaan samansisältöinen tulkinta kuin Sundbergin jaottelussa.

Siten on myös pyritty rajaamaan valtuuston oikeutta ohjata hallintoa ja toimeenpanoa siten, että yksittäistapauksellinen puuttuminen näiden elinten toimintaan on yleensä katsottu kielletyksi — sillä perusteella, että ne ovat hallinto- ja toimeenpanoelimiä. Mikäli niiden toimivalta perustuu erityissäännökseen, yleinenkin ohjausmahdollisuus katsotaan rajalliseksi. (Ks. jäljempänä luku C.II.2) Siten alun perin kiinteästi Ruotsin kunnallisoikeuteen ja valtiosääntöoikeudellisiin perinteisiin kytkeytyvän tulkintalinjan vaikutus on tosiasiallisesti välittynyt myös Suomen kunnallisoikeuteen. Samalla se on ollut lisäargumentti päätösvallan rajaamisessa.

Edellä kuvattu käsitelainopillinen argumentointitapa perustuu lähtökohdiltaan Ruotsin oikeuteen, jossa vakiintuneena valtiosääntöoikeudellisena perinteenä on suhteellisen jyrkän eron tekeminen lainsäädäntövallan ja hallinnon toimipiirien välillä.<sup>34</sup> Tämän jyrkän eron soveltaminen vastaavasti kunnallishallinnon päätoimintamuotojen suhteisiin on siten Ruotsissa perustellumpaa kuin Suomessa, jossa vastaavaa jyrkkää rajanvetoa ei tunneta ainakaan säädännäisessä valtiosääntöoikeudessa.<sup>35</sup> Tämän käsitelainopillisen argumentoinnin soveltaminen Suomessa johtaakin yleensä vain asian luonteeseen tai vastaaviin argumentteihin nojautu-

<sup>32</sup> Sundberg 1928 s. 5 ss.

<sup>33</sup> Ks. Larma LM 1944 s. 392, Modeen JFT 1962 s. 158, KM 1923: 15 s. 27. Ks. myös Pulkki s. 202 s. ja Makkonen s. 88 s. Vrt. kuitenkin Partanen SKL 1946 s. 40 ja Waronen 1967 s. 163, jotka identifioivat kolmijako-opin dualistiseen periaatteeseen.

<sup>34</sup> Ks. esimerkiksi Ruotsin uusi Regeringsform, jonka 11:7:n mukaan »Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.»

<sup>35</sup> Sipponen s. 464 ja s. 479 toteaa, että raja on »huojuva».

vaan perusteluun, jos perusteluja ylipäänsä on esitetty. Tämän argumentointitavan sovellutuksia Suomen kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa tarkastellaan jäljempänä erikseen.

c. *Analyttinen suuntaus* pyrkii erittelemään kunnallishallinnon dualistista periaatetta päinvastaiselta suunnalta kuin etenkin käsitelainopilliseksi edellä kutsuttu argumentointitapa. Sen tarkoituksena on kritisoida tuon dikotomian *sisällöllisiä* tulkintayrityksiä ja tarjota tilalle *rakenteellisia*, ts. kunnallisten elinten toiminnan muotoja ja rakennetta eritteleviä arviointiperusteita. Suomen kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa etenkin *Makkosen* analyysi dualistisen periaatteen sisällöstä perustuu tältä osin analyttisen suuntauksen yleisiin lähtökohtiin.<sup>36</sup>

Makkonen pyrkii osoittamaan dualistisen periaatteen ilmaisevan säännöksen sisällöllisesti tyhjäksi ja tulkintaperusteita tarjoamattomaksi. Makkosen analyysi on tosin varsin rajallinen lähtökohdiltaan, sillä hän kohdistaa kritiikkinsä lähinnä dualistisen periaatteen ja vallanjako-opin samastamiseen.<sup>37</sup> Analysoidessaan kunnan eri toimintamuotoja Makkonen pystyy valaisevasti osoittamaan, että mm. kunnallisen säädöksen hyväksyminen on toimintana rakenteeltaan samanlaista kuin hallinto-toiminta yleensä. Vain lopputuloksen perusteella se eroaa hallinnosta.<sup>38</sup> Toisaalta mm. kunnallishallituksen tehtäviin kuuluu mm. lainkäyttöä, vaikka dualistinen periaate edellyttää sille kuuluvaksi vain toimeenpanoa ja hallintoa. Siten Makkonen pystyy toteamaan, että »vallan kolmijako-opilla ei ole merkitystä kunnan tosiasiallisessa toimivallassa. Johtopäätöksien tekeminen kolmijako-opin abstraktisista käsitteistä jotain yksityistä toimivaltaprobleemaa selviteltäessä voi viedä koko tutkimuksen harhateille. Kysymyksessä olevilla käsitteillä ei ole argumenttiarvoa yksityisiä kannanottoja perusteltaessa.»<sup>39</sup>

Samantyyppisessä dualistisen periaatteen erittelyssä voidaan tiettyssä mielessä Makkosen varhaisena edeltäjänä pitää *Otto Larmaa*, joka artikkelissaan *Lakimies-lehdessä* vuonna 1944 tulee samansuuntaisiin tuloksiin. Myös Larma kritisoi dualistisen periaatteen tulkintoja sikäli kuin tuo periaate nähdään vallanjako-opin heijastuksena. Päätösvallan, hallinnon

<sup>36</sup> Ks. niistä *Mäenpää* 1979 s. 97 ss. ja *Nieminen JFT* 1976.

<sup>37</sup> *Makkonen* s. 87 ss.

<sup>38</sup> *Mt.* s. 88 ss. ja *Makkonen* 1965 s. 140 ss.

<sup>39</sup> *Makkonen* s. 90.



ja toimeenpanon erottava kunnallislain säännös ei kuitenkaan ole vallanjako-opin sovellutus kunnallishallintoon: päätösvaltaa ja hallintoa ei voi Larman mukaan erottaa toisistaan niiden laadun perusteella, sillä ero näiden toimintamuotojen välillä on vain muodollinen, »ts. se seikka, mille viranomaiselle asian ratkaisu on jätetty, ratkaisee asian luonteen, eikä aineellinen, ts. että se seikka, millainen asian luonne on, ratkaisisi, mille viranomaiselle sen ratkaisu kuuluu.» Poikkeuksena on Larman mukaan vain valtuustolta siirretty päätösvalta, joka säilyttää tämän luonteensa.<sup>40</sup>

Analyttisen suuntauksen ja etenkin Makkosen kritiikki vallanjako-opin soveltamiseen kunnallishallinnossa osoittaa havainnollisesti edellä selostetun käsiteläinopillisen argumentointitavan heikkouksia. Kritiikki ei sen sijaan — rajoituksessaan vain tähän dualistisen periaatteen tulkinnaan — osoita tuota periaatetta sinänsä sisällyksettömäksi tai epäitse-näiseksi. Itse asiassa Makkonenkin viittaa dualistisen periaatteen toisen-laiseen, käytännössä vakiintuneeseen sisältöön todetessaan, että »käytän-nössä se /vallanjako-oppi/ ei sellaisenaan toteutunut, vaan valtuustolle jäi lopullinen ratkaisuvallta kaikissa asioissa, joita nimenomaan ei jätetty toisten elinten ratkaistavaksi».<sup>41</sup>

d. Dualistista periaatetta on pyritty selventämään myös *kielellis-muo-dollisesti*, erittelemällä sitä koskevien säännöksiä kielellisiä ilmauksia. Tältä kannalta on ollut helppoa osoittaa useita epäjohtamukaisuuksia lakitekstissä. Ehkä yleisimmin on huomautettu siitä, että valtuuston li-säksi myös kunnan varsinaiset hallinto- ja toimeenpanoelimet tekevät päätöksiä, ts. lopullisia asiaratkaisuja.<sup>42</sup> Tässä mielessä ei ole siis syytä erottaa kunnan päätösvaltaa hallinnosta ja toimeenpanosta.

Vielä laajemmalla kannalta on todettu kunnanvaltuuston päätöksen-teon olevan vain osa prosessia, jonka eri vaiheissa tehdään erilaisia pää-töksiä.<sup>43</sup> Päätösvalta ei siten laadullisesti poikkea muista kuntien hallin-non toimintamuodoista. On myös huomautettu KunL 7 §:n terminolo-gian epätäsmällisyydestä.<sup>44</sup> »Kun siis pääosa kunnan tehtävistä on hal-

<sup>40</sup> Larma LM 1944 s. 399 s.

<sup>41</sup> Makkonen s. 89.

<sup>42</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus s. 68, Modeen JFT 1962 s. 158 s. Österman SKL 1964 s. 505 ehdottaakin tämän vuoksi termiä »ratkaisuvallta» käytettäväksi kai-kista tapauksista, joissa kunnan elimet tekevät lopullisia asiaratkaisuja.

<sup>43</sup> Ks. Sipponen 1967 s. 37 ss. ja Pystynen 1972 passim.

<sup>44</sup> Uotila s. 10.



lintoa, on KunL 7 §:n systematiikka oikeastaan seuraava: kunnallinen hallinto jakautuu päätösvalan käyttämiseen, toimeenpanoon ja hallintoon!»

Esitetyt huomautukset ovat kaikki omista lähtökohdistaan sinänsä oikeutettuja. On kuitenkin lisäksi otettava huomioon KunL 7 §:n erityislaatuinen asema KunL:ssa. Sen tarkoituksena on yleissäännöksenä osoittaa kunnallishallinnon päätoimintamuotojen pääsuhteet. Jo tästä syystä säännös on luonnollisesti muodoltaan yleinen. Toisaalta sen toista sataa vuotta asiallisesti samanlaisena pysynyttä sanamuotoa ei ole mahdollista käsittää pelkästään kielellisenä terminä, vaan sen sisältö on muodostunut huomattavasti monimutkaisemmaksi. Tähän viittaavat mm. edellä selostettujen tulkintalinjojen argumentit. KunL 7 § ilmaisee kuntien hallinnon päätoimintamuodot ja hallinto-organisaation rakenteen pääperiaatteen. Tällaisena sen sisältö määräytyy lukuisten eri tekijöiden — historiallisten, ideologisten, oikeudellisten jne. — yhteisvaikutuksena, eikä tuota sisältöä siten ole mahdollista selvittää pelkän kielellisen erittelyn perusteella.

### 3. KUNNANVALTUUSTON PÄÄTÖSVALLAN ALASTA KUNNALLISLAIN 7 §:n KANNALTA

Dualistista periaatetta koskevien tulkintalinjojen arviointi niiden omista lähtökohdista ja nimenomaan *KunL:sta* käsin on osoittanut, että ne johtavat valtuuston päätösvalan alan suhteellisen suppeaan tulkinnaan verrattuna muihin kunnan hallinnon päätoimintamuotoihin. Tämä pitää paikkansa etenkin KunL 7 §:lle sisältöä antamaan pyrkivistä argumenteista, mutta tietyissä määrin myös tulkinnoista, jotka pyrkivät kiistämään tuollaisen sisällön.

On kuitenkin ilmeistä, että kunnanvaltuuston päätösvalan laajuutta ei ole mahdollista selvittää pelkästään tarkastelemalla kysymystä KunL 7 §:n sanamuodon ja sen sisältämien yksittäisten termien kannalta. Lainkohdalle antavat sisältöä myös muut säännökset — ennen kaikkea HM — ja lisäksi myös oikeus- ja hallintokäytäntö ja oikeusideologia. Oikeudellisesti näistä KunL:n ulkopuolisista lähteistä merkittävin on nähdäkseni HM 51.2 §, joka edellyttää kuntien hallinnon perustuvan kansalaisten itsehallintoon. KunL 7 § kytkeytyy tähän säännöksen jo siksi, että KunL

7 §:ssä säädetään yleisesti nimenomaan kuntien hallinnon perusteista. KunL 7 §:ää on siten tarkasteltava nimenomaan kansalaisten itsehallinnon kannalta.

Kuten edellä (luku B.) olen pyrkinyt perustelemaan, HM 51.2 §:n tarkoittaman kansalaisten itsehallinnon reaalisuus edellyttää muun muassa, että kuntalaiset käyttävät kunnan päätösvaltaa — käytännössä välillisen demokratian muodoissa — ts. kunnan päätösvaltaa käyttää ensisijaisesti valtuusto, jonka kuntalaiset asettavat kunnallisvaaleissa.<sup>1</sup> Elimet, jotka kunnanvaltuusto asettaa ovat tässä suhteessa johdannaisia kunnanvaltuustosta, vaikka niiden toimivallan määrittelisivätkin muut elimet kuin valtuusto. HM 51.2 § asettaa siis tässä mielessä tietyt rajat KunL 7 §:n tulkinnalle. Mutta myös puhtaasti KunL 7 §:n sisällön ja rakenteen kannalta on mahdollista päätyä samanlaiseen tulokseen.

### 3.1. Kunnanvaltuuston päätösvalta laadullisena ja sisällöllisenä käsitteenä

KunL 7.1 §:n mukaan »Kunnan päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto, jollei tästä laista muuta johdu tai sen nojalla ole toisin määrätty». Tämän säännöksen kannalta on syytä erottaa toisistaan siinä mainittu *kunnan päätösvalta* ja *kunnanvaltuuston päätösvalta*, johon KunL:ssa viitataan lähinnä KunL 11 §:ssä. Tässä yhteydessä päätösvalta yleensä voidaan alustavasti määritellä *Uotilan*<sup>2</sup> tavoin kelpoisuudeksi hallintotoimien suorittamiseen. Kunnan päätösvalta voidaan siten täsmentää kelpoisuudeksi käyttää kunnalle kuuluvaa toimivaltaa hallintotoimien suorittamiseen kunnan toimialan puitteissa. Näin ymmärrettynä myös kunnan päätösvallan ala määräytyy periaatteessa KunL 5 §:n mukaan, jossa kunnan toimiala jaetaan kunnan itsehallintoon kuuluviin ja laissa kunnalle erikseen säädettyihin tehtäviin.<sup>3</sup> Em. päätösvallan alustavan määrittelyn mukaan KunL 7.1 §:n nojalla kunnanvaltuusto siis yleensä käyttää kun-

<sup>1</sup> *Pulkki* s. 203 toteaa saman seuraavasti: »Kuntain hallinto kuuluu kansalaisille, jos kunnallisvaltuuston asema on sellainen, että valtuusto edustaa kuntalaisia ja sillä on määräävä vaikutus kunnan 'suurissa ratkaisuissa'».

<sup>2</sup> Ks. *Uotila* s. 9 ja s. 72.

<sup>3</sup> Ks. kunnan toimialan ulottuvuudesta yleisesti *Hannus* s. 56 ss. ja siinä mainittu kirjallisuus.

nan toimivaltaa kaikissa näissä asioissa. Poikkeuksena tästä valtuuston päätösvallasta ovat KunL:sta johtuvat tai sen nojalla määrätty tapaukset.

On kuitenkin ilmeistä, että tällainen päätösvallan määrittely ei sovellu KunL 7 §:n tulkintaan. Kunnallishallinnossa ei ole mahdollista erottaa elimiä, jotka käyttävät tämän määritelmän tarkoittamalla tavalla kunnan päätösvaltaa elimistä, joille tällaista päätösvaltaa ei kuulu. Itse asiassa (lähes) kaikki kunnan elimet käyttävät kunnan toimivaltaa siinä mielessä, että ne suorittavat toimivaltansa puitteissa hallintotoimia, jotka ulottavat kuntaa sitovasti vaikutuksensa ulkopuolisiin. Käytännössä ilmeisesti määrällisesti pääosan tällaisesta kunnan päätösvallasta käyttävät kunnanhallitus ja erilaiset lautakunnat, johtokunnat, viranhaltijat jne. erityissäännösten ja määräysten nojalla.

Nähdäkseni KunL 7.1 §:n säännös, jonka mukaan kunnanvaltuusto yleensä käyttää kunnan päätösvaltaa on edellä esitetystä poiketen ymmärrettävä kunnan hallinnon päätoimintamuotojen suhdetta koskevan yleisen periaatteen ilmaisuna. Säännöstä ei voi eritellä siten, että ensin erotetaan »kunnan päätösvalta» tietyksi entiteetiksi ja todetaan sen jälkeen kunnanvaltuusto siihen sisältyvän toimivallan käyttäjäksi, vaan säännös muodostaa laadullisen ja sisällöllisen kokonaisuuden.

Kunnanvaltuustolle säännöksen perusteella kuuluva toimivalta eroaa laadullisesti muista kunnallishallinnon KunL 7 §:ssä määritellyistä toimintamuodoista siinä, että valtuuston päätösvallan piiriin kuuluvat kunnan ja kuntalaisten kannalta tärkeimmät päätökset. Kunnanvaltuuston päätösvalta on tässä mielessä laadultaan ylemmänasteista ja itsenäisempää kuin KunL 7.2 §:n mainitsevat »hallinto» ja »täytäntöönpano», joihin epäilemättä sisältyy myös »kunnan päätösvallan» käyttämistä, ts. sellaisen päätösten tekemistä, jotka vaikuttavat kunnallishallinnon ulkopuolisten oikeusasemaan. Siten päätösvalta, hallinto ja täytäntöönpano ko. lainkohdan kannalta eroavat toisistaan pääasiassa laadullisesti ja niiden välillä on tässä mielessä aste-ero.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ks. *Modeen JFT* 1962 s. 159, joka ilmeisesti samaa tarkoittaen erottaa toisaalta yleisen päätösvallan, »som innebär självständigt beslutfattande i ärenden av främst allmän och vittgående betydelse» ja rajoitetun päätösvallan, »varvid beslutanderätten är begränsad av vissa direktiv, men varvid också på kommunens vägnar fattas för denna rättsligt bindande beslut i löpande förvaltningsärenden». Jaottelua ei voida pitää täysin onnistuneena, koska myös »yleinen päätösvalta» saattaa olla em. tavalla rajoitettua ja vastaavasti »rajoitettu päätösvalta» voi käytännössä olla varsin itsenäistä.

On tosin ajateltavissa, että KunL 7 §:n 1 momentin tarkoittamat poikkeukset kunnanvaltuuston yleisestä päätösvallassa — ts. KunL:sta johtuvat ja sen nojalla määrätyt poikkeukset — tarkoittavat juuri niitä KunL:n säännöksiä ja sen nojalla annettuja määräyksiä, joissa määritellään kunnanhallituksen ja muiden kunnan varsinaisten hallintoelinten tehtäviä ja toimivaltaa. Tämä toimivalta olisi siten myös KunL 7.1 §:n tarkoittaman kunnan päätösvallan käyttämistä. Vaikka näin voidaankin ajatella, on kuitenkin otettava huomioon, että lainkohdassa on nimenomaan erotettu toisistaan päätösvalta, hallinto ja täytäntöönpano ja tällä erottelulla on tietty sisältönsä.

Jo lainkohdan ryhmittely viittaa siihen, että kunnanvaltuuston yleensä käytettäväksi määritelty päätösvalta on ymmärrettävä myös sisällöllisenä käsitteenä, jolle on tarkoitettu tietty ala, sisältö. Tämä sisältö ei ilmeisestikään rajoitu niihin KunL:n säännöksiin, joissa määritellään nimenomaisesti jokin asia kunnanvaltuuston päätettäväksi.

Kun KunL 7.1 § ymmärretään tällä tavoin laadullisena ja sisällöllisenä säännöksenä, keskeisenä ongelmana ei enää ole, mitkä yksittäiset asiat tai asiaryhmät kuuluvat säännöksen tarkoittamaan valtuuston päätösvaltaan. Päätösvallan ala on sen sijaan periaatteessa selvitettävissä toteamalla, mitkä nimenomaiset asiat tai asiaryhmät on enumeratiivisesti suljettu pois kunnanvaltuuston toimivallasta.

Voidaan siis edellyttää — ja näin on oikeuskäytännössäkin edellytetty — että kunnan toimialaan kuuluva asia yleensä kuuluu kunnanvaltuuston päätösvaltaan, ellei poikkeusta ole KunL:ssa nimenomaisesti säädetty tai määrätty sen nojalla. Tämän oikeuskäytännössäkin sovelletun perustelutavan keskeisenä sisältönä on argumentointi, jonka mukaan tietty asia kuuluu valtuuston päätettäväksi jo sillä perusteella, että asia kuuluu kunnan toimialaan. Argumentointitapa on samanlainen kuin K. J. Ståhlbergin eräässä yhteydessä esittämä kanta:

»Kunnan tehtäviin, niihin yhteisiin talous- ja järjestysasioihin, joita kunnan on hoidettava kunnallislakien mukaan ja lain muuten järjestämissä rajoissa, mikäli ne eivät ole julkisen (valtion) viranomaisen käsiteltäviä, kuuluu myöskin terveydenhoito, käsittäen sekä varsinaisen terveydenhoidon että sairaanhoidon. Niitä koskevain asiain *päätäminen on sentähden* kunnan päätösvallan käyttäjin, kaupungin- ja kunnanvaltuuston tehtävänä.»<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ståhlberg 1931 s. 346.

Varsin niukan eskplisiittisen oikeuskäytännön sisältämästä samantalaisesta perustelutavasta voidaan selostaa päätös KHO 1962 II 345: Kaukoliikennettä harjoittavien linja-autojen kulkureittien ja pysäkkien määrittäminen kaupungin alueella ottaen huomioon KunL 4 §:n ja KulkM:n liikennemerkeistä 27. 11. 1957 antaman päätöksen 2 §:n säännökset *kuului tosin kaupungille, mutta koska kaupungin päätösvaltaa ei ollut kaupunginhallituksen ohjesäännössä tai muutenkaan siirretty kaupunginhallitukselle ja kaupunginhallitus siten oli päätöksellään mennyt toimivaltansa ulommaksi*, KHO KunL 175 ja 178 §:n nojalla kumosi kaupunginhallituksen päätöksen.<sup>6</sup>

Samantyyppinen perustelu on päätöksessä KHO 1972 II 43: Kaupunginhallitus oli päättänyt muuttaa kadun määräajaksi pääasiallisesti yleiseksi jalankulku- ja oleskelutilaksi. Tällaisen kokeilun järjestäminen kuului KunL 4.1 §:ssä säädettyyn kunnan yleiseen toimialaan. Kokeilusta ja sen jatkamisesta päättäminen oli kuitenkin, kun otettiin huomioon KunL 7.1 §:n säännökset, kaupunginvaltuuston ratkaistava asia. Tämän vuoksi ja kun valtuuston päätösvaltaa ei tältä osin ollut lain 11.1 §:ssä tarkoitettulla ohjesäännöllä eikä muutoinkaan siirretty kaupunginhallitukselle, kaupunginhallitus oli päättäessään jatkaa kokeilua ylittänyt toimivaltansa.<sup>7</sup>

KHO:n eräissä suhteellisen tuoreissa ratkaisussa on katsottu viran puolesta — vaikka asiaan ei valituksessa ollut kiinnitetty huomiota — voitavan ottaa huomioon kunnanvaltuuston ja kunnan muun elimen (lähinnä kunnanhallituksen) välinen toimivaltarajan ylitys. Näin tapahtui päätöksessä KHO 1976 II 30, jossa pysytettiin lääninoikeuden päätös: Laihian kunnan luontoissuorituslainsäädännön 50.1 §:n mukaan kunnanvaltuusto määräsi virkasuhdeasuntojen vuokrapisteen hinnan suuruuden sekä sen voi-

<sup>6</sup> Samoin KHO 1969 II 63. Liikennejärjestelyistä ks. myös KHO 1974 II 119, jossa päätösvalta kuitenkin oli ohjesäännössä siirretty kaupunginhallitukselle.

<sup>7</sup> Ks. myös KHO 5.9.1977 t. 3345: Kun kehotuksen antaminen rakennuspaikan omistajille kuului 1948KunL 7.1 §:ssä tarkoitettuun kunnanvaltuuston päätösvaltaan, eikä päätösvaltaa ollut kunnanhallituksen ohjesäännöllä tai muutoinkaan siirretty kunnanhallitukselle, kunnanhallitus oli päätöksen tehdessään ylittänyt toimivaltansa.

Vrt. KHO 1969 II 72, jossa ratkaisu tosin nimenomaisesti perustettiin vain KunL 175 ja 178 §:ään: Kaupungin jäsenen pyydettyä kaupunginhallituksen toimenpidettä kunnallisen hautausmaan perustamiseksi, kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta ratkaista asiaa, jossa päätöksen tekeminen kuului valtuustolle. (Äänestys 4—1)

maan tulon. Kunnanhallitus oli siten tarkistaessaan vuokrapisteen hintaa mennyt toimivaltaansa ulommaksi. Tämän vuoksi lääninoikeus KunL 7, 175 ja 178 §:n nojalla kumosi kunnanhallituksen päätöksen tältä osin. (Valituksessa ei kuitenkaan ollut vaadittu kunnanhallituksen päätöstä kumottavaksi tällä perusteella.)

Tämän ratkaisun perusteella ei vielä voi muodostaa yleistä tulkintäsääntöä, jonka mukaan toimivaltarajan ylitys aina voidaan ottaa huomioon viran puolesta valituksen tutkimisen yhteydessä. KunL 139.2 §:ssä ei toimivallan ylittämistä aseteta tässä suhteessa eri asemaan kuin muita valitusperusteita. Vain jos toimivallan ylitys (anastus) on niin ilmeinen, että päätöstä sen vuoksi voidaan pitää mitättömänä, tällainen *ex officio* — tutkimisoikeus voisi olla perusteltavissa.<sup>8</sup> Jos toimivallan jakautumisen sen sijaan on — niinkuin usein on laita — tulkinnanvarainen tai muuten epäselvä, tällainen viran puolesta tutkiminen ei voine tulla kysymykseen.

Nyttemmin KHO:n kanta lieneekin muuttunut. Toimivallan ylitystä — tai muutakaan valitusperustetta — ei voida ottaa huomioon viran puolesta. KHO 12.12.1980 t. 6360: Koska lääninoikeudelle toimitetussa valituskirjassa oli vaadittu kunnanhallituksen vaalipäätöstä kumottavaksi yksinomaan sillä perusteella, ettei virkaan valittu ollut pätevä ko. virkaan, lääninoikeuden ei olisi tullut valituksen johdosta ryhtyä harkitsemaan, oliko sanottu päätös mennyt kunnanhallituksen toimivaltaa ulommaksi.

Etsittäessä asiallisia perusteita kunnanvaltuuston ja kunnan muiden toimielinten välisen toimivallanjaon määräytymiselle on eräissä tapauksissa oikeuskäytännössä saatettu lähteä pelkästään KunL 7 §:n 1 ja 2 momentin vertailusta. Ellei asiaa ole katsottu sen luonteiseksi, että se kuuluu valmisteluun, täytäntöönpanoon tai hallintoon, sen on katsottu kuuluvan kunnan valtuuston päätösvaltaan — tai päinvastoin. Pelkkä asian laatu tai luonne — ts. onko se luettavissa hallintoon ja täytäntöönpanoon vai päätösvaltaan KunL 7 §:n mielessä — on katsottu ratkaisevaksi.

Tällaiseen ajattelumalliin perustuvat nähdäkseni seuraavat kaksi KHO:n ratkaisua.

Ratkaisussa KHO 1965 II 74 oli kysymys kaupunginhallituksen päätöksestä, jolla oli kielletty kaupunginarkkitehteja suorittamasta virkaan

<sup>8</sup> Toimivaltarajojen ylityksen seurauksista ks. yleisesti Vilkkonen s. 192—208 ja erityisesti kunnanvaltuuston toimivallan kannalta s. 209—238.

Jos virhe on ilmeinen, kysymykseen saattaa tulla myös ns. mitättömyysvalitus, joka ei ole sidottu mm. määräaikoihin. Ks. siitä Kuuskoski & Hannus s. 547 ja Hannus s. 494 s.

soveltumattomia töitä yksityistyönään. KHO katsoi, että kaupunginhallituksen päätöstä ei ollut katsottava kaupungin virkasäännön 16 §:ään perustuvaksi, sanotun *pykälän tulkintaa tai soveltamista* koskevaksi määräykseksi, vaan sellaiseksi yleiseksi määräykseksi, jolla oli kielletty kaupunginarkkitehtejä ottamasta suorittaakseen päätöksessä mainittuja tehtäviä ja töitä, koska niitä oli pidettävä heidän virkansa hoitamiseen soveltumattomina. Kun sanotunlaisen yleismääräyksen antaminen ei KunL 7 ja 10 §:n säännösten mukaan ollut kuulunut kaupunginhallitukselle ja kaupunginhallitus näin ollen oli päätöksen tehdessään mennyt toimivaltansa ulommaksi, KHO mainitun lain 175 ja 178 §:n nojalla kumosi sanotun päätöksen. (Äänin 5—2, vähemmistö olisi hylännyt valituksen.)

Päätöksessä 1978 II 27 oli kysymys kunnan päätösvallan käyttämisestä palkan tarkistamisessa. Kunnallisen yleisen virkaehtosopimuksen mukaan apulaiskaupunginsihteerien palkkaluokka määräytyi rajoissa Y 30 — Y 33. LO, katsoi, että palkkauksen tarkistaminen oli »kunnan taloudellisen päätösvallan käyttämistä». Kysymyksessä ei ollut henkilöstölautakunnan johtosäännön 4 §:n 1 kohdan mukainen virka- ja työehtosopimuksen täytäntöönpanoa koskeva asia. Päätöksen tekeminen kuului niin ollen valtuustolle ja LO KunL 139 §:n säännökset huomioon ottaen kumosi kaupunginhallituksen päätöksen. KHO pysytti päätöksen ottaen huomioon myös KunL 7.1 §:n.<sup>9</sup>

Yleensä oikeuskäytännössä — sen paremmin kuin asiaa koskevissa tulkinnoissakaan — ei ole kuitenkaan tarkemmin käsitelty päätösvallan ja muiden kunnallishallinnon päätoimintamuotojen välisen toimivallan- jaon laadullisia tai sisällöllisiä perusteita. Mitkä ovat ne tarkemmat kriteerit, joiden perusteella voidaan yksittäistapauksessa määritellä, milloin asia kuuluu kunnanvaltuuston päätösvaltaan, milloin taas muille kunnan toimielimille? Yhdessä KHO:n suhteellisen tuoreessa ratkaisussa (KHO 1978 II 38) on tosin nähtävissä pyrkimys tällaiseen laadulliseen arvioon:

Espoon kaupunginhallituksen asettaman toimikunnan ja Espoon Auto Oy:n osakkeenomistajien välillä käydyissä neuvotteluissa oli päädytty tulokseen, jonka mukaan yhtiön koko osakekanta eli 1068 osaketta siirtyisi välittömästi tai välillisesti kaupungin omistukseen 18,6 miljoonan markan kauppahinnasta siten, että Espoon kaupunki osti 567 osaketta kaupungin vuosien 1975 ja 1976 talousarviossa joukkoliikenneyhtiön osakkeiden ostoon varatulla yhteensä 6 miljoonan markan määrällä, Espoon

<sup>9</sup> Ks. ko. tapauksesta *Prättälä SK 1980* ja *Ahtola SK 1980*.



Sähkö Oy yhden osakkeen 10 000 markalla ja Asunto Oy Gumböle (jonka 340 osakkeesta Espoon kaupunki omisti 338) myöhemmin nimettävän ostajan lukuun loput 500 osaketta maksamalla kauppahintaosuudestaan 3 milj. mk vuodessa, kunnes se oli kokonaan maksettu. Lisäksi Asunto Oy Gumböle luovuttaisi myyjille maksamattoman kauppahinnan vakuudeksi omistamaansa tilaan kiinnitetyt yhteensä 15 milj. markan haltijavelkakirjat.

Espoon kaupunginhallitus päätti antaa määräämälleen edustajalle Asunto Oy Gumbölen ylimääräiseen yhtiökokoukseen toimiohjeeksi, että varsinaisen yhtiökokouksen päättämän 20 milj. markan lisäkiinnitysten osalta kyseiset haltijavelkakirjat käytettiin yhtiölle ostettavien Espoon Auto Oy:n osakkeiden maksettavaksi tulevan kauppahinnan vakuudeksi ja että ylimääräinen yhtiökokous päättäisi kehottaa yhtiön johtokuntaa ryhtymään toimenpiteisiin yhtiöjärjestyksen muuttamiseksi vastaamaan yhtiön toimintaa.

LO katsoi kaupunginhallituksen ylittäneen toimivaltansa ja kumosi sen päätöksen KunL 7, 175 ja 178 §:n nojalla. Päätöksen perusteluissa on pyritty esittämään joitakin sisällöllisiä kriteereitä tälle lopputulokselle.

Ottaen huomioon kaupungin omistussuhteet Asunto Oy Gumbölessä, suunnitellun hankkeen laajuus ja se, että oikeustoimesta saattoi aiheutua Espoon kaupungille valtuuston myöntämien määrärahojen ylittäviä maksuvelvoitteita, päätöksen tekeminen Espoon Auto Oy:n osakkeiden hankkimisesta em. tavalla kaupungin määräysvaltaan kuului kaupunginvaltuustolle. Näin ollen kaupunginvaltuuston toimivaltaan kuului myös päättää haltijavelkakirjojen käyttämisestä kauppahinnan vakuudeksi ja antaa ohjeet yhtiön toimialan muuttamisesta, koska kyseessä olivat em. hankkeen toteuttamista tarkoittavat toimenpiteet. (Kaupunginhallitus haki muutosta ja vaati LO:n päätöksen kumoamista siltä osin kuin asiassa oli kysymys toimiohjeiden antamisesta yhtiön nimen ja toimialan muuttamiseksi, mutta KHO pysytti LO:n päätöksen.)<sup>10</sup>

Päätösvalan alan määräytymisen kriteerien kannalta ovat kiintoisia etenkin päätöksen kaksi ensimmäistä sisällöllistä perustelua: viittaus kaupungin omistussuhteisiin Asunto Oy:ssä ja viittaus hankkeen laajuuteen. (Määrärahan ylittämisestä päättäminenhan kuuluu välittömästi KunL 83 §:n perusteella kunnanvaltuuston päätösvaltaan.) Viittauksella kaupungin omistussuhteisiin on ilmeisesti tarkoitettu, että kunnan päätösvaltaan voi kuulua myös sellainen asia, joka muodollisesti ja välittömästi koskee vain esimerkiksi yksityisoikeudellista oikeussubjektia. Kun kunta

<sup>10</sup> Vrt. kuit. KHO 1970 II 44: Valtuuston päätös, jolla oli annettu osakeyhtiössä oleville kunnan edustajille ohjeet yhtiön omaisuuden myynnistä oli luonteeltaan yksinomaan valmistelua eikä sellaisena valituskelpoinen.



omisti Asunto Oy Gumbölen osakkeet lähes kokonaan, Asunto-oy:n tekemät päätökset tässä yhteydessä liittyvätkin luonnollisesti kunnan päätösvallan käyttämiseen. Kunta ei voi kyseisen kaltaisella kiertotiellä poiketa KunL 7.1 §:n pääsäännöstä, siten, että se teettää kuntaa koskevan päätöksen kunnan määräämisvallassa olevassa oikeussubjektissa, joka ei kuulu kunnan toimielimiin.

Toinen kriteeri — viittaus suunnitellun hankkeen laajuuteen — on ymmärrettävissä nimenomaan sen ajatuksen konkretisointina, että toimivallanjako kunnanvaltuuston ja muiden kunnan toimielinten välillä määräytyy tehtävän päätöksen laadun mukaan, silloin kun nimenomaisesta säännöksestä ei käy ilmi, mikä elin toimivaltaa käyttää.<sup>11</sup> Tämä onkin käsittäakseni KunL 7.1 §:n keskeinen sisältö. Lainkohdan tarkoituksena on viitata kunnanvaltuuston keskeiseen asemaan kunnan toiminnassa ja tässä mielessä se liittyy nimenomaan HM 51.2 §:n edellyttämään kansalaisten itsehallintoon. Kuten edellä on selostettu, tämä käsitys KunL 7.1 §:n sisällöstä on sopusoinnussa myös aikaisemmin oikeusideologiassa esitettyjen — erityisesti Hermansonin ja Ståhlbergin — mielipiteiden kanssa.

KunL 7.1 §:n tarkoittama kunnan päätösvalta on siten myös oikeuskäytännössä nähty yleensä laadulliseksi käsitteeksi, joka painottaa kunnanvaltuuston asemaa kuntaa koskevien ratkaisujen tekemisessä. Se osoittaa myös kunnanvaltuustolla olevan periaatteessa yleinen toimivalta kuntaa koskevien päätösten tekemiseen — mutta säännös ei toisaalta myöskään rajoita kunnanvaltuuston toimivaltaa vain olennaisimpien, tärkeimpien jne. päätösten tekemiseen.

### 3.2. Kunnanvaltuuston päätösvallan yleisyys

KunL 7.1 §:n mukaan kunnanvaltuusto käyttää kunnan päätösvaltaa, jollei KunL:sta muuta johdu tai sen nojalle ole toisin määrätty. Kunnan-

<sup>11</sup> Ks. myös EOA 1977 s. 82—87: Kaupunginjohtajalle annettu vakava huomautus sen johdosta, että hän oli kaupunginhallituksen puolesta allekirjoittanut rakennuksen vuokraamista koskevan, taloudelliselta kokonaismerkitykseltään erittäin huomattavan sopimuksen, vaikka kaupunginhallitus ei ollut hyväksynyt sopimusehdotusta. Kaupunginjohtaja oli menetellyt virheellisesti myös siinä, ettei hän ollut kohtuullisessa ajassa sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen saattanut asiaa kaupungin päättävien elimien käsiteltäväksi.

valtuustolla on siis periaatteessa muihin kunnan toimielimiin verrattuna yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen. Tämän toimivallan laadullista määräytymistä on selvitelty edellä. Seuraavassa pyrin erittelemään tuon toimivallan *yleisyyden* merkitystä, lähinnä selvittämällä, missä muodoissa ja miten laajasti KunL:n nojalla voidaan poiketa kunnanvaltuuston yleisestä toimivallasta kunnan päätösvallan käyttämiseen.

Poikkeukset kunnanvaltuuston päätösvallasta on KunL 7.1 §:ssä jaettu *KunL:sta johtuviin ja sen nojalla määrättyihin*.<sup>12</sup> Laajin KunL:sta johtuva poikkeus on KunL 6 §, jonka mukaan kunnan hallinnossa on noudatettava kunnallislakia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella ole erikseen toisin säädetty. KunL 6 §:ssä on kunnan hallinnolla epäilemättä tarkoitettu kaikkia KunL 7 §:ssä mainittuja kunnan hallinnon päätoimintamuotoja eikä vain kunnan hallintoon kuuluvia — KunL 7.2 §:ssä tarkoitettuja — täytäntöönpanoa ja muuta hallintoa.<sup>13</sup> KunL 6 §:n tarkoittamat poikkeusmahdollisuudet koskevat siis myös kunnan päätösvallan käyttämistä.

Saattaakin vaikuttaa jonkin verran epä johdonmukaiselta, että KunL 6 §:n yleissäännöksen ohella myös 7 §:ssä on erikseen säädetty muodoista, joissa voidaan poiketa kunnanvaltuuston päätösvallasta. Nämä poikkeusmahdollisuudet eivät kuitenkaan ole päällekkäisiä. KunL 6 § valtuuttaa poikkeukseen vain muilla säädöksillä kuin KunL:lla, koska poikkeuksesta on sen mukaan säädettävä erikseen. KunL 7.1 §:n nojalla poikkeaminen taas on mahdollista säätämällä asiasta KunL:ssa tai määräämällä siitä KunL:n nojalla. Kaiken kaikkiaan kunnanvaltuuston yleisestä toimivallasta kunnan päätösvallan käyttämiseen voidaan siis poiketa

- säätämällä asiasta *erikseen lailla* (6 §),
- säätämällä asiasta *KunL:ssa* (7.1 §),
- säätämällä asiasta *erikseen asetuksella* lain nojalla (6 §) ja
- *määräämällä* asiasta toisin KunL:n nojalla (7.1 §).

<sup>12</sup> Nämä poikkeukset perustuvat KunL:n erityissäännökseen ja ovat siten periaatteessa ainoat, joita kunnanvaltuuston toimivallan yleisyydestä voidaan tehdä. Tällä rajoituksella ei tosin ole käytännössä merkitystä, sillä KunL:sta johtuviin poikkeuksiin kuuluu myös sen 6 §:n laaja yleissäännös, joka oikeuttaa poikkeamaan KunL:n säännöksistä.

<sup>13</sup> Hallinto on tässä ilmeisesti tarkoitettu ymmärrettäväksi samassa merkityksessä kuin esim. HM 51.2 §:ssä. Mm. KunL 9.1 §:ssä edellytetään kunnanvaltuuston voivan hyväksyä »kunnan hallinnon järjestämiseksi» kunnanvaltuuston työjärjestyksen.

Vrt. Hannus s. 84, joka katsoo (KunL 7 §:n kannalta), että hallintotermiä voidaan käyttää yläkäsitteenä valmistelulle, täytäntöönpanolle ja muulle hallinnolle.

Rationa poikkeusmahdollisuuksien kaksijakoiselle säätämistavalle on epäilemättä erottelu kunnan ns. yleisen kunnallishallinnon ja erityisalojen hallinnon välillä. KunL 6 § koskee pääasiassa ns. erityislainsäädäntöä, jolla kunnalle säädetään erikseen tehtäviä ja samalla säädetään tuon erityistoimialan hallinnosta. Ellei tuollaisia erityissäännöksiä hallinnosta ole annettu, noudatetaan kunnallislakia ja siis myös sen 7 §:ää. Erityistoimialan hallinnossa voidaan siis kuitenkin näiden kahden säännöksen nojalla poiketa useammilla tavoilla kunnanvaltuuston päätösvallan yleisyydestä kuin yleisissä kunnan hallintoa koskevissa säännöksissä.

Kolmannesta tärkeästä yleisestä poikkeusmahdollisuudesta KunL 6 ja 7.1 §:n lisäksi säädetään KunL 11 §:ssä. Sen mukaan siinä mainituilla säännöillä ja taksalla voidaan määrätä kunnanvaltuuston päätösvaltaa siirrettäväksi valtuustolta kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai johtokunnalle taikka kunnanosavaltuustolle. — KunL 6 ja 11 §:n tarkoittamiin poikkeusmahdollisuuksiin palataan jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

Edellä selostetut poikkeussäännökset koskevat välittömästi vain *muotoa*, jossa poikkeus on tehtävä. Ne eivät suoranaisesti määrittele rajoja poikkeuksen *sisällölliselle* laajuudelle. Pelkästään näiden säännösten perusteella olisi siten mahdollista katsoa, ettei tällaisia rajoituksia voida esittää. Kuitenkin poikkeuksien soveltamisalaa määriteltäessä on otettava huomioon ensinnäkin kunnallishallintoa kokonaisuudessaan ohjaavat yleissäännökset ja periaatteet<sup>14</sup> sekä toiseksi oikeussääntöjen hierarkiaa koskevat periaatteet.

Yleisin ja tärkein kunnallishallintoa koskeva säännös, HM 51.2 §, edellyttää kuntien hallinnon perustuvan kansalaisten itsehallintoon. Tällä säännöksellä on nähdäkseni merkitystä myös kunnan hallintoon kuuluvan päätösvallan alan määrittelyssä. Jos kunnan päätösvallan käyttäjäksi laajoissa asiaryhmissä määritellään jokin toinen elin kuin kuntalaisten välittömästi asettama kunnanvaltuusto, menettely ei enää ole sopusoinnussa kansalaisten itsehallinnon kanssa. Tämä koskee yhtä hyvin KunL 6 §:n kuin 11 §:nkin nojalla tehtäviä poikkeamisia.

Esimerkiksi kunnanvaltuuston päätösvallan laaja siirtäminen muille kunnan toimielimille, vaikka se tapahtuisikin KunL 11 §:n edellyttämässä muodossa, olisi ristiriidassa kansalaisten itsehallinnon periaatteen kanssa.<sup>15</sup> Samoin erityislainsäädännön muodostuminen sen suuntaiseksi,

<sup>14</sup> Ks. *Ojala* s. 211 s.

<sup>15</sup> Vrt. *Kuuskoski & Hannus* s. 85, jossa katsotaan kunnanvaltuuston päätös-

että päätösvaltaa lisääntyvästi käyttävät kuntalaisia koskeissa tärkeissä kysymyksissä muut elimet kuin valtuusto, voi johtaa ristiriitaan tämän periaatteen kanssa. On tosin selvää, ettei tällaisen ristiriidan toteaminen yksittäistapauksessa ole helppoa. On kuitenkin periaatteessa ajateltavissa, että myös oikeuskäytännössä kiinnitettäisiin huomiota kunnan hallinnon päätoimintamuotojen suhteeseen kansalaisten itsehallinnon kannalta. Tulkitaanhan nykyisellään varsin laajasti kuntien itsehallinnon ulottuvuutta kunnan toimialan osalta (KunL 5.1 §).

Toiseksi myös oikeussäntöjen hierarkialla on vaikutusta siihen, miten laajasti poikkeukset ovat mahdollisia. Erityisesti tämä koskee lakia alemmanasteisia säädöksiä ja määräyksiä. Yleisenä edellytyksenä poikkeuksille, jotka tapahtuvat joko erikseen asetuksella lain nojalla (KunL 6 §) tai KunL:n nojalla määräyksellä (KunL 7.1 §), on että poikkeus pysyy siihen oikeuttavan säädöksen edellyttämässä puitteissa. Samalla on voitava edellyttää, että poikkeukseen oikeuttava säännös sisältää jonkinlaisen poikkeuksen tarkoitusta koskevan rajoituksen tässä suhteessa.<sup>16</sup> Siten esimerkiksi vain tiettyä kunnan toimintaa varten annettavaa valtionapua koskeva lain säännös ei vielä oikeuta »lain nojalla» määräämään asetuksella myös tuon toiminnan hallinnosta tai kunnan päätösvallan rajoista.

#### 4. VALMISTELU, TÄYTÄNTÖÖNPANO JA MUU HALLINTO KUNNALLISLAIN 7 §:SSÄ

Kunnallishallinnon dualistisen periaatteen mukaisesti KunL 7.2 §:ssä on määritelty valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto kunnanhallituksen ja sen alaisen hallintokoneiston asiaksi.<sup>17</sup> Tämäkin kunnan toiminta sisältää myös kansalaisia sitovien päätösten tekemistä. Kunnan hallinnon päätoimintamuotojen jaon kannalta tuo päätöksenteko on ja

---

vallan siirtämisen mahdollisuuksien väljenemisen lisännen kunnallista itsehallintovaltaa. Muodollisesti argumentoiden tämä pitää paikkansa siinä mielessä, että valtuuston mahdollisuus päättää itse — ts. valtion keskushallinnon valvonnan vapaana — päätösvallan siirtämisestä on lisääntynyt. Sisällöllisesti kunnanvaltuuston päätösvalta ei kuitenkaan samalla ole laajentunut.

<sup>16</sup> KunL:n valmistelussa korostettiin tällaisen asetuksen rajoittumista lain nimenomaisesti edellyttämiin ja välttämättömiin tapauksiin, ks. *KM* 1973: 60 s. 25.

<sup>17</sup> Säännöksestä yleisesti ks. *Hannus* s. 84 s. sekä *Larva LM* 1944 s. 397 ss., *Waronen* 1967 s. 171 ss., *Kuuskoski & Hannus* s. 70 ss.

sen tulee kuitenkin olla KunL:n nojalla periaatteessa vähemmän yleistä ja vähemmän tärkeätä kuin kunnanvaltuuston päätöksenteko. Raja näiden toimintamuotojen välillä ei yksittäistapauksessa kuitenkaan ole jyrkkä vaan kysymyksessä on pikemminkin aste-ero. Sen sijaan yleisesti toimintamuotojen tällaisella jakamisella on tärkeä periaatteellinen merkitys, joka liittyy myös kansalaisten itsehallinnon toteutumiseen. Jos kunnanvaltuuston päätöksentekovalta (KunL 7.1 §:n tarkoittamassa merkityksessä) luisuu KunL 7.2 §:n mukaan valmisteleville, täytäntöönpanville ja muuta hallintoa hoitaville viranomaisille, myös kansalaisten itsehallinnon reaalisuus saattaa vaarantua.

*Valmistelulla* KunL 7.2 §:ssä tarkoitetaan sekä kunnanvaltuuston että kunnan muiden elinten päätöksenteon valmistelua.<sup>18</sup> Valmistelua koskevia erityissäännöksiä on mm. KunL 47 ja 58.2 §:ssä, jotka koskevat kunnanhallituksen suorittamaa kunnanvaltuuston päätöksenteon valmistelua. Lisäksi KunL 82 §:n erityissäännöksen mukaan talousarvion hyväksyminen edellyttää nimenomaan kunnanhallituksen laatimaa ehdotusta. KunL 51 §:n nojalla kuitenkin myös valtuusto voi eräässä tapauksessa osallistua päätöksensä valmisteluun asettamalla valiokunnan valmistelemaan valtuuston annettavaa lausuntoa. Valmistelun alaan KunL 7.2 §:n tarkoittamassa merkityksessä lienee luettava myös lainkohdassa mainittujen elinten suorittama suunnittelu, vaikka valtuustollakin on toimivalta erilaisen suunnitelmien hyväksymiseen.

*Täytäntöönpano* edellyttää jo sinänsä täytäntöönpantavaa, joka yleensä on hierarkkisesti ylemmän elimen päätös. Täytäntöönpanokin voi siis koskea myös muita kuin kunnanvaltuuston päätöksiä. Toisaalta kunnanvaltuustonkin päätösten täytäntöönpanosta ainakin täytäntöönpanon teknisessä mielessä voivat kunnanhallituksen ohella viime kädessä huolehtia sen alaiset kunnan viranomaiset, vaikka kunnanhallituksen täytäntöönpanovaltaa ei KunL 61 §:n mukaan voidakaan siirtää kunnanhallituksen alaisille viranomaisille.

*Muulla hallinnolla* KunL 7.2 §:ssä tarkoitetaan lähinnä sitä kunnanhallituksen ja sen alaisten elinten toimintaa, joka ei ole valmistelua ja täytäntöönpanoa. Se »koostuu mitä moninaisimmista toimenpiteistä, jotka osittain perustuvat nimenomaisiin säännöksiin ja osittain luonnostaan seuraavat siitä, että asianomaisen viranomaisen on suoritettava sille kuu-

<sup>18</sup> Muiden kuin kunnanvaltuuston päätöksentekoon liittyvästä esittelijän vastuusta ks. yleisesti *Hannus SK 1977*.

luvat tehtävät». <sup>19</sup> Muuhun hallintoon voidaan katsoa kuuluvan myös erityislaeilla kunnanhallitukselle ja sen alaisille elimille määriteltujen tehtävien hoitoa. <sup>20</sup> Tällainen lakiin perustuva muu hallinto ei laadultaan välttämättä poikkea kunnanvaltuuston päätösvallasta. <sup>21</sup>

## II KUNNANVALTUUSTON SUHDE MUIHIN KUNNAN TOIMIELIMIIN

Vaikka kunnan päätösvallan, valmistelun, täytäntöönpanon ja muun hallinnon luonteessa ja sisällössä onkin edellä kuvatunlaisia eroja ne kuuluvat kaikki kunnan hallintoon, jonka HM 51.2 §:n mukaan tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kunnallishallinnon päätoimintamuotojen suhteen selvittämiseksi tuleekin tämän vuoksi ottaa huomioon nämä kaksi perusasiaa: kunnan päätoimintamuotojen *hallinnollinen luonne* <sup>1</sup> ja niiden perustuminen *kansalaisten itsehallinnon periaatteeseen*. Toisaalta näiden kahden seikan ja edellä esitetyn päätoimintamuotojen sisällön erittelyn ottaminen lähtökohdaksi niiden suhteiden selvittämisessä johtaa eräiltä osin arvioimaan uudelleen suhteellisen vakiintuneita oikeudellisia tulkintoja ja käsityksiä näiden päätoimintamuotojen — erityisesti kunnanvaltuuston päätösvallan ja muiden hallintoelinten toimivallan — välisten suhteiden peruspiirteistä.

Kunnan hallinnon päätoimintamuotojen väliset suhteet konkretisoituvat selvimmin eräissä kunnallishallinnon käytännön toiminnan kannalta tärkeissä organisatorisissa kysymyksissä. Ne tulevat esiin mm. kunnan eri elinten välisten toimivaltarajojen ja eri elinten toisiinsa harjoittaman ohjauksen ja valvonnan yhteydessä. Käytännössä tärkeä on myös kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämismahdollisuus. Ongelmat koskevat erityisesti tuon päätösvallan delegoinnin muotoja ja laajuutta. Toisaalta näissä erityiskysymyksissä on otettava yleisesti huomioon myös kunnallishallinnon päätoimintamuotojen sisältö ja merkitys kuntien toiminnassa. Ilman tällaista taustaa kunkin organisaatiota koskevan erityiskysymyksen selvittäminen on tuskin mahdollista.

<sup>19</sup> Hannus s. 85.

<sup>20</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus s. 71.

<sup>21</sup> Larma LM 1944 s. 398 ss.

<sup>1</sup> Tätä korostaa mm. Ståhlberg 1928 s. 254 s. ja s. 270.

## 1. TOIMIVALTARAJA KUNNANVALTUUSTON JA KUNNAN MUIDEN TOIMIELINTEN VÄLILLÄ

Kullakin julkishallinnon elimellä on tietty tehtäväpiiri, joka on määritelty eritasoisilla normeilla — pääasiassa lailla ja sen perusteella asetuksella, mutta myös esimerkiksi kunnallisella säädöksellä.<sup>2</sup> Elimen tehtäväpiiri rajoittuu asiallisesti ja asteellisesti suhteellisen selvästi toisten elinten tehtäväpiireihin — voidaan puhua asiallisesta ja asteellisesta toimivallasta. Vaikka elimet voivatkin usein toimia yhteistyössä keskenään, päällekkäinen tai rinnakkainen toimivalta ei yleensä tule kysymykseen. Toimivaltaraja voidaan siten yleisesti luonnehtia eri toimielinten tehtäväpiirien rajaksi.

Hallintoelinten toimivaltarajoja on Suomen koko julkishallinnossa — siis sekä valtion että kuntien hallinnossa — yleensä pidetty ja pidetään jäykkinä, vaikka toimivaltarajan luonteesta ei olekaan olemassa nimenomaisia säännöksiä.<sup>3</sup> Tämä jäykkyys konkretisoituu sekä asteellista (ts. ylemmän ja alemman elimen välistä) että asiallista (ts. hierarkiassa samantasoisten elinten välistä) toimivaltarajaa määrittävässä periaatteessa. Hallintoelimet eivät toimivaltarajan jäykkyyden vuoksi voi yksittäistapauksessa puuttua toistensa toimivallan käyttöön tekemällä päätöksen tai ryhtymällä toimeen asiassa, joka kuuluu toisen elimen toimivaltaan. Elin ei siten voi myöskään puuttua toisen elimen toimivaltaan antamalla sille toimivallan käyttöä koskevan yksittäistapauksellisen ja sitovaksi tarkoitetun määräyksen (ohjeen). Lisäksi toimivaltarajan jäykan luonteen on etenkin valtionhallinnossa katsottu rajoittavan myös hallintoelinten välisiä yleisempiä organisatorisia suhteita, kuten ohjausta ja valvontaa.<sup>4</sup>

Edellä luonnehdittu jäykkyys on periaatteessa ominaista myös kunnallishallinnon päätoimintamuotojen — etenkin päätösvallan ja hallinnon — välisille toimivaltarajoille. Toisin sanoen, jos asia on määrätty kuuluvaksi kunnan jonkin elimen toimivaltaan, muut kunnan elimet eivät voi yksittäistapauksessa puuttua tuon toimivallan käyttämiseen.<sup>5</sup> Asiaa kos-

<sup>2</sup> Hallinnon lainalaisuusperiaatteen merkityksestä etenkin valtionhallinnossa ks. *Rytkölä NAT 1965, Sinisalo LM 1968 ja Mäenpää 1981.*

<sup>3</sup> Ks. keskushallinnon toimivaltarajojen luonteesta *Mäenpää 1979 s. 239 ss.*

<sup>4</sup> *Mt. s. 292 ss.*

<sup>5</sup> Sen sijaan kunnan ja valtion elinten välinen toimivaltaraja on yleensä katsottu joustavammaksi. Jotta toimivaltaraja olisi jäykkä, on edellytetty, että val-



kevassa oikeuskäytännössä onkin yleensä kumottu ja poistettu (lähinnä kunnanvaltuuston) päätökset, joilla on yksittäisessä tapauksessa puututtu kunnan toisen elimen toimivaltaan.

*KHO 1951 II 531:* Kunnanhallitus oli valitessaan kunnantoimiston toimistoapulaisen toimeen S:n ottanut KunL 98 §:n mukaisesti palvelukseensa kunnan virkasäännön alaisuuteen kuulumattoman toimistoapulaisen, jonka palkkaamiseen kunnan talousarviossa oli jo ollut varattuna määräraha. Kunnanhallituksen päätöstä ei siten tuolta osin olisi pitänyt alistaa kunnanvaltuuston vahvistettavaksi. Kun kunnanvaltuusto ottamalla käsiteltäväkseen kunnanhallitukselle kuuluvan nimitysasian oli siten ylittänyt toimivaltansa, kunnanvaltuuston päätös kumottiin ja poistettiin.<sup>6</sup>

*KHO 1962 II 446:* Asunnosta perityn vastikkeen takaisin maksamista koskeva vaatimus oli katsottava KansakPalkkaL 45 §:ssä tarkoitetuksi oikaisuvaatimukseksi. Siitä päätti mainitun lainkohdan ja KansakPalkkaA 2.2 §:n mukaan, kun kunnanvaltuusto ei ollut toisin määrännyt, kunnanhallitus. Kunnanhallituksen ei niin ollen olisi tullut alistaa asiaa kunnanvaltuuston ratkaistavaksi, vaan sen olisi tullut itse tutkia ja ratkaista asia. Kun kunnanvaltuusto siten oli ylittänyt toimivaltansa, KHO kumosi kunnanvaltuuston päätöksen ja palautti asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

*KHO 1968 II 49:* Kunnanhallituksen asiana virkasäännön mukaan oli tutkia ja ratkaista kysymys ylityöpalkkion ja korvauksen suorittamisesta.

tion (tai muun julkisyhteisön) elimen toimivalta »on säädetty tai asian luonteesta johtuen /on/ käsiteltävä muut poissulkeväksi», *Hannus* s. 65 ja samoin HE n:o 140/1975 II vp s. 3. Ks. myös *Ikkala* s. 84 ss. Kunnan ja valtion elinten toimivaltarajaa koskevasta oikeuskäytännöstä ks. esim.

*KHO 1950 II 518:* Kunnanvaltuusto ei voi päättää irtisanoa kunnallista ulosottomiestä päättämättä tehdä lääninhallitukselle esitystä asianomaiselle virkaan annetun määräyksen peruuttamisesta. Kun valtuusto ei ollut tehnyt päätöstä tällaisen esityksen tekemisestä lääninhallitukselle, vaan päätöksellään tarkoittanut virkasuhteen päättymistä pelkästään valtuuston päätöksen perusteella, valtuuston katsottiin ylittäneen toimivaltansa. *KHO 1950 I 13:* Vaatimus, että kunnallishallituksen puheenjohtaja esteellisenä poistettaisiin tästä toimesta, on ensi asteen valtuuston käsiteltävä. Kun vaatimus ei ollut ollut valtuuston käsiteltävänä, eikä lääninhallituksen niin ollen olisi tullut ottaa vaatimusta tutkittavakseen, lääninhallituksen päätös kumottiin ja poistettiin.

<sup>6</sup> 1948KunL 98.2 §:n mukaan kunnanhallituksen ei tarvinnut saattaa tällaista asiaa kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi, mikäli tarkoitukseen oli talousarviossa varattu määräraha. Kunnanhallituksen toimivalta selostetussa ratkaisussa perustui siis suoraan KunL:iin eikä ohjesääntöön kuten mm. *Kuuskoski & Hannus* s. 70 virheellisesti esittää. Sama virhe toistuu myös Suomen Laki -teoksen II osassa, KunL 9 §:n kohdalla.



Kunnanvaltuusto oli ylittänyt toimivaltansa antaessaan ratkaisun niitä koskevaan hakemukseen. Valtuuston päätös kumottiin ja asia siirrettiin kunnanhallituksen ratkaistavaksi.

*KHO 1975 II 26:* Päätöksen tekeminen valtuutetun vaalikelpoisuuden menettämistä koskevassa asiassa kuului kunnanvaltuuston toimivaltaan. Kun kunnanhallitus ottaessaan lopullisesti ratkaistavakseen vaalikelpoisuutta koskevan kysymyksen oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi, kunnanhallituksen päätös kumottiin ja asia palautettiin kunnanhallitukselle, jonka tuli valmisteltuaan asian lähettää se valtuustolle ratkaistavaksi.<sup>7</sup>

Toisaalta on katsottu, ettei toimielin voi myöskään itse siirtää lakiin perustuvaa toimivaltaansa valtuustolle.

*KHO 1924 I 15:* Kun 1922KöyhL 11 §:n mukaan köyhäinhoitolautakunnan on köyhäinhoidon alalla pidettävä huolta hallintoon ja täytännönpäanoon kuuluvista asioista sekä mm. määrättävä, onko ja missä muodossa köyhäinhoitoa annettava, ei köyhäinhoitolautakunta saa siirtää köyhäinhoitoa koskevaa anomusta valtuuston ratkaistavaksi.

Edellä selostettu oikeuskäytäntö ja siihen perustuva tulkintalinja koskevat tapauksia, joissa toinen elin on yksittäistapauksessa puuttunut toisen elimen *laissa tai asetuksessa* määriteltäyn (tai määritellyksi tulkituun — 1975 II 26) toimivaltaan. Ongelmallisempia saattavat sen sijaan olla tilanteet, joissa toimivalta ei perustu välittömästi lakiin tai asetukseen vaan kunnan itsensä antamiin normeihin — lähinnä ohje- tai johtosääntöön. Kunnallishallinnollehan on ominaista, että kunnat voivat itse hallintonsa puitteissa itse määritellä toimivaltaa elimilleen. Tässä suhteessa tilanne on toinen valtionhallinnossa, jossa elinten on ainakin periaatteessa johdettava toimivaltansa nimenomaisesti laista.

Sääntöön perustuvan toimivallan kannalta on siten kyse sekä säännön sitovuudesta että toimivaltarajan luonteesta. Jos katsotaan, että sääntö sitoo myös valtuustoa, joka sen on antanut, toimivaltaraja on luonnehdittavissa tässä suhteessa jäykäksi. Päinvastaisessa tapauksessa valtuustolla voidaan ajatella toimivallan määrittelijänä olevan oikeus myös poiketa luomastaan toimivallasta, esimerkiksi ottamalla yksittäistapauksessa ratkaistavakseen asian, joka kuuluu johto- tai ohjesäännön nojalla kunnan varsinaisen hallintoelimen toimivaltaan. Vastaavasti voidaan aja-

<sup>7</sup> Valtuuston päätösvalta tässä asiassa oli 1948KunL:n nojalla tulkinnanvarainen, ks. mm. *Hannus* s. 127 s.

tella, että kunnanvaltuusto antaa tällä pohjalla olevan toimivallan käyttöä yksittäistapauksessa sitovaksi tarkoitetun ohjeen.

Suomen kunnallishallinnossa sääntöönkin perustuvan toimivaltarajan on katsottu olevan jäykkä, sillä organisointivallan puitteissa annettujen sääntöjen katsotaan myös yksittäistapauksessa sitovan kunnanvaltuustoa.<sup>8</sup> Jos elimelle siis säännössä on määritelty (siirretty) tietty päätösvalta, valtuusto ei voi yksittäistapauksessa oma-aloitteisesti ottaa tuon päätösvallan piiriin kuuluvaa asiaa päätettäväkseen, vaan ko. sääntöä on ensin asianmukaisessa järjestyksessä muutettava.<sup>9</sup> Asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan myös pitää vakiintuneena.

*KHO 1952 II 726:* Koska kunnan eläkesäännön mukaan kunnanhallituksen asiana oli tutkia ja ratkaista, oliko kunnan toimihenkilöllä oikeus saada kunnalta säännössä tarkoitettua eläkettä ja kun valtuusto niin ollen antaessaan ratkaisun eläkehakemukseen oli ylittänyt toimivaltansa, KHO kumosi ja poisti valtuuston päätöksen ja siirsi asian kunnanhallituksen edelleen käsiteltäväksi. (Samoin työntekijän osalta 1953 II 226.)

*KHO 1954 II 613:* Valtuusto oli ennen urheilukentän vahtimestarin vaalia hyväksynyt urheilukentän vahtimestarin johtosäännön, jonka mukaan vahtimestarin valitsi urheilulautakunta ja joka johtosäännön 5 §:n mukaan tuli voimaan heti, kun kaupunginvaltuusto oli sen vahvistanut. Valtuusto oli ylittänyt toimivaltansa toimittaessaan vaalin.

*KHO 1955 I 6:* Kun eläkesäännön mukaan eläkkeen myöntäminen oli kaupunginhallituksen asiana, tähän sisältyi myös oikeus määrätä eläke eläkesäännön mukaan uudelleen muuttuneiden olosuhteiden johdosta. Valtuusto ei saanut päättää eläkkeen suuruudesta tällaisessa tapauksessa.

*KHO 1968 II 49:* Kun kunnanhallituksen asiana virkasäännön mukaan oli tutkia ja ratkaista kysymys ylityöpalkkion ja korvauksen suorittamisesta ja kunnanvaltuusto niin ollen antaessaan ratkaisun niitä koskevaan hakemukseen oli ylittänyt toimivaltansa, kumottiin kunnanvaltuuston päätös ja asia siirrettiin kunnanhallituksen ratkaistavaksi.

Toinen kysymys on, voiko toimielin, jolle säännössä on määritelty toimivalta tiettyssä asiassa, saattaa tuon asian harkintansa mukaan valtuuston ratkaistavaksi. Kieltävää kantaa on yleensä perusteltu viittaamalla KHO:n päätökseen 1951 II 520, joka tässä yhteydessä on selostettu seuraavansisältöisenä:<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus s. 81 s., Ikkala s. 35, s. 60, Hannus s. 96. Sääntöjen sitovuudesta ks. tarkemmin luku C.II.2.3.d.

<sup>9</sup> Ks. Larma LM 1944 s. 391, Ikkala s. 60.

<sup>10</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus s. 87, Hannus s. 103.

Kun ohjesäännön mukaan kauppalanhallitus sai ratkaista asian alitusta valtuustolle tekemättä, ei valtuusto saanut ilman alistusta ottaa asiaa ratkaistavakseen.

Tällä perusteella on katsottu, että tuollainen »alistaminen» valtuustolle edellyttää sitä tarkoittavaa nimenomaista valtuutusta ao. säännössä.

Esitetty tulkinta onkin nähdäkseni perusteltu. Olisi epäjohdonmukaista katsoa toimivaltaraja kunnanvaltuuston ja muiden kunnan elinten välillä jäykäksi, mutta samalla sallia alemman elimen oman harkintansa mukaan poiketa tuosta jäykkyydestä siirtämällä päätösvalta kunnanvaltuustolle. Alempi elin ei voi itse siirtää päätösvaltaansa myöskään kunnanhallitukselle (ks. jäljempänä luku D.III).

Tätä kantaa ei kuitenkaan voine perustaa selostettuun KHO:n ratkaisuun, sillä siitä on päinvastoin pääteltävissä, että toimitelin KHO:n kannan mukaan *saattoi siirtää* tällaisen alistettavaan sääntöön perustuvan toimivaltansa valtuustolle oman harkintansa mukaan. KHO:n päätöksessä tätä kantaa perustellaan nimittäin kahdella seikalla:

1) koska asia kauppalanhallituksen ohjesäännön mukaan kuului sen toimivaltaan ja kauppalanhallitus oli jo tehnyt asiassa päätöksen, kauppalanvaltuuston sittemmin samassa asiassa tekemä päätös oli puuttunut kauppalanhallituksen tehtäviin ja kauppalanvaltuusto oli ylittänyt toimivaltansa sekä

2) *koska kauppalanhallitus ei ollut alistanut asiaa* valtuuston päätettäväksi (KHO:n lisäämä perustelu päätökseen, jossa lääninhallituksen valituksenalaisen päätöksen lopputulos pysytettiin). — KHO:n päätöksessä ei siis kunnan elimen mahdollisuutta siirtää sääntöön perustuva toimivalta yksittäistapauksessa kunnanvaltuustolle sidota siihen, että ohjesäännössä olisi nimenomaan edellytetty »alistaminen» mahdolliseksi. KHO:n lisäämä perustelu päin vastoin viittaa siihen, että kauppalanhallitus olisi harkintansa mukaan voinut siirtää toimivaltansa asiassa valtuustolle, mutta kun se jo oli tehnyt päätöksen asiassa, valtuusto ei enää voinut puuttua asiaan.

Toimivaltarajan jäykkänä pidetystä luonteesta johdettua kieltoa puuttua toisen toimielimen toimivaltaan yksittäistapauksessa on kunnallishallinnossa ominainen valtuuston ja muiden kunnan toimielinten väliselle suhteelle ja sitä sovelletaan yleisenä periaatteena myös kunnan hallintokoneistossa. Siinä toimivaltarajat voivat kuitenkin osittain olla — KunL 63 §:n nimenomaisen säännöksen perusteella — joustavampia ja ne sallivat kunnanhallituksen siirtää itselleen yksittäistapauksessa alempien viranomaisten toimivaltaa tietyin rajoituksin.

## 2. KUNNANVALTUUSTON TOIMIVALTA MUIDEN KUNNAN ELINTEN OHJAAMISEEN

### 2.1. Ohjauksen yleiset perusteet

#### a. Ohjauksen alasta

Edellä on selvitelty kunnanvaltuuston ja muiden kunnan elinten välisen toimivaltarajan merkitystä yksittäistapauksessa, ts. niiden tapausten kannalta, joissa kunnanvaltuusto *tietyn asian* osalta puuttuu toisen elimen toimivallan käyttämiseen. Käytännössä näitä tapauksia ongelmallisempaa, mutta samalla kunnallishallinnon toiminnan kannalta tärkeämpää, on tuon toimivaltarajan merkitys kunnanvaltuuston *yleisen* ohjausvallan kannalta. Kysymys on siitä, millä edellytyksillä, missä rajoissa ja muodoissa kunnanvaltuusto voi yleisesti ohjata kunnan varsinaisten hallintoelinten toimintaa määrittelemällä niiden toiminnan perusteita ja ohjaamalla sen sisältöä erilaisilla yleismääräyksillä, ohjeilla, säännöillä jne. Ongelmana on toisin sanoen kunnan elinten toiminnan itsenäisyys tai riippuvuus kunnanvaltuustosta. (Kunnanvaltuuston erilaisiin valvontamuotoihin ei tässä yhteydessä erityisesti puututa.)

Tällaisen yleisen ohjauksen sallittavuudesta tai sisällöstä ei kunnallislainsäädäntöön ole sisältynyt eikä sisälly nimenomaisia yleisiä tai erityisiä säännöksiä. Epäsuorasti tosin asiaa koskevat esimerkiksi kunnan taloutta tai hallinto-organisaation määrittelyä koskevan päätösvalan jakautumista määrittelevät säännökset. Oikeuskäytännössäkään kunnanvaltuuston ja kunnan varsinaisen hallintokoneiston väliset ohjaussuhteet eivät sellaisinaan juuri ole tulleet esiin. Useimmiten tämä johtuu siitä, että tällainen ohjaus katsotaan varsinaista päätöksentekoa valmistelevaksi toiminnaksi, josta ei voi yleensä valittaa.<sup>11</sup> Organisatorisiin suhteisiin liittyviin ongelmiin on tosin saatettu ottaa epäsuorasti kantaa tutkittaessa kunnan elinten varsinaisista asiaratkaisuista tehtyjä valituksia.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Ks. Hallberg s. 207 ss., s. 230 ss. ja Andersson s. 38 ss.

<sup>12</sup> Ks. kuitenkin KHO 1925 II 1016: Koska valtuuston asiana ei ollut ryhtyä määräämään, mitä lakeja ja asetuksia taksoituslautakunnan tehtävänsä täyttäessään tuli noudattaa, vaan lautakunnan tuli itse se harkita, ja kun valtuusto päätöksen tehdessään oli siis mennyt toimivaltaansa ulommaksi, valtuuston päätös kumottiin ja poistettiin.

Pääasiallisesti kanta tällaisen yleisen ohjauksen sallittavuuteen onkin muotoiltu oikeudellisessa tulkinnassa. Siinä on selvästi nähtävissä kaksi toisistaan eroavaa tulkintalinjaa, jotka liittyvät ainakin epäsuorasti edellä esitettyyn muutokseen kunnanvaltuuston toimivallan alasta ja luonteesta esitettyihin kantoihin. Etenkin Hermansonin ja Ståhlbergin kunnanvaltuuston päätösvalan yleisyyttä ja ensisijaisuutta suhteessa kunnan muuhun hallintoon ja täytäntöönpanoon korostavaan tulkintaan liittyy myös käsitys kunnan päätösvaltaa käyttävän elimen laajasta toimivallasta ohjata yleisesti periaatteessa *kaikkea* muiden kunnan hallintoelinten kunnallishallintoon kuuluvaa toimintaa. Sen sijaan uudemmassa kannassa tätä ohjausvaltaa on pyritty tulkitsemaan suppeasti ja esittämään perusteluja ohjauksen rajoittamiseksi vain tiettyihin vähempimerkityksisiin asiaryhmiin tai vain »yleiseen hallintoon» ja »taloushallintoon» eli asioihin, jotka eivät varsinaisesti koske kunnan elinten toiminnan sisältöä. Tämä tulkintalinjan muutos tapahtuu samanaikaisesti, kun kuntien erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät alkavat voimakkaasti lisääntyä 1940- ja 1950-luvun vaihteessa ja samalla kuntien hallinto eriytyy valtionhallintoon suhteellisen kiinteästi kytkeytyviin hallinnonhaaroihin.

Perinteisessä tulkinnassa sekä Hermanson että Ståhlberg perustavat kunnanvaltuuston ohjausvaltaa käsitellessään esityksensä kahtiajakoon *kunnan omien tehtävien* (varsinaiset kunnallisasiat) ja *kunnan hoitamien valtion tehtävien* välillä.<sup>13</sup> Hoitaessaan kunnan omia tehtäviä kunnan toimielimet ovat Ståhlbergin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttävän valtuuston alaisia. Hermansonin mukaan tämä johtuu nimenomaan siitä, että valtuustolla (kunnalliskokouksella) on kunnan päätösvalta.<sup>14</sup> Ellei laista nimenomaan muuta johdu, elinten on Hermansonin ja Ståhlbergin mukaan noudatettava valtuuston määräyksiä, mutta toisaalta kunnan hallintoelimet eivät näissä kunnan omissa tehtävissä ole valtion viranomaisten määräysvallan alaisia.<sup>15</sup> Sen sijaan toimiessaan varsinaisten, suppea-alaisen ryhmän muodostavien ja tarkoin säänneltyjen valtion tehtävien (esim. henkikirjoitus, ulosotto, lainkäyttötehtävät) suorittajina kunnan hallintoelimet ovat sidottuja valtion viranomaisten määräyksiin.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Ks. (maalaiskuntien osalta) *Hermanson* s. 298 ss. Samoin *Ståhlberg* 1928 s. 266 ss. Ks. myös *Willgren* s. 199 s.

<sup>14</sup> *Hermanson* s. 299 — kommunalstämma ja kommunalfullmäktige muodostavat siten kunnan hallituksen (styrelse).

<sup>15</sup> *Hermanson* s. 300 s., *Ståhlberg* 1928 s. 84 ja s. 273.

<sup>16</sup> Näin erityisesti *Ståhlberg* 1928 s. 266 s. Sen sijaan *Hermanson* s. 301 kat-

On johdonmukaista, että esitetystä perusnäkemyksestä johtui myös käsitys, jonka mukaan kunnanvaltuuston ohjausvalta kunnanhallitukseen ja lautakuntiin oli laaja. Erityisesti on huomattava, että Ståhlbergin mukaan tässä ohjausvallan ulottuvuudessa ei ollut eroja sillä perusteella, kuuluiko tietty asia kunnan toimielimen toimivaltaan nimenomaisen lain-säännöksen vai kunnan yleisen toimialan puitteissa. Selvittäessään erityislain<sup>17</sup> edellyttämien terveydenhoitolautakunnan ja köyhäinhoitolautakunnan asemaa Ståhlberg korostaa toimivaltarajan jäykkyyttä vain siinä edellä esitetystä merkityksessä, että valtuusto ei voi puuttua lautakunnan toimivaltaan yksittäistapauksessa. Kunnan päätösvaltaa käyttävänä elimenä valtuusto sen sijaan myös köyhäinhoidossa mm. valitsee lautakunnan jäsenet, päättää köyhäinhoidon toimeenpanosta ja määrärahojen osoittamisesta sen toimintaan. Kunnanvaltuusto voi myös yleisesti ohjata lautakunnan toimintaa siten, että se *määrää* myös köyhäinhoidon *yleiset perusteet*. »Sitä vastoin köyhäinhoidon yksityiselle myöntämistä taikka köyhäinhoidon korvausta koskeva asia ei voi tulla siellä käsiteltäväksi...».<sup>18</sup>

Tämä kunnanvaltuuston ohjausvallan laajuutta koskeva tulkintalinja muuttuu mielenkiintoisella tavalla 1940- ja 1950-luvun vaihteessa, ts. suurin piirtein samaan aikaan kuin kunnanvaltuuston päätösvallan merkitystä koskeva tulkintalinja muuttuu aikaisempaa suppeampaa päätösvallan alaa edellyttäväksi. Tämä muutos ei toisaalta voinut johtua 1948 KunL:sta, sillä se ei sisältänyt asiaa koskevia nimenomaisia säännöksiä.

Muutoksen yhtenä välittömänä syynä olikin epäilemättä ruotsalaisen Halvar Sundbergin jo 1920-luvulla alun perin esittämän ns. janusteorian soveltaminen myös kunnan toimielinten — etenkin lautakuntien mutta

---

soo kunnan elinten näissäkin tehtävissä olevan itsenäisiä, sillä valtion tehtävien suorittaminen on kunnallisia tässä tapauksessa. Valtuusto voi myös antaa tätä koskevia määräyksiä kunnan elimille.

<sup>17</sup> Köyhäinhoitolaki 1. 6. 1922/145 ja terveydenhoitolaki 1. 7. 1927/192.

<sup>18</sup> Ståhlberg 1931 s. 294. Ks. myös terveydenhoitolautakunnasta mt. s. 346 s. ja 357 s.

Erityisesti on syytä huomata, ettei köyhäinhoitolaki määritellyt valtuustolle oikeutta mm. köyhäinhoidon myöntämisen perusteiden määräämiseen. Sen 11.2 §:n mukaan nimenomaan köyhäinhoitolautakunnan tehtävänä oli »määrätä, onko ja missä muodossa köyhäinhoitoa annettava». Säännös oli siis samansisältöinen kuin SosHalL 9 §:n säännös, jonka perusteella *Modeen LM* 1965 s. 140 katsoo, että ko. ala on osittain kunnallisten viranomaisten toimivallan ulkopuolella.

myös kunnanhallituksen — aseman määrittämiseen.<sup>19</sup> Suomeen omak-sutussa sovellutuksessa kunnan varsinaisten hallintoelinten asema kun-nallishallinnossa ja myös suhteessa valtion elimiin katsottiin riippuvaksi niiden tehtävien ja toimivallan muodollisesta perustasta. Tältä osin tul-kinnassa nojauduttiin myös ruotsalaisen *Paul Granten* vuonna 1946 ilmes-tyneeseen asiaa koskevaan monografiaan.<sup>20</sup>

Uusi tulkinta introdusoitiin nimenomaan lakimääräisten, ts. tehtävil-tään ja organisaatioltaan erityislaissa määriteltyjen lautakuntien aseman ja niihin kohdistuvan ohjauksen laajuuden määrittelyn yhteydessä. Tul-kintalinja oli periaatteessa sovellettavissa myös yleensä kunnanvaltuuston ja muiden kunnan elinten välisen ohjauksen laajuuden määrittelyyn. Tämän tulkinnan ensimmäisinä esittäjinä ja soveltajina Suomen kunnal-lishallinnon rakennetta koskevaan doktriiniin voidaan mainita *Merikoski*, *Kuuskoski* ja *Ragnar Meinander*.<sup>21</sup> Uuden tulkinnan mukaan lautakun-nat ovat korostetun itsenäisiä muista kunnan elimistä suorittaessaan niille laissa (tai asianmukaisessa säännöksessä lain perusteella) määrättyjä eli *lakimääräisiä tehtäviään*. Muut kunnan elimet — erityisesti kunnan-valtuusto — eivät voi sisällöllisesti puuttua eivätkä myöskään yleisesti vaikuttaa näin määritellyn toimivallan käyttämiseen. Toisaalta tällainen lakimääräinen toimivalta on myös eksklusiivinen, ts. muut kunnan elimet eivät voi toimia sen määrittelemällä alalla.<sup>22</sup>

Sen sijaan toimittaessaan ns. *kunnallisia hallintoasioita* — toiminnan taloudellisiin edellytyksiin, rakennuksiin ja irtaimistoon, henkilöstöön, organisaatioon ym. — liittyviä asioita lautakunnat ovat kunnallislain edellyttämällä tavalla ylempien kunnan toimielinten alaisia ja velvolli-

<sup>19</sup> Ks. konstruktion taustasta ja sen introdusoinnista Suomeen *Holopainen* s. 244 ss.

<sup>20</sup> Ks. *Grante* erit. s. 47—53 ja s. 97—107.

<sup>21</sup> *Merikoski* 1948 s. 24 ss., *Kuuskoski* 1949 s. 41 ss. ja 249 s., *Meinander JFT* 1950 s. 291 s.

<sup>22</sup> Tätä korostaa erityisesti *Meinander JFT* 1950 s. 291. Ks. myös *Modeen LM* 1965 s. 141.

Ruotsissa tulkintalinja on edelleen samanlainen, ks. *Gustafsson* s. 111 ja s. 137 sekä *Strömberg* 1979 s. 30 s. Tällä perusteella *Brändström ym.* s. 73 katso-vat, että erityislainsäädännössä edellytettyjen lautakuntien ja johtokuntien »kan sägas fungera som lokala statliga organ. Fullmäktige kan inte ge direktiv till dessa styrelser och nämnder utan direktiven finns i författningarna. Nämnderna står dessutom under särskild tillsyn av olika statliga, regionala och centrala myn-digheter.»



sia noudattamaan niiden ohjeita ja määräyksiä. Esitetty tehtävien kahtiajako sisältää siis väitteen, jonka mukaan suorittaessaan lakimääräisiä tehtäviä kunnan toimielin on jo toimivallan erityislakiin perustumisen johdosta itsenäinen — sekä yleisesti että yksittäistapauksessa — päätöstä tehdessään. Jos toimielimen toimivalta ei perustu erityislakiin, se on velvollinen noudattamaan ylempien kunnan elinten — erityisesti kunnanvaltuuston — KunL:n mukaista ohjausta.

Tähän ohjausvallan ulottuvuuden määrittelyn perusteena olevaan kunnan tehtävien dualismiin liittyy myös niiden elinten itsenäisyyden kannalta päinvastainen näkemys valtion viranomaisten ohjausmahdollisuudesta. Suorittaessaan lakimääräisiä tehtäviään lautakunnat voivat olla valtion viranomaisten laajan, jopa toiminnan sisällöllisiin yksityiskohtiin ulottuvan ohjaus- ja määräys-, jopa käskyvallan alaisia. Sen sijaan kunnallisia hallintoasioita toimittaessaan elimet ovat jonkin verran itsenäisempiä valtion viranomaisten vaikutuksesta.<sup>23</sup>

Lautakunnan aseman suhteessa muihin kunnan elimiin — nimenomaisesti valtuustoon ja kunnanhallitukseen — esitti edellä selostetulla tavalla riippuvana lautakunnan tehtävien ja toimivallan säädännäisestä perustasta V. Merikoski jo vuonna 1947 pitämässään huolto-oikeuden luennoissa.<sup>24</sup> Merikoski katsoi, että lain mukaan lautakunnalle kuuluvissa tehtävissä se on itsenäinen ja riippumaton muista kunnan elimistä, myös valtuustosta. Sen sijaan kunnallisissa hallintoasioissa muut kunnan elimet ovat toimivaltaisia kunnallislakien mukaan. Samansuuntainen on Kuuskosken jaottelu vuonna 1949 ilmestyneessä kunnallislain kommentaarin 1. painoksessa. Kuuskoski katsoo, että lautakuntien toimivaltaa »niille uskotuissa tehtävissä on pidettävä yhtä itsenäisenä kuin valtuustonkin». Sen sijaan toimeenpanossa — lähinnä kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanossa kunnanvaltuusto voi »yleismääräyksiin ja seikkaperäisillä päätöksillä yksityistapauksessa supistaa kunnallishallituksen ja lautakuntain liikkuma-alaa».<sup>25</sup>

Meinander esittää lautakunnan aseman puhtaasti mainitun dualismin pohjalta ja viittaa sen perusteluksi nimenomaan Sundbergin kunnallisoikeuden yleisesitykseen. Lautakunnan lakisääteisissä tehtävissä kunnanvaltuusto ja -hallitus »saknar... befogenhet att ingripa i eller påverka

<sup>23</sup> Ks. esim. *Kuuskoski* 1949 s. 31 s.

<sup>24</sup> Ks. *Merikoski* 1948. (Tämä luentomoniste perustui jo syyslukukaudella 1947 pidettyihin luentoihin.) Tosin jo *Larma LM* 1944 s. 388 toteaa, että lakimääräisillä lautakunnilla on »erittäin laaja itsenäinen tehtäväpiiri», mutta hän ei sido tätä itsenäisyyttä tekstissä edellytettyyn dualismiin.

<sup>25</sup> *Kuuskoski* 1949 s. 59, samoin *Kuuskoski & Hannus* s. 68.



socialnämndens avgöranden». Sen sijaan taloudellisissa ja organisatorisluonteisissa tehtävissä lautakunta on »skyldig att rätta sig efter föreskrifter, som kan ges av de centrala kommunala organen».<sup>26</sup> Lähinnä Meinanderin ja Merikosken esittämässä muodossa lautakuntien aseman määräytyminen — etenkin sosiaalihuolinnossa — esitetään sittemmin useimmissa tuon alan juridisissa selitysteoksissa.<sup>27</sup>

Uuden kunnallislain säätäminenäkään ei ole vaikuttanut tähän käsitykseen lautakuntien aseman määräytymisestä. Niinpä Hannus esittää asiallisesti samansisältöisen jaottelun uuden kunnallislain pohjalta: »Hoitaessaan lakisääteisiä tehtäviään lautakunnalla ja johtokunnalla on itsenäistä toimivaltaa, johon kunnanvaltuusto ja -hallitus eivät voi puuttua.» »Kunnan yleiseen hallintoon ja taloudenpitoon kuuluvien tehtäviensä hoidossa lakisääteinen lautakunta ja johtokunta sen sijaan ovat samalla tavalla kuin vapaaehtoisetkin kunnanhallituksen johdon ja valvonnan alaisina.»<sup>28</sup>

Myös lautakuntien (ja yleensä kunnan toimielinten) suhteen valtion viranomaisiin on katsottu olevan riippuvainen siitä, kuuluuko niiden toimivalta kunnan yleiseen vai erityiseen toimialaan edellä esitetyn jaottelun puitteissa. Erityistoimialalla tuo asema on katsottu voitavan järjestää varsin epäitsenäiseksi kunnallisesta itsehallinnosta huolimatta — kunnan harkintavalta on katsottu voitavan jopa sulkea kokonaan pois, »jolloin kunnan asiana on vain valtion viranomaisten yleismääräysten tai hallintokäskyjen puitteissa suorittaa puhtaasti teknillisluonteisia tehtäviä, niinkuin lapsilisän maksamisessa.»<sup>29</sup> Sen sijaan yleistoimivallan alalla itsenäisyys on katsottu periaatteessa laajemmaksi.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Meinander JFT 1950 s. 291. Samoin Meinander NAT 1950 s. 119.

<sup>27</sup> Ks. A. K. Ikkala s. 429 s., Tarasti s. 44 sekä Tarasti & Maunula s. 34 ss. Ks. myös Rytkölä 1961 s. 45. Modeen LM 1965 s. 140 s. katsoo nimenomaisesti, että SosHall 9 §:ään sisältyvä sosiaalilautakunnan tehtävämäärittely »määrätä, onko ja missä muodossa sosiaalihuoltoa annettava» estää valtuustoa puuttumasta sekä konkreettisiin päätöksiin että yleisemmin lautakunnan toimintaan esimerkiksi erittelemällä toimintaan myönnettäviä määrärahoja tai liittämällä niihin ehtoja. Ks. tästä myös Strömberg 1979 s. 40, jonka vastaavansisältöinen esitys perustuu suoraan Ruotsissa jo 1930-luvulla vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

<sup>28</sup> Hannus 1978 s. 100 (kursiv. tässä). Vrt. Hannus s. 84, jossa todetaan, että »eri hallinnon aloja koskevien lakien mukaan kunnanhallitukselle tai lautakunnalle saattaa kuulua kunnan päätösvallan käyttäminen jokseenkin tärkeissä asioissa niin, että kunnanvaltuusto ei voi näiltä osin asioihin puuttua.»

<sup>29</sup> Kuuskoski & Hannus s. 36. Ks. myös Turunen MK 1969 konkreettisesti tähän liittyvistä ongelmista.

Tämän dualismin sovellutus kunnallishallinnossa — erityisesti lautakuntien aseman kannalta — voidaan pelkistää esittää seuraavasti:

| <i>suhde valtion elimiin</i>        | <i>suhde valtuustoon</i> |                                                      |
|-------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------|
| järjestettävissä<br>epäitsenäiseksi | itsenäinen               | <i>lakimääräiset tehtävät<br/>l. erityistoimiala</i> |
| itsenäinen                          | epäitsenäinen            | <i>kunnan hallintoasiat<br/>l. yleinen toimiala</i>  |

Edellä selostetut johtopäätökset eivät välittömästi perustu voimassa olevaan yleiseen kunnallislainsäädäntöön. Ne eivät nähdäkseni ole siitä myöskään johdettavissa. Sitä paitsi johdonmukaisesti sovellettuna tulkintalinja johtaa myös kunnanvaltuuston päätösvallan heikkenemiseen nykyään käytännössä tärkeimmillä kunnallishallinnon aloilla, jotka kaikki on tavalla tai toisella järjestetty lainsäädännössä. Toisaalta tämä kunnan erityistoimialan tehtäviä koskevan hallinnon itsenäisyyden korostaminen suhteessa kunnanvaltuustoon luo edellytyksiä kunnallishallinnon pirstoutumiselle ja sen useiden alojen muuttumiselle käytännössä valtion keskushallintoviranomaisten paikallishallintoelimeksi, joita kuntalaiset eivät välillisestikään voi ohjata.

Selostetun tulkintalinjan sisältämä jaottelu on altis kritiikille jo argumentointinsa epäjohdonmukaisuuden vuoksi. Voidaan kysyä, miksi tietyistä tehtävistä säättäminen erityisessä laissa — ja tehtävän lukeminen siten kunnan erityistoimialaan kuuluvaksi — sinänsä johtaisi tehtävää suorittavan elimen itsenäisyyteen kunnanvaltuuston yleisestä ohjauksesta, mutta samalla ainakin potentiaalisesti riippuvaksi valtion viranomaisten yksityiskohtaisesta määräysvallasta. Tällaista eroa ei liene johdettavissa, ellei asiasta nimenomaan näin säädetä tai muusta voimassa olevasta lainsäädännöstä tai vakiintuneesta oikeuskäytännöstä tällaista joh-

<sup>30</sup> Kunnan yleishallinto-orgaaneita »ei ... näyttäisi voitavan saattaa vastaan välittömään riippuvuussuhteeseen valtion orgaaneista», *Holopainen* s. 324.

du. Toisaalta, vaikka tehtävästä säädetään erityislaissa, se kuuluu yleisesti hyväksytyn kannan mukaan kunnallisen itsehallinnon piiriin.<sup>31</sup>

Jaottelu perustuukin aprioriselle, käsitelainopilliseksi luonnehdittavalle argumentoinnille. Tällaiseen argumentointiin perustuu jo pyrkimys johtaa oikeudellisia periaatteita kunnan elinten tehtävien jakamisesta edellä selostetulla tavalla kunnan hallintoasioihin l. yleiseen toimialaan ja lakisääteisiin tehtäviin l. erityistoimialaan.<sup>32</sup> Kuten etenkin *Holopainen* on osoittanut, esitetyssä muodossa jaottelussa on kyseessä ruotsalaisen »janusteorian välillinen omaksuminen oikeustieteessämme».<sup>33</sup> *Holopainen* esittää perustellusti, että toimivallan perustumisesta erityislakiin ei sinänsä ole johdettavissa periaatetta, joka sulkisi pois KunL:n mukaisen toimivallan suorittaa erityislaeissa säänneltyjä tehtäviä. *Holopainen* perustelee kantaansa viittaamalla jaottelun esineellistävään perustaan ja siihen, että erityislain perustama kompetenssi ei kumoa vastaavaa KunL:n mukaista toimivaltaa: »KunL:n edellyttämän toimialan kaventamiseen tällä tavoin tarvittaisiin nimenomainen säännös.»<sup>34</sup>

Edellä selostettu kunnan varsinaisten hallintoelinten aseman tekeminen riippuvaksi suoraan siitä, onko kyseessä erityislakiin vai kunnallislakiin välittömästi perustuva toimivalta, on yksi johdannainen *Holopaisen* kritisoimasta käsitelainopillisesta päättelystä, joskaan *Holopainen* ei käsittele tätä päättelyn hallinto-organisatorista sovellutusta. Nähdäkseni *Holopaisen* kritiikki on kuitenkin sovellettavissa myös siihen. Vastaavasti voidaan siten katsoa, että kunnan varsinaisen hallintoelimen toimivallan perustuminen erityislakiin ei sinänsä ja välittömästi sulje pois KunL:n mukaista kunnan elinten välistä toimivallanjakoa. Erityisesti kunnanvaltuuston asema kunnan päätösvaltaa yleensä käyttävänä elimenä säilyy, ellei tätä toimivaltaa nimenomaisesti suljeta pois.<sup>35</sup> Vasta erityislain ni-

<sup>31</sup> Ks. mm. *Rytkölä* 1952 s. 13, *Suviranta* s. 196 s., *Hannus* s. 60. Tältä kanalta KunL 5 §:n säätämistapa on epäonnistunut, kun siinä erotetaan itsehallintoon kuuluvat ja erityislakiin perustuvat kunnan tehtävät. 1948KunL ei sisältänyt tällaista jaottelua. Ks. KunL:n jaottelun taustasta *Alanen* 1973 s. 265 ss.

<sup>32</sup> Sinänsä jaottelu on perusteltu siinä mielessä, että osa kunnan tehtävistä perustuu välittömästi kunnallislakiin, osa taas erityislakeihin.

<sup>33</sup> *Holopainen* s. 272.

<sup>34</sup> *Holopainen* s. 395. Yleisesti kritiikistä ks. mt. s. 391 ss. ja kritiikin kritiikistä *Modeen JFT* 1969 b.

<sup>35</sup> Ks. erityislakien alasta tältä osin edellä luku C.I.3. Esim. *VesiL:n* osalta ks. *Vihervuori LM* 1979.

ménomainen säännös voi muuttaa KunL:n mukaista järjestelyä. Tällainen poikkeus voi toisaalta johtua tietysti myös siitä, että erityislaki järjestää tyhjentävästi kyseisen toiminnan (vrt. ns. »toimeksisaantitehtävät» tai »kunnan valtion lukuun hoitamat tehtävät»<sup>36</sup>).

*b) Kunnanvaltuuston suorittaman ohjauksen muodollisista edellytyksistä*

KunL:n mukainen toimielinten asema riippuu ennen muuta siitä, miten kunnanvaltuuston päätösvallan sisältö ja ulottuvuus käsitetään. Tältä kannalta on ensiksi otettava huomioon edellä esitetty ja vakiintunut käsitys, jonka mukaan kunnan hallintokoneiston elinten asema niiden toimivallan puitteissa on itsenäinen siinä mielessä, etteivät muut elimet — ei myöskään kunnanvaltuusto — voi puuttua toimivallan käyttämiseen yksittäistapauksessa. Toimivaltaraja on toisin sanoen tässä mielessä jäykkä. Muuten kunnanvaltuuston päätösvaltaan voidaan — Ståhlbergin ja Hermansonin tavoin — katsoa liittyvän valta myös yleisesti ohjata kunnan varsinaisten hallintoelinten toimintaa esimerkiksi yleismääräyksillä ja ohjeilla, jotka siis voivat koskea myös näiden elinten lakisääteisen tehtävän toteuttamista.

Tällainen ohjaus ei siis rajoitu vain »kunnallisiin hallintoasioihin» edellä tarkastellun dikotomian merkityksessä eikä sitä sinänsä rajoita vielä se, että toimivalta on — vaikkapa nimenomaisestikin — määriteltä elimelle lailla tai sitä alemmalla säännöksellä. Sen sijaan valtuuston ohjausvaltaa rajoittavat laissa tai sen nojalla asetuksessa nimenomaisesti määritellyt kunnan elimen päätöksenteon edellytykset. Tällaisten nimenomaisten säännösten tulkintaa ja soveltamista valtuusto ei voine ohjata, ellei sille ole erikseen määriteltä tällaista ohjausvaltaa.

Kunnanvaltuuston ohjausvaltaa ei periaatteessa rajoita myöskään se, että kunnanhallituksen tehtäväksi on KunL 58.1 §:ssä nimenomaan määriteltä kunnan hallinnon johtaminen. Kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen ohjausvalta on tältä osin tosin tietyssä mielessä rinnakkainen. Koska kunnanhallituksen tehtäväksi KunL 7.2 §:ssä on yleisesti määriteltä valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto, KunL 58.1 §:n erityissäännöksen tarkoittama johto liittyy nimenomaan kunnanhallituksen toimintaan tässä tehtävässä. Kunnanvaltuuston yleiseen päätösvaltaan si-

<sup>36</sup> Ks. Kekkonen s. 67, Rytkölä 1952 s. 42 ss.

sältyvä johtamisvalta on sen sijaan laajempaa jo siksi, että sillä voidaan vaikuttaa myös kunnanhallituksen harjoittamaan johtoon.

Kunnanvaltuuston ohjausvaltaa rajoittavat sen sijaan erityislakeihin sisältyvät nimenomaiset säännökset siitä, että muiden kunnan elinten toimintaa johtavat (ja valvovat) laissa määritellyin tavoin muut — lähinnä valtion — viranomaiset. (Ks. myös jäljempänä luku D.IV)

Missä muodoissa kunnanvaltuusto sitten voi käyttää ohjausvaltaansa? Seuraavissa luvuissa selvitetään tarkemmin eräitä tärkeimpiä KunL:ssa nimenomaan säädettyjä kunnanvaltuuston yleisen ohjausvallan muotoja — talousarvion hyväksymiseen sekä kunnallishallinnon organisointiin liittyviä vaikutusmuotoja. KunL:n nimenomaisen säännöksen nojalla tällaista ohjausvaltaa voi — tosin muodollisesti sitomattomana — sisältyä myös kuntasuunnitelman hyväksymiseen, sillä suunnitelma on KunL 13.1 §:n mukaan ohjeena mm. kunnan hallinnon ja talouden hoitamista varten.

Näiden erityisten ohjausmuotojen lisäksi kunnanvaltuusto voi epäilemättä KunL 7 §:n nojalla ohjata kunnan elimiä muissakin muodoissa, joita ei lainsäädännössä ole tarkemmin määritelty. Etenkin erilaisia asioita koskevat *yleiset määräykset ja ohjeet* kunnan elimille voivat olla tällaisen ohjauksen muotoina. Niillä voidaan mm. asettaa tarkemmin määritellyt rajat ja perusteet noiden elinten toiminnalle ja elinten on noudatettava niitä edellä mainittujen rajoitusten puitteissa, vaikka ne yksittäistapauksessa tekevätkin päätöksensä itsenäisesti. Tällaisia määräyksiä ja ohjeita sisältyy myös kunnanvaltuuston päätösvallan siirtoa koskeviin säännöksiin. (Ks. jäljempänä luku C.II.3.)

Oikeuskäytäntöä tällaisten ohjausmuotojen sallittavuudesta ei ole syntynyt, koska tuollainen ohjaus on yleensä katsottu valituskelvottomaksi sillä perusteella, että se koskee vain valmistelua.<sup>37</sup> Tällaisiksi valituskelvottomiksi ohjauksen muodoiksi on katsottu mm. kaupunginvaltuuston ohje valmisteilla olevaa rakennusjärjestystä varten (KHO 1937 II 3064), kunnanvaltuuston kunnansihteerille antama eroamisehotus (KHO 1952 II 116), kunnanvaltuuston vahvistamat periaatteet kunnanhallituksen esityksen tekemistä varten (KHO 1961 t. 3211), kaupunginvaltuuston hyväk-

<sup>37</sup> Tämä perustelu ei välttämättä johda siihen, että tuollainen ohjaus olisi sitomatonta, vaan liittyyne lähinnä tuollaisen ohjauksen hallinnonsisäisyyteen, ts. siihen, ettei se *välittömästi* koske valitukseen oikeutettua. Vrt. myös HValL 3.2 §, jossa todetaan, ettei valituskelpoisena päätöksenä ko. lain kannalta pidetä virkakäskyä.

symät periaatteet asemakaavan muuttamiselle (KHO 1963 II 152) sekä kunnanvaltuuston ohje osakeyhtiön hallintoelimessä oleville kunnan edustajille (KHO 1970 II 44). Sen sijaan aikaisemmasta oikeuskäytännöstä voidaan viitata ratkaisuun KHO 1938 II 2175: Valtuusto oli voinut kehottaa kaupunginhallitusta, jonka toimivaltaan rakennuksen vuokraaminen kuului, vuokraamaan se siten, että rakennuksen alkuperäinen tarkoitus täysin säilytettiin.

Muita kunnanvaltuuston ohjauksen käytännössä yleisiä muotoja ovat kunnanvaltuuston erikseen mutta varsinaisen asian päättämisen yhteydessä hyväksymät *ehdot* ja *ponnet*, joita ei myöskään ole säännelty KunL:ssa. Ne voivat liittyä lähinnä kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanon ohjaamiseen. Suomen kaupunkiliiton julkaisemassa kaupunginvaltuuston työjärjestyksen mallissa on seuraavanlainen mallisäännös toivomusponsista.<sup>38</sup> »Valtuusto voi, tehtyään käsiteltävänä olevassa asiassa päätöksen esittää kaupunginhallitukselle toivomuksen (ponnen), jonka tulee liittyä käsiteltävänä olevaan asiaan ja joka ei saa olla ristiriidassa valtuuston päätöksen kanssa eikä muuttaa tai laajentaa sitä.»

Ehtojen ja (toivomus)ponsien sitovuus ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta. Lähtökohtana voitaneen pitää, että ne ovat samalla tavalla sitovia kuin muutkin valtuuston päätökset.<sup>39</sup> Vain jos niistä päättämisessä on tapahtunut muotovirhe tai jos ne ylittävät kunnanvaltuuston toimivallan rajat, niitä voidaan pitää sitomattomina. Jälkimmäinen edellytys on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Edellisen edellytyksen kannalta saattaa olla merkitystä erityisesti KunL 47 ja 58.2 §:n tarkoittamalla kunnanhallituksen valmistelulla. Kun KunL 47.2 §:ssä tarkoitettu kunnanhallituksen valmistelu on yleensä kunnanvaltuuston päätöksenteon edellytyksenä ja kun toivomusponsi tai ehto eivät yleensä asian luonteesta johtuen ole voineet olla kunnanhallituksen käsiteltävänä, on mahdollista ajatella, ettei niistä päättäminenäkään voi olla kunnanvaltuuston varsinaisen sitova päätös.<sup>40</sup>

Tällainen muodollinen ja valtuuston päätösvaltaa aiheettomasti rajoittava konstruktio ei nähdäkseni kuitenkaan ole välttämätön, ainakaan jos noudatetaan edellä selostetun mallisäännön kohdan asettamia edel-

<sup>38</sup> Kaupunginvaltuuston työjärjestyksen malli, 13 a §.

<sup>39</sup> Ks. myös Vataja SK 1973 s. 819. Sitovuus järjestyy periaatteessa samalla tavalla kuin valtionhallinnossa, ks. siitä Mäenpää 1979 s. 396 ss.

<sup>40</sup> Ks. eri tulkintavaihtoehtoista tässä mielessä Koskinen SKL 1976.

lytyksiä. Kun ponsi tai ehto liittyvät kunnanvaltuuston (KunL:n edellyttämän valmistelun jälkeen tekemään) päätökseen eikä toisaalta ole ristiriidassa sen kanssa tai muuta tai laajenna sitä, kunnanhallituksen valmistelun puuttuminen tuollaiselta ponnelta ei tee sitä virheelliseksi ja/tai sitomattomaksi. Oikeus tuollaisen ponnien hyväksymiseen voidaan katsoa sisältyvän jo valtuuston päätösvaltaan asiasta päätettäessä.<sup>41</sup> Sama käsitys soveltuu myös kunnanvaltuuston päätökseen liittyviin, täytäntöönpanoa ohjaavaksi tarkoitettuihin muihin liitännäisiin päätöksiin.<sup>42</sup>

## 2.2. Talousarvio yleisen ohjauksen muotona

*Talousarvion yleinen merkitys kunnallishallinnossa.* Talousarviosta päättäminen on keskeisimpiä ja samalla tehokkaimpia keinoja, joilla kunnanvaltuusto voi ohjata kunnan varsinaisen hallintokoneiston toimintaa — ja erityisesti myös sen sisältöä.<sup>1</sup> Yleensä kaikki tärkeimmät kunnanvaltuuston päätökset liittyvät suoraan tai ainakin epäsuorasti myös talousarvioon ja sen määrärahoihin. Tämän ohjausvallan ulottuvuuden kannalta on muodollisesti tärkeää, että lainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisesti määritelty talousarvion sisällölle, erityisesti sen yleisyydelle tai yksityiskohtaisuudelle, asetettavia vaatimuksia. Tosin KunL 80 §:ään sisältyy eräitä perussäännöksiä talousarvion laatimistavasta ja sisällöstä, mutta periaatteessa kunkin kunnan itsensä ratkaistavaksi jää, miten se järjestää talousarvionsa sisällön ja rakenteen.<sup>2</sup> Lisäksi talousarvio on KunL 83.1 §:ssä nimenomaan säädetty kunnan elimiä sitovaksi. Tällaista nimenomaista velvoittavuutta ei ole määritelty millekään muulle kun-

<sup>41</sup> Koskinen ma. s. 34 päättyy pitämään ponsia luonteeltaan vain valmistelemina ja sillä perusteella kunnan elimiä sitomattomina päätöksinä.

<sup>42</sup> Ks. myös Muren MK 1950 s. 61 s. täytäntöönpanossa noudatettavista kunnanvaltuuston ohjeista.

<sup>1</sup> Talousarvion tehtävistä kunnallishallinnossa ks. yleisesti *Hosiaisluma I* s. 154 ss., *Koivukoski* s. 259 ss.

*Rytkölä* 1977 s. 46 lukee kunnan taloudelliseen vallankäyttöön talousarvion hyväksymisen lisäksi myös mm. investointisuunnitelmista, kunnallisverotuksesta, määrärahojen myöntämisestä, rahaston perustamisesta ja lainoista päättämisen. Tässä yhteydessä keskitytään kuitenkin vain talousarvioon.

<sup>2</sup> Käytännössä tosin kuntien talousarvion rakenne on varsin pitkälle yhdenmukaistettu kunnallisten keskusjärjestöjen yhteistyön tuloksena. Ks. tästä *Koivukoski* s. 265 ss. ja *Kunnan talousarvioasetelma* 1974.



nanvaltuuston yleiselle ohjausmuodolle — esimerkiksi kunnanvaltuuston organisointivallan osalta vastaava säännös puuttuu (mikä ei kuitenkaan merkitse, että se olisi sitomatonta.)

*Talousarvioon liittyvän ohjausvallan alasta.* KunL 80.1 §:n mukaan kunnanvaltuuston asiana on hyväksyä kunnalle jokaista varainhoitovuotta varten talousarvio. Tätä kunnanvaltuustolle kuuluvaa toimivaltaa rajoittavat kuitenkin yleisesti eräät ulkoiset ja sisäiset tekijät. *Ulkoisista* — ts. kunnan omista päätöksistä riippumattomista — tekijöistä tärkein on talousarvion tietynasteinen sidonnaisuus ns. lakimääräisten tehtävien suorittamiseen tarvittaviin menoihin: kun kunnan on tehtävän asettavan lain mukaan toteutettava tietty toiminta laissa edellytetyllä tavalla ja siinä mahdollisesti määriteltyjen tavoitteiden ja menettelytapojen mukaisesti, valtuuston harkintavalta talousarvion hyväksymisessä *saattaa* olla varsin sidottu.

Tosin KunL:iin ei sisälly HM 68.1 §:ään rinnastettavaa säännöstä, jonka mukaan valtion velvoitukseen perustuvat tai varainhoitovuonna voimassa olevien säännösten mukaan maksettavat menot on otettava tulo- ja menoarvioon. KunL:ssa todetaan vain yleisesti, että »talousarvioon on otettava varainhoitovuoden menot ja tulot» (80.2 §).<sup>3</sup> KunL 80.2 §:ää on kuitenkin tulkittu samalla tavalla kuin HM 68.1 §:ää. Talousarvioon on siten otettava ainakin lain tai välittömästi sen nojalla annetun asetuksen edellyttämät määrärahat.<sup>4</sup>

*KHO 1950 II 160:* Koska YksOppika 2 §:n mukaan kauppa vastasi koulun omistajana sen taloudesta, siitä johtuvia menoja oli pidettävä kauppalan varsinaisina menoina. Koska KunL 110.1 §:n mukaan talousarvioon oli otettava varainhoitovuoden varsinaiset menot, kauppalanvaltuustolla ei ollut oikeutta jättää ottamatta talousarvioon määrärahaa koulun taloudesta syyslukukaudella aiheutuvia menoja varten.

Tällainen talousarvion sidonnaisuus lakiin on tosin suhteellista, sillä kunnalle tehtävän tai velvoituksen asettavan lain ollessa sisällöltään yleinen, kunnanvaltuustolla on harkintavaltaa sen suhteen, miten lain asettama päämäärä toteutetaan. Toisaalta myös kuntaa sitovien yksityis- tai julkisoikeudellisten sitoumusten edellyttämät määrärahat on otettava

<sup>3</sup> 1873 KKunA oli tässä suhteessa selkeämpi. Sen 58 § edellytti talousarvioon otettavaksi mm. maksettavat velat ja tehtyjen päätösten mukaan suoritettavat maksut.

<sup>4</sup> Ks. *Johanson MK 1954 s. 236, Hosiainluoma I s. 291 ss., KM 1973: 60 s. 84.*



talousarvioon.<sup>5</sup> Ellei kunta ota tällaisia sidottuja määrärahoja talousarvioon, se voidaan velvoittaa siihen uhkasakolla — tai yksityisoikeudellisen sitoumuksen ollessa kyseessä — tuomioistuimen päätöksellä.<sup>6</sup>

Ulkoisesti valtuuston toimivaltaa voivat vielä tosiasiallisesti rajoittaa myös erilaiset valtion keskushallinnon antamat ohjeet ja määräykset, suunnitelmat ja niissä asetetut tavoitteet jne. Ellei niiden perusteita ole yksityiskohtaisesti ja selvästi määritelty laissa, ne eivät kuitenkaan voi asettaa kunnalle uusia tehtäviä tai taloudellisia velvoituksia, koska KunL 5.2 § edellyttää tällaisen sääntelyn tapahtuvan lain muodossa.<sup>7</sup> Myöskään viime aikoina yleistyneet järjestelyasiakirjat, joissa asetetaan tavoitteita mm. kuntien menojen, tulojen, henkilöstön jne. muutoksille, eivät sido kunnanvaltuuston päätösvaltaa.<sup>8</sup>

Sisäisesti kunnanvaltuuston päätösvaltaa sitovat mm. kuntaa velvoittavat, jo tehdyt päätökset. On myös otettava huomioon, että kunnanhallituksen tehtävänä on KunL 82.1 §:n mukaan laatia talousarvioehdotus. Vaikka kunnanvaltuusto voikin yleisesti ohjata tuota valmistelua,<sup>9</sup> se ei siis voi suoranaisesti itse valmistella talousarvioehdotusta. Lisäksi talousarvion määrärahapäätösten on pysyttävä kunnan toimialan puitteisissa.<sup>10</sup> Eräät määrärahapäätökset ovat lisäksi sidottuja määrämuotoihin — esim. KunL 50 §:n edellyttämään määränemmistöön.

<sup>5</sup> Ks. *Hannus* s. 302, *Vesanen* s. 7.

<sup>6</sup> Ks. *KHO 1963 I 10*: Kuntaa ei voitu uhkasakolla velvoittaa hyväksymään sosiaalilautakunnan esitystä sosiaalivastuuksia varten myönnetyn määrärahan ylittamisestä, kun ei voitu katsoa kunnanvaltuuston jättäneen täyttämättä sille lain mukaan kuuluvaa velvollisuutta.

<sup>7</sup> Ks. KunL 5.2 §:stä yleensä *Hannus* s. 73. Erilaisten ohjeiden ja määräysten merkityksestä tosiasiallisesti ks. *Rytkölä MK 1968* s. 755, *Martikainen & Yrjönen* s. 147 ss. ja *Pekonen*. Kuntien kannalta tätä muodollisen sitovuuden puuttumista olennaisempaa on kuitenkin, että esimerkiksi valtionapuohjeet sitovat kuntia tosiasiaassa hyvin tehokkaasti. Ohjeiden noudattamatta jättämisestä on nimittäin yleensä seurauksena valtionavun menetys. Ks. tästä problematiikasta konkreettisesti *Vataja SK 1973*. Ks. myös *KHO 1978 II 36*: Nuorisoyhdistysten valtionosuuteen oikeuttaviin vuosiavustuksiin varattu määräraha oli ollut jaettava noudattaen niitä koskevan lain asettamia edellytyksiä sekä asetuksen nojalla annettuja opetusministeriön ohjeiden edellytyksiä.

<sup>8</sup> Ks. niistä yleisesti *Saraviita SKL 1976* ja *Asikainen* s. 103 ss.

<sup>9</sup> Toisin *Johanson MK 1954* s. 234.

<sup>10</sup> Ks. *Törnqvist* s. 24, *Kilpiö* s. 155 s. ja esim. *KHO 1975 II 16*: Valtuuston katsottiin ylittäneen toimivaltansa ottaessaan talousarvioon määrärahan valtuustoryhmien sihteerien palkkaamiseen. (Äänestys 4—4.) Samansuuntaisesti

KunL säätelee hyvin yleisesti sitä, minkä sisältöistä kunnanvaltuuston ohjausvalta näissä puitteissa voi olla. Itse asiassa talousarvio voi rakenteeltaan olla yksityiskohtainen tai yleisluonteinen kunnanvaltuuston päätöksen mukaan.<sup>11</sup> Yleensä talousarviolta on kuitenkin lähinnä kunnanvaltuuston päätösvallan reaalisuuden takaamiseksi edellytetty, että se on mm. täydellinen, riittävän (mutta ei liian) yksityiskohtainen, selkeä ja tarkka.<sup>12</sup>

Käytännössä talousarvio jäsentyy pääluokkiin (osastoihin) ja lukuihin sekä mahdollisiin kohtiin ja alakohtiin ja valtuusto voi määrätä, miten tämä jaottelu sitoo kunnan elimiä.<sup>13</sup> Käytännössä sovelletaan yleisesti tasoporrastusta, jonka mukaan esim. yksityiskohtaisin erittely sitoo lautakuntia ja vastaavia elimiä ja esimerkiksi seuraavaksi yleisempi taso sitoo kunnanhallitusta.<sup>14</sup> Tällaisen porrastuksen johdosta kunnanhallituksella on tietty toimivalta oikeuttaa sen alaiset elimet poikkeamaan talousarviosta ilman valtuuston erikseen tekemää päätöstä. Valtuuston ei kuitenkaan tarvitse määritellä talousarvion velvoittavuutta tällä tavalla porrasteisesti.<sup>15</sup>

*Määräraha* ohjaa kunnan elimien toimintaa ensisijaisesti määränsä kautta. Lisäksi määrärahan kunnan toimielimiä sitova tarkoitus ilmenee

---

*KHO* 28.5.1980 t. 2813—2817. Samoin 1956 II 607, mutta toisin 1954 II 1260 ja 1954 II 464.

<sup>11</sup> On tosin katsottu, että talousarvioasetelman (*Pöyhönen* 1973 s. 334) ja tili-säännön (*Vesanen* s. 23) tulee perustua kunnallisten keskusjärjestöjen suositukseen. Päätösvalta näissä asioissa kuuluu kuitenkin KunL 91 §:n (1948KunL 117 §) nojalla valtuustolle.

<sup>12</sup> *Hosiatsuoma* I s. 167 ss., *Törnqvist* s. 23 ss., *Kilpiö* s. 144 ss. Ks. myös *Espersen* II s. 37, joka katsoo, ettei määrärahaa saa määritellä niin laajasti ja epä-määräisesti, että budjettivalta siirtyy pois valtuustolta.

Ks. myös *KHO* 1960 II 505: Enär i komfg:s beslut beträffande anslaget för studiebidrag icke närmare angivits, för vilka slag av studier anslaget var avsett och beslutet sålunda innebar, att ur kommunens medel enligt komst:s prövning understöd kunde beviljas även för bedrivande av sådana studier, vilkas befräm-jande med beaktande av 4 § KomL icke hör till kommunens uppgifter, och komfg förty övertrott sin befogenhet, upphävdes komfg:s i saken fattade beslut. Ks. myös *KHO* 1949 II 87.

<sup>13</sup> Ks. *Taloussääntö* 4 ja 7 §, *Hannus* s. 304.

<sup>14</sup> Ks. *Vesanen* s. 9.

<sup>15</sup> Vrt. *Pöyhönen* 1973 s. 335, joka katsoo, että järjestelmän tulee olla hier-arkkinen.

lähinnä sen nimikkeestä ja mahdollisista perusteluista.<sup>16</sup> Määrärahan tarkoitus voi kuitenkin käydä epäsuorasti ilmi myös talousarvion muiden määrärahojen tarkoituksesta tai valtuuston talousarviota käsiteltäessä tekemästä nimenomaisesta kielteisestä päätöksestä jonkin käyttötarkoituksen suhteen.

Kunnanvaltuusto voi talousarvion hyväksymiseen liittyvien varsinaisten määrällisten ja määrärahan nimikettä koskevien päätösten lisäksi ohjata kunnan elinten toimintaa kuitenkin myös mm. määrärahaan liittyvillä ehdoilla, perusteluilla, suunnitelmilla ja niiden tarkoitusta koskevilla ohjeilla. Tällainen tulo- tai menomäärärahan sisältöä ohjaava lisämääre voidaan antaa joko talousarvion hyväksymisen yhteydessä tai myös erikseen.<sup>17</sup>

Määrärahan käyttöä ohjaavalle kunnanvaltuuston päätökselle ei ole asetettavissa erityisiä *sisällöllisiä* edellytyksiä, joskin oikeuskäytännössä on katsottu, että tällaisen ohjauksen tulee liittyä määrärahan käyttötarkoitukseen ja samalla tätä liittymisvaatimusta on arvioitu suhteellisen tiukasti.<sup>18</sup>

Kunnanvaltuuston ohjausvaltaa eivät tämän lisäksi rajoita muut kuin valtuuston päätösvallan käyttöä ja ulottuvuutta yleisesti koskevat puit-

<sup>16</sup> Ks. *Hannus* s. 314. Nimikkeen merkitys ei kuitenkaan kaikissa suhteissa ole ratkaiseva: *KHO 1967 II 23*: Yksinomaan määrärahan nimikettä koskeva asia voitiin päättää yksinkertaisella ääntenenemmistöllä.

<sup>17</sup> Ks. tällaisesta ohjauksesta erityisesti nuorisolautakunnan myöntämien avustusten kannalta *Vataja SK 1973*. Ks. myös *KHO 1957 II 301*: Koska kauppalanvaltuustolla, kauppalanhallituksen esitettyä sille selostuksen toimenpiteistään kauppalan sairaankuljetusolojen järjestämiseksi, oli katsottava olleen valta päättää, millä tavalla valtuuston aikaisemmalla päätöksellä sairaankuljetusolojen järjestämiseksi varaama määräraha oli käytettävä ja kun valtuuston päätös ei ollut lain tai asetuksen vastainen eikä valtuusto sitä tehdessään ollut ylittänyt toimivaltaansa, kauppalanhallitukselta oli puuttunut perusteltua syytä kieltäytyä täytäntöönpanemasta tuota päätöstä.

<sup>18</sup> Ks. *KHO 1975 II 17*: Valtuusto päätti ottaa talousarvioon määrärahan harkinnanvaraiseksi avustukseksi yksityisoppikoulujen ylläpitäjille lukukausimaksujen kohtuullisena pysyttämistä sekä varattomien oppilaiden oppikirjoja, koulutarvikkeita ja aterioita varten. Asettaessaan avustuksen saamisen ehdoksi, että mikäli koulu jäi korvaavaksi kouluksi sen oli sitouduttava peruskoulujärjestelmään siirryttäessä maksamaan avustussumma takaisin, valtuusto oli pannut avustuksen käyttämisen riippuvaksi seikasta, joka ei liittynyt avustuksen käyttötarkoitukseen. Valtuuston katsottiin käyttäneen väärin harkintavaltaansa ja sen päätös kumottiin.

teet. Tätä ohjausvaltaa ei ole mahdollista esimerkiksi yleisesti jakaa toisaalta lakimääräisiä tehtäviä koskevaan ja toisaalta muuta toimintaa koskevaan ohjaukseen siten, että valtuusto ei voi asettaa lakimääräistä toimintaa välittömästi tai edes välillisesti koskevia ehtoja määrärahaan tai että valtuusto ei voi eritellä kyseiseen toimintaan myöntämiään määrärahoja.<sup>19</sup> Tosin lakimääräistä tehtävää koskeva erityislaki voi sisältää ohjausta rajoittavia nimenomaisia säännöksiä, mutta tehtävän perustumisesta erityislakiin niitä ei sinänsä voi johtaa. Vain jos tuollainen ehto koskee tiettyä, toimielimen päätösvaltaan kuuluvaa konkreettista asiaa, se on kielletty.

*Talousarvion sitovuus.* Talousarvion sitovuuden ja oikeudellisen luonteen määrittelyn implisiittinen ja tarkemmin perustelematon lähtökohta on Suomen kunnallisoikeudessa ollut *kaksijakoinen*: sitovuuden on katsottu määräytyvän eri perustein kunnallishallinnon sisällä kuin suhteessa kunnan ulkopuolisiin tahoihin. Kunnan elimiä talousarvion on katsottu sitovan ja velvoittavan julkisoikeudellisten perusteiden mukaisesti ja siten esimerkiksi sen noudattamatta jättäminen voi johtaa virkavastuun toteuttamiseen.<sup>20</sup> Sen sijaan suhteessa ulkopuolisiin talousarviolla ei ole samanlaista velvoittavuutta. Talousarviota koskevat päätökset eivät niin ollen aiheuta oikeusvaikutuksia kuntahallinnon ulkopuolelle suuntautuviin suhteisiin.

Siten on yleisesti katsottu, ettei talousarvio sinänsä luo ulkopuoliselle (subjektiivista) oikeutta vaatia talousarviossa olevan määrärahan suorittamista.<sup>21</sup> Talousarvion ei katsota sinänsä myöskään perustavan kunnan elimille toimivaltaa tietyn toimen suorittamiseen, vaan tämä edellyttää nimenomaisesti määriteltä toimivaltaa.<sup>22</sup> Kunta ei kuitenkaan itse oikeussubjektina ole sidottu talousarvioon, ts. se voi muuttaa sitä tarvittaessa (KunL 83.2 §). Toisaalta kunnan on kuitenkin suoritettava sitä lain mukaan sitova meno ja täytettävä sille asetettu velvoite, vaikkei tar-

<sup>19</sup> Ks. tällaisesta jaottelusta *Johanson MK 1954 s. 238* ja *Modeen LM 1965 s. 140 ss.*

<sup>20</sup> Ks. KunL 75 ja 96 §.

<sup>21</sup> Ks. *Hannus s. 303*, *Vesänen s. 7*. *KHO 1967 I 3*: Koulun omistavalla yhdistyksellä ei vielä sen perusteella, että talousarvioon oli otettu määräraha avustuksen suorittamiseksi koulua varten ollut oikeutta saada avustusta. Samoin *KHO 1953 II 683* ja *KHO 1957 II 384*.

<sup>22</sup> Ks. *SKL 1967 s. 470 s.* Ks. myös *KHO 1967 II 31* alav:ssä 24.

koitukseen olisikaan talousarviossa määrärahaa.<sup>23</sup> On myös katsottu, että talousarviosta riippumatta kunnan on kannettava tulo, johon se on asianmukaisesti oikeutettu tai johon sillä on mahdollisuus.<sup>24</sup>

Talousarvion velvoittavuus — KunL 83.1 §:n mukaan »kunnan taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota» — koskee muodollisesti vain kunnan elimiä. Talousarvio onkin tällä perusteella yleensä määritelty kunnan elimiä sitovaksi suunnitelmaksi<sup>25</sup> tai sitovaksi ohjeeksi.<sup>26</sup> Näin yleisesti määriteltynä sitovuuden merkityksestä ei myöskään ole juuri esiintynyt erimielisyyksiä tai tulkintaongelmia. Kunnan elimillä on katsottu olevan yleinen velvollisuus noudattaa hyväksyttyä talousarviota ja siten toimia sen puitteissa. Talousarvion velvoittavuus onkin varsin vakiintunut periaate kunnallishallinnossa — se määriteltiin jo 1948 KunL:ssa asiallisesti samansisältöiseksi.<sup>27</sup>

Tarkemmin eriteltynä talousarvion velvoittavuuden sisältö ja ulottuvuus ovat kuitenkin ongelmallisia. Erityisesti kunnanvaltuuston talous-

<sup>23</sup> Ståhlberg 1931 s. 663 s. johtaa tämän analogisesti HM 70 §:n säännöksestä. Ks. myös Ikkala s. 119, Hannus s. 302, Vesanen s. 7, Johanson SKL 1951 s. 7. KM 1973: 60 s. 84 toteaa tämän periaatteen sisältyvän talousarvion sitovuuteen. Ks. myös KHO 1925 II 1528: Se, että menoa varten, jonka kunta oli velvollinen suorittamaan, ei ollut osoitettu talousarviossa määrärahaa, ei vapauttanut kuntaa suorituksesta. (KHO katsoi tosin myös, ettei kunnan tarvinnut tähän laissa edellytettyyn tarkoitukseen ottaakaan määrärahaa talousarvioon. Nykyisin kanta lienee toinen, ks. KHO 1950 II 160 edellä alav. 4:n jälkeen.)

<sup>24</sup> Hosiailuoma MK 1960 s. 556 pitää tulomäärärahan ylitystä jopa toivottavana. Ks. myös Kuuskoski s. 290 s., Johanson SKL 1951 s. 7, Kuuskoski & Hannus s. 340. Vrt. kuitenkin KHO 1967 II 31: Kauppalanhallituksella oli ollut oikeus, kun otettiin huomioon kauppalanhallituksen ohjesäännön määräykset, vain valtuuston päätöksen perusteella ja sen määräämissä rajoissa myydä metsää. Kun ei ollut esitetty selvitystä siitä, että valtuusto talousarvion käsittelyn yhteydessä oli hyväksynyt suunnitelman siitä, miltä alueelta ja kuinka paljon oli tarkoitus myydä metsää, kauppalanhallitus oli ylittänyt toimivaltansa päättäessään metsänmyynnistä tulokohdan tultua jo ylityksi. (Kysymys oli tosin lähinnä siitä, *paljonko* kauppalanhallitus voi ylittää tulomäärärahan. Talousarviossa tuloiksi metsänmyynnistä oli merkitty 12.000 mk, ja jo oli saatu 54.600 mk. Ratkaisun tarkoitama kauppa olisi merkinnyt ennakotuloa lisäksi 10.000 mk.)

<sup>25</sup> Hannus s. 301; Vesanen s. 4.

<sup>26</sup> Ståhlberg 1926 s. 663, Ikkala s. 119, Hosiailuoma MK 1960 s. 554, Hannus s. 314, Koivukoski s. 265. Kilpiön s. 35 mukaan talousarvio on sääntöön verrattava taloudenhoidon ohje.

<sup>27</sup> Ks. Kuuskoski 1949 s. 301 ss. Jo MKunA 85 §:n nojalla talousarvio katsottiin sitovaksi, ks. Ståhlberg 1926 s. 663.

arvioon perustuvan ohjausvallan kannalta on ongelmallista mm., miten laajaksi KunL 83.1 § tarkoittaa talousarvion käsitteen ja mitä talousarvion »noudattaminen» käytännössä edellyttää, voiko sen sitovuus olla erilaista eri elinten ja eri asioiden kannalta, onko talousarviosta mahdollista poiketa jne. Näiden ongelmien ratkaisemiseen ei ainakaan välittömästi voi soveltaa valtion tulo- ja menoarviota koskevia säännöksiä ja periaatteita.

*Talousarviolla* on kunnallishallinnossa yleensä tarkoitettu tulo- ja menomäärärahojen kokonaisuutta.<sup>28</sup> Talousarvion velvoittavuuden on siten katsottu koskevan ainakin siinä olevien määrärahojen määrää ja yleensä myös niiden tarkoitusta. Menomäärärahaa ei toisin sanoen saa käyttää enempää (tai vähempää) eikä muuhun tarkoitukseen kuin siitä päätettäessä on edellytetty. Sama periaate soveltuu myös tulomäärärahaan.

Määrärahan käyttötarkoituksen velvoittavuuden ala on tosin suhteellisen vaikeasti määriteltävissä. Määrärahan nimikkeen lisäksi on kiinnitetty huomiota myös määrärahoihin liittyviin ehtoihin, käyttöperusteisiin ja -suunnitelmiin. Niitä on noudatettava, jos valtuusto niin päättää tai tekee varsinaisen määrärahapäätöksensä niihin nojautuen.<sup>29</sup> Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös siihen, mihin tarkoitukseen valtuusto ei ole tarkoittanut hyväksyä määrärahaa.<sup>30</sup>

Talousarvion *noudattaminen* KunL 83.1 §:n sisältämän imperatiivin merkityksessä tarkoittaa — muiden kuin valtuuston osalta — kieltoa poiketa talousarviosta edellä selostetussa laajuudessa. Valtuusto ei voi yleis-

<sup>28</sup> Ks. esim. *Vesanen* s. 6 ss.

<sup>29</sup> Ks. esim. *Hosiailuoma* MK 1960 s. 555, *Johanson SKL* 1951 s. 32.

<sup>30</sup> *KHO 1954 II 704*: Tampereen kaupunginhallitus oli myöntänyt varamäärärahastaan Tampereen Lenin-museolle 70 000 mk avustuksen käytettäväksi lattia-mattojen ja ikkunaverhojen hankkimista varten. KHO kumosi ja poisti päätöksen KunL 175 ja 178 §:n nojalla, koska kysymys varojen myöntämisestä museon toimintaa varten oli ollut harkittavana, mutta saanut kielteisen ratkaisun talousarviota käsiteltäessä. Kaupunginhallituksella ei voitu katsoa olevan oikeus myöntää kyseistä tarvetta varten avustusta samassa talousarviossa varatusta määrärahasta, kun ei ollut väitettykään olojen muuttuneen talousarvion hyväksymisen ja valituksenalaisen päätöksen tekemisen välillä. (ään. 4—2)

*KHO 1967 II 21*: Kaupungin talousarvioon merkittyä rakennustyömäärärahaa, jota ei ollut erikseen osoitettu myös työssä tarvittavien työkalujen ja -koneiden hankintaan, ei saatu käyttää tähän tarkoitukseen, kun sitä varten oli talousarvioon merkitty erityinen määräraha.

sesti oikeuttaa kunnan muita toimielimiä poikkeamaan talousarviosta, mutta talousarvion sitovuus voidaan niiden osalta järjestää edellä mainitulla tavalla porrasteisesti. Sen sijaan kunnanvaltuusto ei varsinaisesti ole sidottu talousarvioon. Se voi jopa yksittäistapauksessa päättää poikkeuksesta siihen, joskin KunL tuntee kaksi pääasiallista menettelyä talousarviosta poikkeamiseen: talousarvion muuttaminen (KunL 83.2 §) ja lisätalousarvion hyväksyminen (84 §). Vasta talousarvion muutos (tai lisäys) oikeuttaa poikkeamaan alkuperäisestä talousarviosta.

Käytännössä on kuitenkin kehittynyt tai pyritty kehittämään muitakin poikkeamistapoja. Käytännön mekanismeista tärkeimpiä lienevät menomäärärahan ylittämisen saattaminen valtuuston hyväksyttäväksi jälkikäteen<sup>31</sup> ja — niinikään menomäärärahan osalta — jo käytettyä määrärahaa jollain tavalla muistuttavan, käyttämättömän määrärahan käyttäminen. Molemmat mekanismit ovat epäilemättä KunL:n vastaisia,<sup>32</sup> mutta mahdolliset sanktiot (esimerkiksi virkavastuu, vahingonkorvausvelvollisuus) tulevat käytännössä hyvin harvoin sovellettaviksi.

Toisaalta käytännössä on pyritty jakamaan talousarvion sitovuus »asialliseen» ja »muodolliseen» puoleen siten, että määrärahasta voitaisiin poiketa muun elimen kuin valtuuston — lähinnä kunnanhallituksen — päätöksellä asiallisin perustein: »jos voidaan esittää asiallisesti perustelumpi muutos tai vaihtoehto».<sup>33</sup> Voidaan kuitenkin todeta, ettei KunL tunne tällaista talousarvion asiallista sitovuutta — itse asiassa sitomattomuutta. Vain valtuusto voi poiketa tai määritellä muille kunnan elimille rajat, joissa ne voivat poiketa talousarviosta.

Talousarvion sitovuuden kannalta on toisaalta merkitystä myös KunL 58.3 §:llä, jonka nojalla kunnanhallituksen on huolehdittava myös talousarviopäätöksen täytäntöönpanosta. Kunnanhallituksen täytäntöönpanovelvoite merkitsee, että sen on huolehdittava, että kunnanvaltuuston talousarviopäätös toteutetaan sekä määrällisesti oikein että valtuuston tar-

<sup>31</sup> Vrt. Taloussääntö 7.2 §.

<sup>32</sup> Ks. Johanson SKL 1951 s. 5 s., Pöyhönen 1973 s. 335 s. Ks. myös Kilpiö s. 35. Vesanen s. 15 ja Hannus s. 315 sen sijaan sallivat menettelyn tilanteissa, joissa siihen on pakko.

<sup>33</sup> Pöyhönen 1973 s. 335 perustelee tätä erottelua mm. »asian luonnolla» — »paremman ratkaisun ... tulee aina olla määräävä» — sekä sillä, että talousarvio on yleisesti määritelty sitovaksi ohjeeksi. Pöyhönen katsoo, että tämän määritellytavan johdosta sitovuus on vain ohjeellista. Kumpikaan näistä perusteluista ei nähdäkseni ole KunL:n mukainen eikä myöskään siitä johdettavissa.



koittamalla tavalla. Toisaalta KunL 58.3 § ei kuitenkaan oikeuta kunnanhallitusta poikkeamaan talousarviosta sen täytäntöönpanemiseksi. Talousarvio ei toisin sanoen ole kunnanhallitukselle valtuutus vaan velvoite. Tilanne on siis tältä osin — lähinnä KunL 83.1 §:n sisältämästä nimenomaisesta imperatiivista johtuen — jonkin verran toinen kunnallishallinnossa kuin valtionhallinnossa, jossa valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön on katsottu voivan varsin laajastikin ohjata eduskunnan päättämän tulo- ja menoarvion soveltamista.<sup>34</sup> Sen sijaan kunnallishallinnossa kunnanvaltuuston päätös on edellytyksenä talousarviosta poikkeamiselle.<sup>35</sup> Toisaalta kunnallishallinnossa talousarvion muuttaminen kuitenkin on yleensä helpompaa kuin valtionhallinnossa.

## 2.3. Kunnan hallinnon järjestäminen

### *a. Kunnanvaltuuston organisaatiovallan muodoista ja alasta*

Keskeisenä KunL:ssa nimenomaisesti määriteltynä ohjauskeinona kunnanvaltuustolla on valta järjestää kunnan hallintoa. Tämän organisaatiovallan järjestelylle KunL:ssa on ominaista, että miltei poikkeuksetta sitä voi käyttää vain kunnanvaltuusto. Yksi harvoista poikkeuksista on KunL 62.1 §:ssä kunnanhallitukselle säädetty oikeus asettaa toimikuntia. Kunnanvaltuuston organisaatiovaltaa koskevia säännöksiä on useita KunL:ssa. Tärkeimmät yleissäännökset ovat KunL

- 9 §, jossa säädetään mm. kunnan hallinnon järjestämiseksi hyväksyttävistä johto- ja ohjesäännöistä,
- 11 §, jossa säädetään kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämisestä kunnan muille elimille,
- 60 ja 71.1 §, joissa säädetään kunnanhallituksen ja lautakuntien tarkemmasta organisoinnista sekä
- 61, 62.2 ja 71.2 §, joissa säädetään toimivallan siirtämisestä kunnan hallintokoneistossa.

Lisäksi organisaatiovaltaa eri puolilta koskevat mm. KunL 51, 68, 74 ja 75 § sekä KunL:n 10 luku.

<sup>34</sup> Ks. valtionhallinnon osalta tarkemmin *Mäenpää* 1979 s. 365 ss.

<sup>35</sup> Menomäärärahan alittamismahdollisuus on tosin tältä kannalta ongelmallinen. Pääpaino lienee asetettava sille, että määrärahan tarkoitus saavutetaan.



*Organisaatiovallan muutosidonnaisuus.* Kunnanvaltuuston organisaatiovalta on varsin tiukasti sidottu määrämuotoihin. Kunnanvaltuusto voi yleensä toteuttaa organisaatiovaltaansa vain KunL:ssa, erityisesti sen 9 §:ssä, määritellyillä yleisillä norminmuutoisilla päätöksillä — johtoja ohjesäännöillä. Oikeuskäytännössä onkin edellytetty toisaalta, että kunnan organisaation määrittely ja sen muuttaminen voivat tapahtua vain tällaisen normin muodossa ja toisaalta, että lakisääteisenkin organisoinnin toteuttaminen edellyttää myös KunL:n mukaisten menettelymuotojen noudattamista.

*KHO 1953 II 243:* Kun kansakoulunopettajien kokonaispalkkajärjestelmä oli ristiriidassa kansakoulun ohjesäännön kanssa, sitä ei voitu saat-  
taa voimaan valtuuston päätöksellä.

*KHO 1975 II 159:* Ennen oikeusapulautakunnan asettamista harjoitettua oikeusaputoimintaa ei voitu pitää yleisestä oikeusaputoiminnasta annetun lain tarkoittamana oikeusaputoimintana eikä kunnassa sanotun lain 6 §:ssä säädetyn vahvistetun ohjesäännön puuttuessa ollut ennen ohjesäännön vahvistamista ollut sanotussa laissa tarkoitettua oikeusapulautakuntaa.

*KHO 1978 II 35:* Vaikka TervL 10.1 §:n mukaan terveyslautakunnan alaiseksi oli perustettava tarpeen mukaan useampia terveystarkastajan virkoja ja tällaista tarvetta oli todettu kunnassa esiintyvän, kunnanvaltuuston päätökseksi ei voinut tulla toisen terveystarkastajan viran perustamista koskenut kaupunginhallituksen ehdotus, kun sitä ei ollut kannat-  
tanut 1948KunL 57 §:n tarkoittama määräenemmistö.

*Organisaatiovallan yleinen ala.* Kunnanvaltuuston organisaatiovallan sisällöllistä ulottuvuutta rajoittaa etenkin oikeussääntöjen hierarkkisuus. Kunnalliset säännöt eivät saa olla ristiriidassa hierarkkisesti ylemmän säädöksen kanssa eikä niitä myöskään saa soveltaa vastoin tuollaista säädöstä.<sup>1</sup> Kunnalliset organisaationormit eivät myöskään voi esimerkiksi

<sup>1</sup> *KHO 1959 II 490:* Kaupunginvaltuusto ei voinut palolaitoksen johtosääntöön otetulla määräyksellä määrätä katsastusmaksuja tilitettäviksi kaupungin rahoitukseen, koska maksuja koskevan asetuksen mukaan palkkiot tarkastuksista oli suoritettava ao. paloviranomaiselle.

*1971 II 55:* Lihavalmisteiden valmistuksen valvonnasta annetun asetuksen 8.4 §:n mukaan terveyslautakunnalle kertyneet valvontamaksut oli jaettava valvontaa suorittaville terveystarkastajille. Kauppalanhallitus ei voinut virkasäännön nojalla päättää, että valvontamaksut kuuluivat kauppalalle.

*1975 II 20:* MK 1:3:n mukaan maanmittausinsinöörin pätevyuden omaava maanmittausinsinööri oli virkansa puolesta julkinen kaupanvahvistaja. Julkisesti kaupanvahvistajista annetun asetuksen mukaan kaupanvahvistajille suoritettiin palkkio todistuksesta, jonka kaupanvahvistaja merkitsi luovutuskirjaan. Joh-

järjestää ylemmässä normissa määriteltä toimintaa toisella tavalla.<sup>2</sup> Säännössä voidaan kuitenkin tietyissä rajoissa antaa tuollaista ylemmässä säädöksessä järjestettyä toimintaa täydentäviä säännöksiä — esimerkiksi määritellä lakimääräisen lautakunnan tehtäviin liittyvää toimivaltaa elimelle tai antaa tuota toimintaa koskevia tarkempia määräyksiä.<sup>3</sup> Kunnanvaltuuston organisaatiovalta ei toisaalta välittömästi ulotu kunnallishallinnon ulkopuolelle — sen hyväksymät säännöt koskevat suoranaisesti vain kunnan elimiä<sup>4</sup> — poikkeuksena ovat vain KunL 10 §:n tarkoittamat järjestyssäännöt.

tosäännöllä ei voitu määrätä, että kaupunginmaanmittausinsinöörin oli virka-aikana ilman eri korvausta vahvistettava ne kiinteistökaupat, joissa kaupunki oli osallisena.

1976 II 28: Fullmäktiges rätt att av kommuns myndigheter utfå handlingar till påseende hade icke kunnat begränsas genom bestämmelse i kommunal revisionsstadga.

2. 4. 1979 t. 1596: KunL 60 §:n nojalla ei voitu johtosäännössä määrätä, että kunnanhallituksen eräät määrättyt jäsenet oli nimettävä sen jaostoon. Määräys kumottiin lainvastaisena.

Ks. myös päätökset 1968 II 104 ja 1978 II 29, joissa kumottiin viranhaltijan pakollista asuinpaikkaa koskeva määräys.

2 KHO 1954 I 10: Kun säännökset kunnallisen ulosottomiehen oikeudesta pysyä virassaan määräytyvät UL 1:5.5 mukaan, ulosottomiehen ohjesäännöllä ei voida määrätä kunnallisen ulosottomiehen erottamiseen sovellettavaksi VirkamiesL:n määräyksiä.

1951 II 496: Rakentamisesta maaseudulla annetun lain 3 §:n mukaan rakennuslautakunnan tuli mm. huolehtia kunnan rakennusten rakentamisesta ja siis myös rakentamiseen liittyvien taloudellisten kysymysten hoitamisesta. Näitä tehtäviä ei siten kansakoulun osalta ollut voitu osaksikaan antaa erityiselle rakennustoimikunnalle. (äänestys 3—2)

1968 II 62: Koska kunnanlääkäri voitiin vapauttaa virasta vain yleisestä lääkärinhoidosta annetun lain 19 §:ssä mainitusta syystä ja sanotun lainkohdan mukaisessa järjestyksessä, häntä ei niin ollen voitu irtisanoa virastaan virkasäännön määräysten perusteella.

<sup>3</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus s. 88 ja s. 276 s. sekä Hannus s. 265 ja s. 277 sekä KHO 1960 II 110 A: Vuositilintarkastajien johtosäännössä katsottiin voitavan asettaa vuositilintarkastajille erityisiä vaalikelpoisuusehtoja sen lisäksi mitä kunnallislaisissa oli säädetty. Vrt. KHO 1936 II 1982: Valtuusto ei voinut siirtää kunnan maatilojen hallintotehtäviä köyhäinhoitolautakunnalle, koska tehtävillä ei ollut yhteyttä köyhäinhoitoon.

<sup>4</sup> KHO 1967 II 33: Kaupunginvaltuusto ei voinut KunL 10 §:n nojalla antaa itsenäisinä yrittäjinä toimiville nuohoojille määräyksiä johtosäännöllä. — Samoin vesi-, johto- ja viemäritöiden osalta KHO 1970 II 46.

Myös erityislainsäädännössä voidaan määritellä ehtoja ja rajoja kunnanvaltuuston organisaatiovallalle. Niinpä esimerkiksi RakL 10 b.3 §:n mukaan kunnassa voi olla rakennustarkastusvirasto, jonka tehtävistä ja viranhaltijoiden tehtävistä määrätään viraston johtosäännössä. Terveyslautakunta voi asettaa jaoston päättämään elintarvikeasetuksen mukaan lautakunnalle kuuluvista tehtävistä (A 1952/408, 29.2 §). Useissa säännöksissä edellytetään myös, että kunnassa on tietty virka tai virkoja (esim. AlkoholiL 75 a §, L palo- ja pelastustoimesta 12 §). Myös tällaiset erityissäännökset luonnollisesti rajoittavat kunnanvaltuuston päätösvaltaa samoin kuin se, että osa organisointia koskevista säännöistä on alistettava valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Tällaisesta organisaationormien valtiollisesta valvonnasta ollaan kuitenkin osittain luopumassa.<sup>5</sup>

Kunnanvaltuuston organisaatiovaltaa koskevat myös yleiset kunnanvaltuuston päätösvaltaa rajoittavat periaatteet. Organisaatiovallankin on pysyttävä kunnan toimialan puitteissa ja siinä on noudatettava yleisiä hallintoperiaatteita, kuten esimerkiksi puolueettomuutta ja tasapuolisuutta.<sup>6</sup>

Näissä yleisissä rajoissa kunnanvaltuusto voi siis järjestää kunnan hallintoa. Varsinkin kunnan yleisellä toimialalla tämä organisointivalta on laaja,<sup>7</sup> mutta kuten edellä on perusteltu, KunL:iin perustuvaa organisointivaltaa ei sinänsä rajoita myöskään tietyn toiminnan määrittely erityislaissa, ellei siinä samalla nimenomaisesti järjestetä toimintaa tietyllä tavalla. Esimerkiksi hallinnollisilla määräyksillä ei yleensä voida rajoittaa tätä organisointivaltaa, ellei laki edellytä tuollaista valtaa valtion viranomaiselle.<sup>8</sup> Kunnanvaltuusto voi näissä rajoissa perustaa ja lak-

<sup>5</sup> Ks. *Hannus* s. 94 s., *KM* 1973: 60 s. 27 ja sosiaalihallinnon osalta *KM* 1979: 56 s. 29. Esimerkiksi kouluhallinnossa suunta ei ole sama, ks. *Nuorteva SKL* 17/1979.

<sup>6</sup> *KHO* 1973 II 56 koskee kaupunginvaltuuston hyväksymän kaupungin katu- ja kunnossapitorahaston sääntöä, jonka katsottiin asettaneen eräät tontinomistajat ja -haltijat toisia kaupungin jäseniä edullisempaan asemaan. Kaupunginvaltuusto oli siten ylittänyt toimivaltansa. Päätöksessä *KHO* 11.4.1979 t. 1815 katsottiin valtuuston käyttäneen väärin harkintavaltaansa lakkauttaessaan yleisten töiden lautakunnan ja perustaessaan tilalle teknisen lautakunnan. Kyseessä ei ollut todellinen organisaation muutos, koska uuden lautakunnan johtosäännössä sille oli määritelty melkein samansisältöinen toimiala ja tehtävät ja myös jäsenmäärä oli sama. Valtuustolta oli siten puuttunut perusteet näihin päätöksiin.

<sup>7</sup> Ks. *Kuuskoski & Hannus* s. 277, *Österman* s. 4.

<sup>8</sup> *KHO* 1978 II 119: Kunta ei kirjasto-ohjesääntöä hyväksyessään ollut sidottu niihin kirjastohenkilökunnan virkanimikkeisiin, jotka mainittiin OPM:n kirjastoA

kauttaa kunnallisia hallintoelimiä,<sup>9</sup> kuten lautakuntia, johtokuntia ja niiden alaisia virastoja ja virkoja, määritellä niille toimivaltaa tai täydentää laissa määriteltyä toimivaltaa, siirtää lautakunnalta tehtäviä toiselle,<sup>10</sup> määrätä mahdolliseksi päätösvalan pidättäminen esimerkiksi johtokunnalta tai viranhaltijalta lautakunnalle (ks. tarkemmin luku D.III.3), siirtää päätösvaltaansa muille kunnan elimille jne.

#### b. Kunnan elinten toimivalta

Kuten edellä todettiin, kunnanvaltuuston organisointivallalle asettavat yleiset puitteet kunnan toimiala ja sen puitteissa käytettävän toimivallan laajuus, sillä kunnanvaltuuston organisointivalta ei voi laajentaa kumppaakaan. Juuri näihin rajoituksiin ei yleensä ole kiinnitetty riittävää huomiota, vaan organisointivaltaa on selvitelty yleensä vain teknisenä toimintana, erilaisten kunnallisten organisaatiosäännösten laatimisena ja antamisena. Organisointivallan sisältöä ja ulottuvuutta koskevat ongelmat on tässä yhteydessä yleensä sivuutettu.<sup>11</sup>

Kunnan toimialan erittelyssä onkin lähes poikkeuksetta tutkittu toisaalta yleensä tuohon toimialaan kuuluvan tehtäväkokonaisuuden *alaa*, toisaalta eroa erityistoimialan ja yleisen toimialan tehtäväpiirin välillä. Huomiota ei sen sijaan yksityiskohtaisesti ole kiinnitetty kysymyksiin kunnan elimen *toimivallan laajuudesta* ja *toimivallan oikeudellisesta perustasta*, kun se hoitaa näitä sen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Kunnan toimivaltaa on usein jopa käytetty synonyymina kunnan toimialan käsitteelle.<sup>12</sup> Myös kunnan toimialaa koskevassa oikeuskäytännössä on yleen-

31 §:n nojalla antamassa kirjastohenkilökunnan palkkaukseen myönnettävän valtionavun perusteita koskevassa päätöksessä.

<sup>9</sup> KHO 1959 II 487: Kunnanvaltuuston päätös lakkauttaa terveydenhoitolautakunta ja siirtää sen tehtävät kunnanhallituksen hoidettaviksi ei ollut lain vastainen.

KHO 1963 II 348: Valtuustolla oli oikeus viranhaltijaa kuulematta päättää viran lakkauttamisesta perustamatta samalla uutta virkaa.

<sup>10</sup> Vrt. kuitenkin KHO 1960 II 813, jossa katsottiin, ettei sosiaalilautakunnan päätösvaltaa voitu siirtää toisen kunnan sosiaalilautakunnalle työlaitospäätöksen täytäntöönpanossa.

<sup>11</sup> Tämä pitää paikkansa mm. Ikkalan kunnan organisaatiovaltaa koskevasta esityksestä, ks. Ikkala s. 31 ss.

<sup>12</sup> Ks. esim. Ikkala s. 1 alav. 1 ja Backman JFT 1968 s. 411 alav. 1, jotka nimenomaisesti samastavat kunnan toimialan ja toimivallan. Synonyymeina näitä

sä otettu kantaa vain siihen, kuuluuko tietty toiminta kunnan tehtäväpiiriin, sen toimialaan, vai ei, mutta ei sen sijaan suoraan siihen, onko kyseisessä toiminnassa pysytty myös kunnan elimelle kuuluvan toimivallan puitteissa.

Kunnan elinten toimivallan tutkiminen on kuitenkin välttämätöntä jo siksi, että hallintoelinten toimivaltaa koskevat ongelmat ovat myös kunnallishallinnon tehtävien laajentuessa lisääntyneet. Kunnan toimialaa ei ole mahdollista käsittää pelkästään luettelemalla ne tehtävät, jotka kunnalle voivat kuulua. On selvittävä myös *minkälainen ja kuinka laaja* valta kunnan elimillä on noita tehtäviä suorittaessaan.<sup>13</sup> Erityisesti on selvittävä oikeudelliset rajat, joissa kunnan elimet voivat säännellä yhteiskunnallisia suhteita — lähinnä kansalaisten asemaa — asettamalla velvollisuuksia, perustamalla tai myöntämällä etuja ja oikeuksia, tai saattamalla kansalaiset muulla tavalla riippuvaksi kunnan viranomaisen päätöksestä.

Yhden lähtökohdan voi tarjota sen selvittäminen, minkälaista toimivaltaa kunnan elimillä yleensä voi olla. Tältä kannalta relevantin yleisen määritelmän on esittänyt jo K. J. Ståhlberg:<sup>14</sup> »Kunnallinen itsehallinto on laadultaan yleensä hallintotoimintaa, kunnallistehtäviä varten tarvittavain toimenpiteiden aikaansaamista voimassa olevan oikeusjärjestyksen rajoissa.» Hallinnollisena toimintana näiden toimenpiteiden onkin katsottu realisoituvan lähinnä hallintotoimina,<sup>15</sup> kansalaisia velvoittavina tai heille oikeuksia perustavina päätöksinä. Kuntien toimintaan on kuitenkin katsottu voivan kuulua myös rajallinen määrä lainsäädäntöön ja lainkäyttöön (niiden määritelmien mukaan) luokiteltavaa toimintaa, yksityisoikeudellista ja ns. tosiasiallista toimintaa.

Näin yleisesti tarkasteltuna kunnan elinten toimivalta ei ole kuitenkaan erityisen ongelmallinen, sillä lainsäädännössä kunnan elimille voidaan järjestää periaatteessa minkälainen toimivalta tahansa. Ongelmat alkavat vasta pyrittäessä selvittämään, minkälaisuista ja -laajuuksista toimivaltaa kunnan elimillä voi olla ilman, että tuosta toimivallasta ja sen ulot-

käsitteitä käyttävät yleisesti mm. *Merikoski I* s. 203 ss. ja *Modeen KAikK* 1975. Vrt. *Muren* 1961 s. 123, joka erottaa nämä käsitteet toisistaan.

<sup>13</sup> *Holopaisen* s. 350 mukaan »ratkaisevina kansanvaltaisessa valtiossa ja kokonaisvaltaisessa järjestelmässä ovat kunta-kunnan jäsen relaatioon kuuluvat tekijät». Ks. myös *Holopainen* s. 391 s. ja *Hoikka* s. 31 s.

<sup>14</sup> *Ståhlberg* 1926 s. 64.

<sup>15</sup> *ibid.*

tuvuudesta nimenomaan säädetään erityisissä laeissa. Jos käytetään KunL 5.1 §:n epäonnistunutta terminologiaa, kysymys on siitä, minkälaista toimivaltaa kunnan elimillä voi olla, kun ne hoitavat tuon lainkohdan tarkoittamia kunnan itsehallintoon kuuluvia tehtäviä (ei siis laissa erikseen säädettyjä tehtäviä).

Kysymystä ovat meillä nimenomaisesti käsitelleet vain *Ikkala* ja *Holopainen*. Molempien lähtökohta on suurin piirtein samanlainen: kunnan elimillä ei kunnan yleisellä toimialalla yleensä ole julkisen vallan käyttöön oikeuttavaa toimivaltaa (toimivalta traditionaalisessa mielessä), vaan niiden toiminta on luonteeltaan yksityisoikeudellisen subjektin toimintaan rinnastettavaa.<sup>16</sup> Kummankaan esitys ei ole täysin konsistenttia.

Ikkalan mukaan kunta suorittaa 1948KunL 4 §:n edellyttämät, yleiseen toimialaansa kuuluvat tehtävät ja toimet »yksityisoikeuden sääntelemin keinoin», joskin »eräisiin kunnan vain KunL 4 §:n perusteella suoritamiin toimiin sisältyy kuitenkin julkisoikeudellista ainesta tuntuvasti enemmän» kuin puhtaasti yksityisoikeudellisiin toimiin.<sup>17</sup> Vaikka yleiseen toimialaan voikin kuulua tällaisia »julkisoikeuden värittämiä toimia», kuten koulujen valvontaan ja kurinpitoon liittyvät toimet, kunta on kuitenkin yleisellä toimialallaan täysin rinnastettavissa yksityisoikeudelliseen subjektin. Vastaavasti sen toimivalta yleisellä toimialalla »ei ole laadultaan vain julkisoikeudelliselle subjektille kuuluvaa toimivaltaa».<sup>18</sup> Kunnilla ei ole myöskään oikeutta pakkovallan käyttöön. Toisaalta Ikkala kuitenkin viittaa HM 50.1 §:ään, jonka mukaan Suomi on jaettu mm. kuntiin yleistä hallintoa varten. Kunnalla on »ns. imperium, so. mahdollisuus julkisen vallan käyttöön, alueellaan».<sup>19</sup>

Holopaisen yleinen kanta on samantyyppinen. Holopaisen mukaan kunnan yleiseen toimialaan ei kuulu muuta julkisen vallan käyttöä kuin kuntien oikeus verottaa jäseniään. Muuten yleisen toimialan puitteissa toimiminen on luonteeltaan yksityisoikeudellista.<sup>20</sup> Tosin Holopaisen

<sup>16</sup> Samantyyppisen kannan esittää *Sundberg* s. 35 ss. Ks. myös *Modeen KaikK* 1976 s. 100, jonka mukaan kunta ei yleisen toimivallan nojalla käytä julkista valtaa, »vaan kysymyksessä on lähinnä vapaaehtoisten ja valtion tukea vaille jäävien kunnallisten laitosten ja palvelusten aikaansaaminen».

<sup>17</sup> *Ikkala* s. 186 ja s. 184.

<sup>18</sup> s. 184 s.

<sup>19</sup> s. 18.

<sup>20</sup> *Holopainen* s. 352 ja s. 391, *Holopainen* 1977 s. 37. Vrt. *Modeen JFT* 1969 b s. 472, joka arvostelee em. Holopaisen kantaa ottamalla esimerkiksi »s.k. tjänande förvaltning, t.ex. ungdomssocial eller kulturfrämjande verksamhet».

käsitys yleiseen toimialaan liittyvän toimivallan laajuudesta ja luonteesta ei liene aivan näin kategorinen, sillä hän käyttää kolmea erilaista julkista valtaa kuvaavaa termiä: »Välittömällä julkisella vallalla» Holopainen tarkoittanee lähinnä hallintopakkoa,<sup>21</sup> kun sen sijaan »julkinen valta» merkitsee samaa kuin puuttuminen ulkopuolisiin oikeuspiireihin tai etujen ja oikeuksien myöntäminen.<sup>22</sup> »Välilliseen julkiseen valtaan» taas kuuluu mm. verotusoikeus.<sup>23</sup> Toisaalta Holopainen toteaa myös, ettei etenkin aikaisemmin yleisellä käsityksellä, jonka mukaan kunnat ovat toiminnassaan rinnastettavissa yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, ollut minkäänlaista oikeudellista perustaa.<sup>24</sup>

Sekä Ikkalan että Holopaisen yleinen kanta jättää varsin vähän sijaa kunnan yleiselle toimialalle, ts. kunnan tehtävien sille piirille, jota ei nimenomaisesti ole määritelty lainsäädännössä. Jos tuota kantaa sovelletaan johdonmukaisesti KunL 5.1 §:n jakoon, kunnan itsehallintoon kuuluvien tehtävien toteuttamiseksi kunta voi turvautua vain yksityisoikeudellisiin (tai korkeintaan »julkisoikeuden värittämiin») toimiin. Yleinen toimiala supistuisi vain ei-hallinnolliselle tehtäväalueelle.

Tällainen johtopäätös ei vastanne yleistä käsitystä kunnan yleisen toimialan laajuudesta. Erittelemättömänä se vaikeuttaa mm. yleiseen toimialaan liittyvien oikeusturvaongelmien selvittämistä. Onkin nähdäkseni syytä eritellymmiin tutkia, minkälaatuista ja -laajuista julkista toimivaltaa kunnalla voi olla yleisellä toimialallaan. Lähtökohtana voidaan pitää, että julkinen valta voi realisoitua eriasteisesti: varsinaiseen hallintoon kuuluva tehokkain ja voimakkain julkisen vallan käyttömuoto lienee *hallintopakko*. Sitä lievempiä muotoja ovat erilaiset *hallintotoimet*,<sup>25</sup> joilla puututaan kansalaisten oikeuspiiriin velvollisuuksia asettamalla tai myöntämällä etuja tai oikeuksia (vrt. Holopaisen »julkinen valta»), ja *muut toimet*, joiden johdosta kansalaiset voivat tulla riippuvaksi kunnan viranomaisen päätöksestä. Jo perinteisesti on katsottu, että kunnan ylei-

<sup>21</sup> Ks. erityisesti *Holopainen* s. 392, jonka mukaan »Kunnan orgaanien välittömän julkisen vallan käyttö perustuukin pääasiallisesti erityislakeihin. ... Tätä vaatiikin pakkotoimenpiteiden kohteina olevien yksityisten oikeussuoja.» Ks. myös mt. s. 350 ja *Ståhlberg* 1926 s. 320.

<sup>22</sup> Ks. *Holopainen* s. 79. Esimerkkinä Holopainen mainitsee mm. huoltoavun myöntämisen.

<sup>23</sup> mt. s. 392.

<sup>24</sup> mt. s. 403.

<sup>25</sup> Hallintotoimien jaotteluista ks. *Merikoski II* s. 44 ss.



seen toimialaan kuuluvat talous- ja järjestysasiat tarkoittivat nimenomaan hallinnollisia tehtäviä erotukseksi lainsäädäntöön ja lainkäyttöön luetuista toimista.<sup>26</sup> Julkisen vallan käyttöä ei yleensä sen sijaan sisälly *ns. tosiasiallisiin* tai *yksityisoikeudellisiin toimiin*.

Näistä julkisen vallan eriasteisista muodoista kunnalliseen itsehallintoon ei yleensä ole katsottu kuuluvan oikeutta hallintopakon käyttämiseen, vaan tähän on edellytetty aina erityisvaltuutusta nimenomaisessa lain säännöksessä.<sup>27</sup> Pakkotäytäntöönpanossa kunnan elimet voivat myös saada virka-apua valtion viranomaisilta.<sup>28</sup> Lain erityissäännökseen perustuu perinteisesti niin ikään julkisen vallan käyttöä edellyttävä yleinen norminanto (KunL 10 §).

Vaikka asiasta ei olisikaan nimenomaisesti säädetty erityisessä laissa, kunnalla on kuitenkin yleisellä toimialallaan tietty oikeus julkisen vallan käyttöön. Kunnan elimet voivat itsehallinnon puitteissa suorittaa myös (traditionaalista) toimivaltaa edellyttäviä hallintotoimia, tehdä hallintopäätöksiä. Tämä toimivalta ei voi olla kovin laajaa, mutta esimerkiksi kunnanvaltuusto voi liittää erilaisiin avustuksiin tai lainoihin ehtoja ja valvoa niiden toteuttamista. Tällaista toimivaltaa voi liittyä myös *ns. tosiasialliseen toimintaan*, (jonka puitteet usein on tosin säädetty erityislaeissa) kuten opetus, sairaanhoito jne.

Kunnan ao. elin voi myös erityislainsäädännössä määriteltyä tehtävää suorittaessaan päättää sen suorittamiseksi tarvittavista hallintotoimista. Vaikka esimerkiksi huoltoavun myöntämisestä on säädetty erikseen (HaL 1951/116), kunta voi periaatteessa suorittaa tuolla alalla myös hallintotoimia, joista ei laissa ole säädetty. Tätä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa hallinnollista toimivaltaa rajaa kuitenkin jo se, että toimivaltaa voidaan käyttää vain kunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä.<sup>29</sup> Oikeuskäytännöstä voidaan selostaa kaksi päätöstä esimerkiksi ratkaisuista, joissa tuollaista yleiseen toimialaan kuuluvaa toimivaltaa on (ainakin implisiittisesti) katsottu olevan.

<sup>26</sup> Ks. *Kuuskoski & Hannus* s. 37, *Muren* 1961 s. 145 ss.

<sup>27</sup> Ks. kunnallisesta hallintopakosta yleisesti *Aura SKL* 1922 ja *Pokki MK* 1964. *Aura* ma. s. 75 katsoo, että tällainen hallintopakovalta voidaan perustaa jopa alistettavalla kunnallissäännöllä.

<sup>28</sup> *Ståhlberg* 1926 s. 70.

<sup>29</sup> Ks. myös *Holopainen* s. 395, jonka mukaan kunnan orgaaneilla on yleisen toimialan osoittamassa laajuudessa oikeus ryhtyä monen erityislain alaan kuuluneisiin tehtäviin, jos erityislaki kumotaan.



*KHO 1948 II 581:* Kaupunginhallitus hyväksyi kaupungin sähkölaitoksen päätökseensä liittämän ehdon, jonka mukaan yhtiön oli urakoitsija-oikeudet saadaksen muutettava toiminimensä. Kaupunginhallituksen ei voitu katsoa menneen toimivaltaansa ulommaksi.

*KHO 1974 II 119:* Kaupungilla oli KunL 4 §:n mukaan valta määrätä, mitä katuja linjaliikenteen tuli sen alueella käyttää ja siten myös valta muuttaa henkilölinjaliikenteessä käytettyjä reittejä edellyttäen, että liikenneluvan mukainen liikenne edelleen pysyy tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja että liikennettä muutoinkin voidaan edelleen harjoittaa liikenneluvan mukaisesti.

### *c. Toimivallan oikeudellinen perusta*

Hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen on lähinnä HM 92.1 §:n nojalla yleisesti katsottu kuuluvan, että virkatoiminnan on perustuttava (aineelliseen) lakiin. Nytemmin lainalaisuusperiaatetta on täsmennetty myös *muodollisen* lainalaisuuden vaatimuksella edellyttämällä, että »hallintoviranomaisten toiminnan tulee aina ja kaikissa tapauksissa nojautua lakiin eli ... viranomaisten toimintavaltuuksien tulee aina olla laista johdettavissa».<sup>30</sup> Toisin sanoen, ainakaan traditionaalinen, hallintokoneistosta ulospäin suuntautuva ja kansalaisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi puuttuva toimivalta ei valtionhallinnossa voi perustua pelkkään hallinnonsisäiseen määräykseen, eikä hallintoelin siten voi myöskään perustaa tällaista toimintaansa pelkästään tuollaiseen määräykseen. Toisaalta toimivalta traditionaalisessa mielessä valtana puuttua kansalaisten asemaan tulee määritellä riittävän yksityiskohtaisesti. Pelkkä toimivallan yleinen määrittely — esimerkiksi viranomaisen tehtäväpiirin yleinen luonnehdinta — ei yleensä ole riittävä, vaan on selvitettävä myös, mikä merkitys tällaisella tehtävänmäärittelyllä on ja missä muodoissa toimivalta voidaan määritellä.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Merikoski II s. 29. Samoin *Taxell* s. 111. Ks. myös yleisesti *Mäenpää* 1981.

<sup>31</sup> Ks. tarkemmin *Mäenpää* 1979 s. 182 ss. ja s. 194 ss. Jotta hallintokoneiston organisatorista rakennetta voidaan oikeudellisesti tutkia, toimivaltaa on tarkasteltava eritellysti myös muista kuin tästä traditionaalisesta, oikeusvaltiollisesta aspektista. Siihen kuuluu myös toimivalta hallintokoneiston sisäisessä organisatiossa — erityisesti asteellinen toimivalta (jolla luonnollisesti on merkitystä myös traditionaalisen toimivallan määräytymiselle). Toimivaltakäsitetä ovat meillä tarkastelleet erityisesti traditionaalisessa merkityksessä *Sinisalo* s. 43 ss. ja *Kalima* s. 205 ss.

Hallinnon lainalaisuusvaatimus HM 92.1 §:n tarkoittamassa aineellisessa merkityksessä koskee epäilemättä myös kunnallishallintoa. Myös kunnan elimet suorittavat erityisiä hallintotoimia, joilla »voidaan ryhtyä kansalaisten oikeuspiiriin ainoastaan, mikäli laki, olkoonpa varsinaisessa eduskuntalaissa, oikeusasetuksessa tai tavanomaisessa oikeudessa oleva oikeussääntö, siihen valtuuttaa».<sup>32</sup> Erityisenä ongelmana on kuitenkin tuon lainalaisuusvaatimuksen ja kunnan organisaatiovallan suhde.

Vaikka lainalaisuusvaatimus koskeekin periaatteessa myös kunnallishallintoa, sen soveltamiseen liittyy erityispiirteitä, jotka pohjimmiltaan johtuvat kuntien hallinnon perustumisesta kansalaisten itsehallintoon ja konkreettisemmin liittyvät kunnan toimialan kahtiajakoon yleiseen ja erityiseen toimialaan KunL 5.1 §:ssä. KunL 5.1 § määrittelee yleisesti *tehtäväpiirin*, jonka puitteissa kunnan elimet voivat toimia ja käyttää toimivaltaansa. Jos kysymys olisi valtionhallinnon elimen toimivallan määrittelystä, KunL 5.1 §:n tyyppinen toimialaa osoittava säännös ei yleisyytensä vuoksi sinänsä — edellä esitetyin perusteluin — voisi luoda tuolle elimelle julkisen vallan käyttöön oikeuttavaa (traditionaalista) toimivaltaa. *Kunnallishallinnossa* tilanne on kuitenkin monimutkaisempi. Toimivallan oikeudelliselle perustalle asetettavat vaatimukset eroavat sen mukaan, onko kysymyksessä erityistoimiala (KunL 5.1 §: kunnalle laissa erikseen säädetty tehtävät) vai yleinen toimiala (KunL 5.1 §: kunnan itsehallintoon kuuluvat tehtävät).

Erityislaissa määriteltyjen tehtävien osalta lainalaisuusperiaate on edellä tarkoitettussa mielessä sovellettavissa täydessä laajuudessaan. Kunnan elimille ei siten voida määritellä (traditionaalista) toimivaltaa sisältävää tehtävää esimerkiksi pelkästään asetuksella tai valtion hallintoelimen määräyksellä, eikä toimivaltaa voida myöskään luoda (julkisoikeudellisella) sopimuksella.<sup>33</sup> Lainalaisuusperiaatteen ohella tässä on

<sup>32</sup> *Ståhlberg 1928 s. 322. Ks. myös Ståhlberg 1926 s. 70 s.*

<sup>33</sup> Näiden oikeusvaltiollisten periaatteiden ja KunL 5.2 §:n kannalta varsin arvelluttava järjestely on laissa työsuojeluhallinnosta annetun lain muuttamisesta (1980/475). Sen 9 a §:n mukaan valtion ja kunnan työsuojeluviranomaiset voivat sopia keskenään siitä, kumman valvontaan tietty työpaikka kuuluu. Säännöstä perustellaan pelkästään näiden viranomaisten välisen »jäykän toimivallan» muuttamisella joustavammaksi, mutta siihen liittyviin periaatteellisiin oikeudellisiin ongelmiin ei kiinnitetä huomiota, HE n:o 49/1980 vp s. 3. Ks. myös *Modeen SK 1980 s. 1336*, joka katsoo, ettei sopimuksella voida säädellä hallintoelimen päätöksentekotapaa.

luonnollisesti merkitystä myös ensisijaisesti valtion ja kunnan suhdetta sääntelevällä KunL 5.2 §:llä, joka kieltää asettamasta kunnalle uusia tehtäviä muutoin kuin säätämällä siitä (muodollisella) lailla.<sup>34</sup> Tällaisessa laissa tulee riittävän selvästi määritellä perusteet, joilla kunnan elimet käyttävät tuollaista toimivaltaa.

Sen sijaan yleisellä toimialalla jo KunL 5.1 §:n yleisestä toimialasäännöksestä johtuu, että kunnan elimillä voi olla myös tietynasteista julkisen vallan käyttöön oikeuttavaa toimivaltaa, jonka ei edellytetä perustuvan tuota lainkohtaa tarkempaan lain säännökseen. Tuota toimivaltaa voi KunL 7.1 §:n perusteella yleensä käyttää kunnanvaltuusto tai se voi määritellä sitä muille kunnan elimille KunL 7.2 (7.3) §:n tarkoittamaan toimintaan. Ja koska jyrkkää rajaa erityisen ja yleisen toimialan välillä ei voi tehdä, kunnan päätösvaltaan kuuluu periaatteessa myös — lain rajoissa — täydentää laissa erikseen säädettyihin tehtäviin liittyvää toimivaltaa. Tosin erityislainsäädäntö on usein varsin yksityiskohtaista, joten kunnan päätösvalta on tältä osin rajallinen.

Tähän etenkin kunnallishallinnon yleiseen toimialaan kuuluvan toimivallan määrittelytavalle ominaiseen piirteeseen on — tosin varsin yleisellä tasolla — kiinnittänyt huomiota *Kari Sinisalo* korostaessaan, että vaikka orgaanin toimialasta säätäminen ei sinänsä luo sille minkäänlaista kompetenssia, niin »välillisesti toimialaa koskevat säännökset voivat vaikuttaa toimivaltaan». Sinisalon mukaan näin on mm. silloin, kun toimivaltasäännökset rakentuvat periaatteelle, että valtaa on vain erikseen säännellyllä toimialalla. »Tällainen sääntelytapa tulee kysymykseen nimenomaan kunnallisoikeudessa ja ns. välillisen valtionhallinnon alalla. Esim. kunnan osalta säädetään ensin, mihin toimialaan se on sidottu; tämän lisäksi kukin kunnallinen orgaani (esim. kunnallishallitus) saa toimia tällä toimialalla vain kompetenssinsa puitteissa.»<sup>35</sup> Samaa tarkoittanee myös *Kalima*, kun hän Sinisalon esitykseen nojautuen yrittää vastata kysymykseen, oikeuttaako KunL 5.1 §:n säännös toimivallan käyttämiseen: »Kiis-

<sup>34</sup> Ks. *Holopainen* s. 365 ss., joka ymmärtääkseni tarkastelee tuon säännöksen merkitystä juuri tästä itsehallintoa suojaavasta aspektista. Vrt. *KHO 1959 II 215*, jossa katsottiin, ettei *ministeriön päätös* siirtää moottoriajoneuvorekisterin pito lääninhallitukselta Helsingin kaupungille loukannut kaupungin oikeutta.

<sup>35</sup> *Sinisalo* s. 57. Samalla sivulla alaviitteessä Sinisalo vielä täsmentää, että »normeeraus on monimutkaisempaa kuin yleensä valtionhallinnossa sen vuoksi, että toimiala määrätään ensin koko subjektia — kuntaa — koskevasti (esim. KunL 4 §) ja sen jälkeen erikseen kunkin kunnallisen orgaanin kompetenssi.»

tämätöntä lienee se, että sama lain säännös (KunL 5.1 §), jonka avulla osoitetaan kunnan tehtäväpiiri, mahdollistaa myös organin toimivallan osoittavan *normin* käyttämisen.»<sup>36</sup> Sinisalo tai Kalima eivät kuitenkaan nimenomaisesti määrittele, minkälaiseen normiin tuon kunnan yleiseen toimialaan liittyvän toimivallan tulee perustua. Tämä onkin ymmärrettävää, sillä molemmat tutkivat toimivaltaa nimenomaan valtionhallinnon elinten kannalta.

Mikäli hyväksytään edellä esitetty kanta, jonka mukaan yleiseen toimialaan voi liittyä myös toimivaltaa traditionaalisessa mielessä, on johdonmukaista edellyttää, että tuo toimivaltakin perustuu yleisesti oikeusjärjestykseen ja erityisesti asianmukaiseen normiin siinä. Kunnanvaltuuston osalta tämä edellytys toteutuu nähdäkseni KunL 7.1 §:n yleissäännöksessä. Sen määrittelemään kunnanvaltuuston päätösvaltaan kuuluu myös edellä tarkoitettun julkista valtaa sisältävän toimivallan käyttäminen. Tämä ei estä määräämästä asiasta esimerkiksi kunnanvaltuuston työjärjestyksessä. Muiden kunnan elinten osalta vastaava toimivalta voi perustua vain asianomaiseen kunnanvaltuuston antamaan organisaatiosäännökseen.<sup>37</sup>

#### *d. Hallinnon järjestelyn sitovuus*

Vaikka valtuuston valta järjestää kunnan hallintoa voikin koskea ja velvoittaa välittömästi vain kunnan elimiä, kunnallisilla ohje- ja johtosäännöillä on katsottu olevan ainakin välillisesti vaikutusta myös kunnan hallinnon ulkopuolisiin.<sup>38</sup> Useissa tapauksissahan jo kunnan elinten toimivalta (myös traditionaalisessa merkityksessä) saattaa perustua niihin. On myös katsottu, että yksityinen kuntalainen ei voisi kunnan viranomai-

<sup>36</sup> Kalima s. 206. (Hieman epäselväksi tosin jää, mitä *normin käyttäminen* tässä yhteydessä merkitsee.) Kalima laajentaa tämän toimivaltatarkastelun soveltumaan myös valtionhallinnon elimiin, mutta ei kiinnitä Sinisaloon tavoin huomiota kunnallishallinnon erityispiirteisiin tässä suhteessa.

<sup>37</sup> Ks. myös *Herlitz II* s. 232 ss., joka katsoo tosin, että »det ligger i sakens natur», että kaiken vallankäytön on perustuttava valtiollisiin säännöksiin, mutta myöntää, että vallankäyttö voi joskus perustua myös kunnallisiin normeihin.

<sup>38</sup> Ohje- ja johtosäännön hyväksyminen on myös valituskelpoinen päätös. Ks. *Hallberg* s. 322 s., joka kuitenkin näyttää johtavan tämän kannan muista tekijöistä kuin siitä, että sääntö voisi vaikuttaa kansalaisten asemaan. Ks. myös *Andersson* s. 82.

selta vaatia »sellaista, joka lautakunnan johtosäännön perusteella ei kuulu lautakunnan toimivaltaan».<sup>39</sup> Vaikka tämä käsitys onkin erittelemättömänä puutteellinen — siinä ei mm. oteta huomioon lautakunnan lakiin perustuvia tehtäviä — se viittaa nähdäkseni suhteellisen vakiintuneeseen käsitykseen ohje- ja johtosääntöjen oikeudellisesta luonteesta: niitä on yleensä pidetty luonteeltaan oikeussääntöinä tai ainakin velvoittavuudeltaan niihin rinnastettavina.<sup>40</sup> Kunnallishallinnon osalta ei Suomessa olekaan yhtä jyrkästi kuin valtionhallinnossa erotettu luonteeltaan ei-oikeudelliseksi luonnehdittua hallinnon sisäistä piiriä, oikeudelliseksi katsotusta hallinnon suhteesta kansalaisiin. Tämä organisaatiovallan yleinen oikeudellinen luonne on otettava huomioon, kun seuraavassa tarkastellaan tuon vallan sitovuutta nimenomaan kunnan elinten kannalta.

Kunnan hallinnon järjestämiseksi annettavien johto- ja ohjesääntöjen sitovuudesta ei ole samanlaista nimenomaista säännöstä kuin talousarvion velvoittavuudesta, joskin lähtökohtana on myös kunnanvaltuuston hallinnon järjestämistä koskevien päätösten sitovuus. Oikeuskäytännön perusteella on myös pääteltävissä tiettyjä eritellympiä periaatteita tämän sitovuuden ulottuvuudesta.

1. Kunnallishallinnossa yleensä on noudatettava sen organisaatiota koskevia ohje- ja johtosääntöjä.

*KHO 1950 II 296:* Kunnanjohtajan virkaa ei voitu täyttää ennen kuin kunnanhallituksen ohjesääntö, johon sisältyivät määräykset viran täyttämisyjärjestyksestä oli tullut voimaan.

*OKa 1974 s. 12:* Kunnanhallitukselle annettu huomautus siksi, että se oli päättänyt jättää rakennuslautakunnan tehtäväksi työntekijän ottamisen eräälle rakennustyömaalle, vaikka kunnanvaltuuston vahvistaman johtosäännön mukaan työntekijän ottamisesta rakennustoimiston suoritettavana oleviin töihin päätti kunnan rakennusmestari, eikä kunnanhallituksella ollut oikeutta poiketa johtosäännön määräyksistä.

2. Tällainen sääntö sitoo myös kunnanvaltuustoa, joka ei voi poiketa siitä kuin muuttamalla sääntöä tai hyväksymällä uuden säännön. Myös

<sup>39</sup> *Österman s. 4.*

<sup>40</sup> *Ståhlberg 1926 s. 64* samastaa oikeussääntöinä kunnalliset järjestyssäännöt ja ko. ohje- ja johtosäännöt. *Kuuskoski & Hannus s. 79* rinnastaa oikeussääntöihin säännöissä annettavat »pysyvät määräykset». Vrt. *Ikkala s. 32*, joka rajoittaa niiden vaikutuksen kunnallishallinnon sisälle ja *Hannus s. 94*, joka katsoo, että ne kohdistuvat lähinnä kunnan sisäiseen hallintoon, »joskin niillä on huomattavaa vaikutusta myös ulospäin».

kunnan ulkopuolisten viranomaisten on otettava voimassaoleva sääntö huomioon.

Valtuusto ei niin ollen voi poiketa ohjesäännössä tai johtosäännössä vahvistetuista viran pätevyysvaatimuksista määrittelemällä erikseen tekemällään päätöksellä toisenlaiset pätevyysvaatimukset. Virkaa täytettäessä on siten noudatettava voimassaolevaan ohjesääntöön (*KHO 16.2.1979 t. 795*) tai johtosääntöön (*KHO 16.2.1979 t. 789*) sisältyviä pätevyysvaatimuksia tuollaisesta mahdollisesta erillispäätöksestä riippumatta.

*KHO 1967 II 20:* Koska virkasäännön mukaan virkamiehen oli osoitettava palkkausta koskeva vaatimuksensa ao. kunnalliselle lautakunnalle ja lautakunnalle niin ollen kuului antaa asiassa ratkaisu, LO:n ei olisi tullut käsitellä virkamiehen lääninhallitukselle tekemää valitusta hakeumuksena vaan valituksena ammattikoulun johtokunnan ja kunnanhallituksen antamista päätöksistä.

*KHO 1974 II 43:* Valtuuston hyväksymän matkailulautakunnan johtosäännön 2.2 §:n mukaan lautakunta valitsi keskuudestaan sihteerin, joka toimi samalla kunnan matkailuasiamiehenä. Valtuuston sittemmin hyväksymän kauppalanviraston johtosäännön mukaan kansliasihteerin tuli toimia matkailulautakunnan sihteerinä ja matkailuasiamiehenä. Matkailulautakunnan johtosäännön 2.2 §:n katsottiin lakanneen olemasta voimassa sihteeriiä koskevalta osalta valtuuston päättäessä muuttaa kauppalanviraston johtosääntöä, vaikka nimenomaista päätöstä matkailulautakunnan johtosäännön kumoamisesta tältä osin ei ollut tehty.<sup>41</sup>

3. Säännön noudattamisessa kunnan elimillä on kuitenkin tietty, lähinnä täytäntöönpanoon liittyvä harkintavalta — mikä tahansa säännöstä poikkeaminen ei tee päätöstä lainvastaiseksi. Merkitystä on mm. sillä, onko poikkeamisella ollut tai voinut olla vaikutusta päätöksen lopputulokseen.

*KHO 1958 II 54:* Kaupunginvaltuustolla oli ollut valta mm. kaupungin työntekijöiden vuosilomasäännön estämättä päättää, että 1956 yleislakosta johtunut työstä poissaolo ei aiheuttanut työntekijöille vuosiloman vähennystä.

*KHO 1963 II 266:* Kaupunginhallitus oli voinut kaupunginkanslian johtosäännön määräyksen, jonka mukaan kaupunginsihteerin velvollisuutena oli edustaa kaupunginhallitusta oikeudenkäynneissä, estämättä

<sup>41</sup> Vrt. kuitenkin *KHO 1951 II 587:* Kun maalaiskunta oli velvollinen pitämään vain yhden kunnanlääkärin viran, valtuustolla oli oikeus ilman viranhaltijan suostumusta lakkauttaa vapaaehtoisesti perustamansa toinen kunnanlääkärin virka. Päätös siitä voitiin tehdä ennen kuin kunnanlääkärin ohjesääntö, joka edellytti kahta virkaa oli muutettu.

päättää, että kaupunginsihteerille suoritettiin asiamiehen tehtävistä oikeudessa ja takavarikkohakemusta koskevassa asiassa erityinen palkkio.

*KHO 1973 II 46:* Valtuuston vaalia koskeva päätös ei ollut syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä, vaikka viran hakuaika oli ollut kolme päivää pitempi kuin virkasäännössä oli määrätty ja aukijulistettaessa oli jätetty mainitsematta hakuajan päättyvän viimeisenä hakupäivänä kello 12.00.

4. Kunnan elin ei voi kuitenkaan tehdä suoranaisesti säännön vastaista päätöstä tai päätöstä, jossa säännössä sallittua harkintavaltaa käytetään väärin.

*KHO 1968 II 55:* Kaupungin virkasäännössä oli määrätty, miten virkavapausaika otetaan huomioon ikälisiä ja vuosilomia myönnettäessä. Kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta sisällyttää päätökseensä, jolla viranhaltijalle myönnettiin virkavapaus, ehtoa, että virkavapauden aikaa ei ollut niitä myönnettäessä luettava viranhaltijalle hyväksi.

*KHO 28.8.1980 t. 3940:* Virkasäännön 7.3 §:n mukaan väliaikaisen viranhaltijan oli täytettävä virkakelpoisuusvaatimukset, jollei vaalin suorittava viranomaisen erityisistä syistä toisin määrää. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan viran väliaikaista hoitajaa otettaessa oli ollut saatavissa määrättyt kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä. Asiassa ei ollut esitetty eikä siinä muutoinkaan ollut käynyt ilmi virkasäännön 7.3 §:n tarkoittamia erityisiä syitä. Kaupunginhallitus ei näin ollen ollut voinut virkasäännön 7.3 §:n nojalla ottaa H:a hoitamaan sanottua virkaa väliaikaisesti. Kaupunginhallitus ei myöskään ollut voinut julistaa virkaa uudelleen haettavaksi lääninoikeuden kumottua vaalin katsottuaan, ettei H täyttänyt vaadittuja pätevyysvaatimuksia, kun virkaan oli ollut myös päteviä hakijoita. Kaupunginhallituksen katsottiin käyttäneen harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan oli ollut käytettävissä.

#### *e) Hallinnon järjestämisestä kunnan hallintokoneistossa*

Kunnanvaltuusto voi perustaa kunnanhallitukseen, lautakuntaan ja johtokuntaan niihin liittyviä viranomaisia. Näistä tärkeimmät ovat jaostot, joita kunnanvaltuusto voi KunL 60.1 ja 71.1 §:n nojalla perustaa kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. KunL 73 §:n perusteella niitä voi olla myös johtokunnassa. Jaostoilla voi olla myös kuntaa ja kuntalaisia sitovaa päätösvaltaa. Mm. niille kunnanvaltuusto voi nimittäin siirtää KunL:n säättämässä rajoissa toimivaltaa toimielimeltä, johon ne liittyvät. Lisäksi kunnanhallituksen jaoston tehtävänä voi suoraan KunL 60.1 §:n



mukaan olla kunnanhallitukselle kuuluvien asioiden valmistelu ja — varsin yleisesti määriteltynä — myös muiden tehtävien suorittaminen.

KunL 61.1 ja 71.2 §:n mukaan kunnanvaltuusto voi siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle kuuluvia vähemmän tärkeitä asioita eräiden alempien viranomaisten ratkaistavaksi.<sup>42</sup> Myös tämän siirtämisinstituution muodostuminen nykyisenlaiseksi perustui hallintokäytännön paineisiin. Erityisesti ennen vuonna 1962 hyväksyttyä lain muutosta ongelmaksi koettiin, ettei toimivaltaa voitu kunnallislain mukaan yleensä siirtää viranhaltijoille: »Käytännössä ratkaisuvaltaa oli ollut pakko jättää viranhaltijoille ilman, että tätä olisi edellytetty laissa. Käytännön tarpeet vaativat näin ollen kysymyksessä olevien säännösten väljentämistä.»<sup>43</sup> Lain muutoksella laajennettiin kunnanvaltuuston valtaa siirtää kunnanhallituksen ja lautakunnan toimivaltaa käytäntöä vastaavaksi. Asiallisesti tämän sisältöisinä säännökset tulivat myös nykyiseen KunL:iin hieman laajennettuina.<sup>44</sup>

Toimivallan siirrosta päättää kunnanvaltuusto, sillä siirtäminen voi KunL 61 ja 71 §:n mukaan tapahtua vain sen hyväksymällä säännöllä tai taksalla, jossa siirrettävät asiat yksilöidään. KunL:n mukaan kunnan elimet eivät valtuustoa lukuunottamatta voikaan itse siirtää toimivaltaansa eikä tuollaista siirtämisvaltaa ole perustettu erityissäännöksissäkään. Kunnanvaltuuston yksinomaista valtaa tällaisiin toimivallan järjestelyihin voidaankin pitää yleisenä periaatteena, josta kunta ei myöskään oman organisointivaltansa puitteissa voi poiketa.<sup>45</sup> Kunnanvaltuuston toimi-

<sup>42</sup> Tämä toimivallan siirtämissäännöstö ei koske KunL 68 §:n sääntelemää lautakunnan asettamista, jolloin tärkeäkin osa kunnanhallituksen päätösvallasta voi siirtyä lautakunnalle. Ks. *Ikkala* s. 67 s. ja *Kuuskoski & Hannus* s. 276.

<sup>43</sup> HE 18/1962 vp s. 1. Käytännön perusteluista tuollaiselle käytäntöön perustuvalla siirtämiselle ks. *Johanson SKL 1958* s. 41. Oikeuskäytännöstä ennen lainmuutosta ks. *KHO 1951 II 496*: Valtuusto oli ylittänyt toimivaltansa asettaessaan erityisen rakennustoimikunnan määrättyä rakennusta varten, vaikka tehtävät kuuluivat rakennuslautakunnalle.

<sup>44</sup> Säännöksiä ei enää erityisesti perusteltu, ks. *KM 1971 A 21* s. 62 ja 66, *KM 1973: 60* s. 72 ja 76.

<sup>45</sup> Ks. myös oikeuskäytännöstä *KHO 1958 II 66*: Sosiaalilautakunta ei voinut siirtää lastenvalvojalle oikeutta ratkaista, onko esitys työlaitokseen määräämisestä tehtävä vai ei. *KHO 1958 II 382*: Sosiaalihoitaja oli ylittänyt toimivaltansa siirtämällä yleisvaltakirjalla asiainvalvojalle valtuudet sosiaalilautakunnan puhevallan ja sen päätäntävallan käyttämiseen viranomaisen luona. *KHO 1965 II 66*: Kauppalanhallituksen päätöksellä ei voitu kunnan viranhaltijoita valtuuttaa sopi-



valtaan kuuluu myös yleensä asettaa kunnan toimielimet. Käytännössä tärkeimpänä poikkeuksena on KunL 62.1 §:n mukaan kunnanhallituksen asettama toimikunta, mutta sitäkään ei aseteta muodollisesti pysyvästi, vaan kunnanhallituksen toimikaudeksi kerrallaan — »muutoin saatetaan tosiasiallisesti puuttua valtuustolle kuuluvaan ja sille edelleen pidätettävään valtaan päättää lautakunnan asettamisesta».<sup>46</sup>

Siirtää voidaan periaatteessa kaikkia kunnanhallituksen tai lautakunnan toimivaltaan kuuluvia vähemmän tärkeitä asioita koskevaa ratkaisuvaltaa. Siirtäminen voi siten yleensä koskea kunnanhallituksen tai lautakunnan lakiin (myös KunL:iin) tai asetukseen perustuvaa toimivaltaa.<sup>47</sup> Poikkeuksena tältä osin voivat olla vain lain tai sen nojalla annettun asetuksen säännökset, joissa on erikseen säädetty toisin (KunL 6 §). Siten vielä toimivallan määrittely laissa tai asetuksessa ei estä toimivallan siirtämistä KunL 61 ja 71 §:n nojalla. Jos toimivallan siirtämisestä on erityislaissa (tai sen nojalla asetuksessa) säädetty toisin tai toimivallan siirtäminen on esimerkiksi siinä kielletty, näitä KunL:n säännöksiä ei voida soveltaa. Siirron estää myös säännös, joka edellyttää kunnanhallituksen tai lautakunnan kokonaisuudessaan päättävän asiasta.<sup>48</sup>

Erityissäännöksiä, jotka syrjäyttävät KunL:n säännökset tältä osin on mm. RakL 10 a § (1977/580) ja SosHalL 14 § (1980/944). RakL 10 a § sisältää nimenomaisen luettelon varsin tärkeistäkin asioista, jotka rakennuslautakunnan johtosäännössä voidaan siirtää lautakunnan jaoston tai viranhaltijan ratkaistavaksi. Koska tuo nimenomainen säännös järjestää lautakunnan toimivallan siirtämisen alan RakL:n säätämässä asioissa, sitä ei voitane laajentaa KunL 71 §:n nojalla tältä osin.<sup>49</sup> SosHalL 14 §:n mukaan taas sosiaalilautakunnan päätösvaltaa voidaan johtosäännöllä siirtää lautakunnan alaisille viranhaltijoille, henkilölle annettavaa tahdonvastaista huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Lisäksi so-

maan valtiovarainministeriön kanssa verojen etumaksujen lykkäämisestä. Ks. myös *Ojala* s. 218.

<sup>46</sup> *KM* 1973: 60 s. 72.

<sup>47</sup> Ks. *Hannus* s. 251 ja s. 271.

<sup>48</sup> Tällainen säännös oli esim. nyttemmin kumottu (L 1980/944) SosHalL 10.2 §, jossa nimenomaisesti säädettiin sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi tietyt asiat erotuksena lautakunnan osastoista. Ks. myös *KHO* 1962 II 668, jossa tuon säännöksen katsottiin nimenomaan koskevan lautakunnan ja sen osastojen välistä toimivallan jakoa. — KunL:ssa tällaisia säännöksiä ovat mm. 59 ja 82 §.

<sup>49</sup> Ks. samoin jäljempänä kunnanvaltuuston päätösvalan delegoinnin osalta luku 3.3.

siaalijohtajalla ja sosiaalisiteerillä on kiireellisissä tapauksissa jo lain nojalla oikeus lautakunnan puolesta päättää mm. sosiaalihuollon antamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä lautakunnan vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti.<sup>50</sup>

Myös esimerkiksi kunnanvaltuuston KunL 11 §:n mukaisesti kunnanhallitukselle tai lautakunnalle siirtämää päätösvaltaa voidaan siirtää edelleen, sikäli kuin kyseessä on vähemmän tärkeä asia.<sup>51</sup> Myös tämän siirron laajuudesta päättää joka tapauksessa kunnanvaltuusto. Siirtäessään toimivaltaa kunnanvaltuusto voi asettaa sen käyttämiselle harkitsemiaan ehtoja ja rajoja sekä antaa sitä koskevia ohjeita. Siirrettävien asioiden laatu saattaa kuitenkin rajoittaa siirtämistä. Nimenomaisina poikkeuksina siirtämisestä on KunL:ssa mainittu asiat, jotka koskevat esityksen tekemistä valtuustolle ja kunnanhallituksen osalta lisäksi kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanemista koskevat asiat. Ne on siis käsiteltävä ja päätettävä kunnanhallituksen tai lautakunnan kokouksessa.

*Yleisenä* siirtämisen rajoituksena on, että asian, jota ratkaisuvallan siirtäminen koskee, on oltava vähemmän tärkeä. Vaikka tällainen komparatiivimuoto lain säännöksessä saattaa aiheuttaa epäselvyyksiä, koska vertailun kohdetta ei ole mainittu, säännöksen käytännön soveltamisen kannalta se ei tuottane ongelmia. Yleensä on katsottu, että tärkeyden arvioinnissa on otettava huomioon mm. kunnan koko, tehtävien runsaus ja laajuus jne.<sup>52</sup> Toisaalta on huomattava, ettei toimivallan siirtoa KunL 61 ja 71 §:ssä ole rajoitettu vain julkisen vallan käyttöä (väljässä mielessä) sisältäviin päätöksiin. Näiden lainkohtien nojalla voidaan siten siirtää myös mm. valmistelua ja ns. yleistä hallintoa koskevaa ratkaisuvalltaa.<sup>53</sup> Tähän viittaa sekin, että vain esityksen tekemistä koskevat asiat on nimenomaisesti jätetty säännöksen soveltamisen ulkopuolelle.

<sup>50</sup> Tätä säännöstä sovelletaan vastaavasti myös mm. asumistukea ja elatus-turvaa koskevissa asioissa, ElatusturvaL 11.2 § (1980/965) ja AsumistukiL 14.2 § (1980/967). Ks. myös HE 86/1980 vp s. 9. Vrt. Ruotsin osalta *Lundblad*, erit. s. 115 ss.

<sup>51</sup> Näin myös *Österman SKL* 1964 s. 506 ja *Ojala* s. 221 ja 219 s. Toisin *Modeen JFT* 1963 s. 168.

<sup>52</sup> Ks. *Hannus SKL* 1962, *Ojala* s. 220. Ks. myös *Österman* s. 7 s.

<sup>53</sup> Tätä toimivallan siirtoa ei ruotsalaisen doktriinin tavoin ole tarpeen jakaa päätösvaltan ja toimeenpanovallan siirtämiseen siten, että niitä koskisivat erilaiset periaatteet. Ks. *Westman FT* 1953 s. 1 ss. Ks. myös *Österman SKL* 1964 s. 506.

Toimivaltaa voidaan siirtää lautakuntaan ja kunnanhallitukseen liittyville viranomaisille: niiden jaostolle, puheenjohtajalle sekä alaiselle viranhaltijalle (kunnanjohtaja ja apulaiskunnanjohtaja mukaanluettuina). KunL 71.2 §:n nojalla lautakunnan toimivaltaa voidaan lisäksi siirtää lautakunnan ja jaoston puheenjohtajalle ja jäsenelle.<sup>54</sup> Lautakuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös tältä osin vastaavasti johtokuntaan (KunL 73 §).

Lisäksi kunnallislaissa on erityissäännöksiä eräistä muistakin asiallisesti KunL 61 ja 71 §:n tarkoittamiin menettelyihin rinnastettavista toimivallan siirtämismahdollisuuksista. Mielenkiintoisin on ilmeisesti KunL 62.2 §:ssä säädetty kunnanvaltuuston mahdollisuus siirtää kunnanhallitukselle kuuluvia vähemmän tärkeitä asioita toimikunnan ratkaistavaksi. Toimikuntaa ei aseta kunnanvaltuusto vaan kunnanhallitus, mutta se voi hoitaa luonteeltaan pysyviäkin tehtäviä. Toimikunnalle voidaan siirtää kuitenkin vain vähemmän tärkeitä asioita,<sup>55</sup> eikä se siten voi esimerkiksi käyttää kunnan puhevaltaa. Lisäksi kunnanhallituksen tehtäviä voidaan KunL 90.1 §:n nojalla ohje- tai johtosäännöllä uskoa lautakuntien tai johtokuntien hoidettavaksi.

### 3. KUNNANVALTUUSTON PÄÄTÖSVALLAN DELEGOINTI

#### 3.1. Kunnanvaltuuston päätösvallan delegoinnin kehittymisestä

Kunnan päätösvaltaa pääasiassa käyttävän elimen päätösvallan siirtämiseen suhtauduttiin kunnallisasetuksia valmisteltaessa ja laadittaessa 1860-luvulla varsin kielteisesti. MKunA:ta valmistelleessa komiteassa (KM 1860: 1) tosin ehdotettiin mahdollisuutta uskoa päätäntävalta kuntalaisista välittömästi koostuvalta pitäjänkokoukselta erityiselle valiokunnalle siinä tapauksessa, että pitäjänkokous ei ollut yksimielinen. Mietinnön kanta ehdotukseen oli kuitenkin selvän kielteinen: »Tähän mieli-

<sup>54</sup> *Hannuksen* esityksestä (s. 271) voi saada sen virheellisen käsityksen, että toimivaltaa ei voitaisi siirtää jaoston jäsenelle. KunL 61 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös kunnanhallituksen jäsenelle voidaan uskoa valtaa ratkaista kunnanhallitukselle kuuluvia vähemmän tärkeitä säännössä mainittavia asioita, ks. HE n:o 12/1981 vp.

<sup>55</sup> Ks. myös KM 1971 A 21 s. 63: »Tällöin ei olisi saatava memmä pitemmälle kuin ratkaisuvallan delegoimisessa kunnanhallituksen jaostolle.»

piteeseen rupeaminen on kuitenkin ollut komiteasta kamalata», sillä tuol-laisen valiokunnan »luwultansa vähemmät miehet yksityisten häirimisten kautta helpommin voitaisiin wietellä seurakuntaa rasittaviin ja wahin-goittawiin päätöksiin». (s. 26). Lisäksi kuntalaiset tottuisivat yleensä jättämään päätöksenteon valiokunnalle, jonka harvojen jäsenten vastuu näin muodostuisi liian suureksi. Toisaalta myös KKunA:ta valmistellut komitea pyrki tekemään selvän eron päätösvaltaa käyttävän elimen ja näitä päätöksiä pääasiassa toimeenpanevien elinten välillä.<sup>1</sup> Sitten päätösvallan siirtämistä pohdittiin perusteellisemmin vasta kaupunkien kunnallislakia tarkistettaessa 1920-luvun alussa. Sen sijaan vuosien 1917 ja 1919 kunnallislakeihin ei vielä sisältynyt päätösvallan siirtämistä salli-via säännöksiä.

Valtuuston päätösvallan siirtämisjärjestely introdusoitiin vasta vuonna 1927 hyväksytyssä muutoksessa kaupunkien kunnallislakiin (1927/328). Uuden 4 §:n 2 momentin mukaan kaupunkikunnan päättämisvalta voitiin (valtioneuvostolle alistettavassa) ohjesäännössä mainituissa asioissa siir-tää kaupunginvaltuustolta kaupunginhallitukselle. Lakiin ei kuitenkaan tullut säännöstä, joka olisi sallinut valtuuston päätösvallan siirtämisen suoraan lautakunnalle, joskin näin laaja delegointimahdollisuus lienee ollut lainmuutosta valmistelleen komitean (KM 1923: 15) tarkoituksena. Se nimittäin katsoi — esittämättä kuitenkaan tätä koskevaa säännöstä — että kaupunginvaltuusto voisi »erikoispäätöksellään» siirtää päätös-valtaansa lautakunnalle. (s. 33)

Yleisenä taustana tälle ajatukselle oli kuitenkin komitean pyrkimys muokata kaupunkien hallintokoneistosta varsin keskitetty kokonaisuus, jonka johdossa olisi kaupunginhallitus.<sup>2</sup> Lautakunnat toimisivat »hal-lituksen valtuuksilla» toimialallaan ja samalla hallitus saattoi keskite-tysti valvoa niiden toimintaa mm. päätösvallan pidättämisoikeudellaan (s. 48). Kaupungin hallintoelimistön ja erityisesti kaupunginhallituksen asiana olisi päättää sille delegoidun päätösvallan lopullisesta käyttä-jästä.<sup>3</sup> Komitea rajasi lakiehdotuksessaan delegointimahdollisuuden kui-

<sup>1</sup> Ks. KB 1865: 1, erityisesti ehdotuksen 4 ja 47 §. Ks. myös 1873 KKunA 1 ja 4 §.

<sup>2</sup> Perusteluina tälle olivat erityisesti kuntien talouteen liittyvät syyt, ks. KM 1923: 15 s. 13 ss.

<sup>3</sup> KM 1923: 15 s. 25: Valtuusto voisi ohjesäännöllä luovuttaa osan päättämis-vallastaan kaupunginhallitukselle. »Samoin voidaan lautakunnille ohjesäännöllä luovuttaa hallitukselle kuuluva toimivalta asianomaisella alalla...».

tenkin vain kaupunginvaltuustolta kaupunginhallitukselle tapahtuviin delegointeihin ja asiallisesti tämänsisältöiseksi eduskunta hyväksyi myös lain.<sup>4</sup>

Maalaiskunnissa vastaavanlainen mahdollisuus päätösvalan delegoimiseen kunnanhallitukselle toteutettiin (eräin rajoituksin) vasta vuoden 1948KunL:ssa. Tätä järjestelyä ei lain esitöissä nimenomaisesti perusteltu.<sup>5</sup> Sitä ennen oikeuskäytännössä oli kuitenkin suhtauduttu varsin tiukan kielteisesti päätösvalan siirtämiseen.<sup>6</sup> Uuden 1948KunL 11.1 §:n mukaan kunnallishallituksen ohjesäännöllä saatiin valtuuston päätösvaltaa siinä erikseen mainituissa asioissa siirtää kunnallishallitukselle.

Kun mahdollisuus siirtää valtuuston päätösvaltaa oli uusi järjestely, olisi ollut luonnollista olettaa, että sitä olisi pyritty noudattamaan lain mukaisesti. Käytännössä jo kuitenkin varsin pian ryhdyttiin etenkin kaupungeissa siirtämään lautakuntien johtosäännöillä valtuuston päätösvaltaan kuuluvia asioita niille. Tätä perusteltiin ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuussyillä — kuntien tehtävien lisääntymisellä, valtuuston työtaakan keventämisellä jne.<sup>7</sup>

Myös oikeudellisen tulkinnan avulla pyrittiin laajentamaan lain säännösten nimenomaisesti salliman delegoinnin alaa. Ensimmäinen kannanotto, jossa — tosin ilman perusteluja — hyväksyttiin valtuuston päätösvalan siirto myös lautakunnalle, sisältyi Larman artikkeliin Lakimiehessä vuonna 1944. Larma vain toteaa käytännön johtaneen siihen, että valtuusto siirtää päätösvaltaansa myös lautakunnille ohje- tai johtosäännössä.<sup>8</sup> Ensimmäisenä muodostuneen käytännön ja 1948KunL:n säännösten suhteeseen ottaa nimenomaisesti kantaa Kuuskoski uuden kunnal-

<sup>4</sup> HE n:o 23/1927 vp ei sen sijaan sisältänyt delegointisäännöstä lainkaan. *Partanen SKL 1946* s. 41 perustelee tätä sillä, että delegointimahdollisuutta »pidettiin muutenkin selvänä». Tämä saattoi olla komitean käsitys, mutta tuskin riittävä korvaamaan nimenomaista lainsäädännöstä.

<sup>5</sup> Ks. *LVK 1939: 5*, *LVK 1941: 6* ja *LVK 1945: 1* sekä HE n:o 125/1947 vp.

<sup>6</sup> Ks. esim. *KHO:n päätökset 1923 II 26*, *1925 II 522*, *1932 II 2751*, *1933 II 2407*, *3620* ja *2278*, *1935 II 1497* sekä *KHO 1934 II 6*. Ks. myös *Kuuskoski 1949* s. 62 s.

<sup>7</sup> Ks. 1940-luvulta *Larman LM 1944* s. 390 ss. ja *Partanen SKL 1946* s. 42. 1950-luvulta esim. *Johanson SKL 1958*.

<sup>8</sup> *Larman LM 1944* s. 390. Vrt. *Partanen SKL 1946* s. 42, joka tosin toteaa muodostuneen käytännön, mutta edellyttää lakia muutettavaksi vastaamaan tätä käytäntöä.

lislain vuonna 1949 ilmestyneessä selitysteoksessa.<sup>9</sup> Kuuskosken mukaan kunnallislaki sallii päätösvallan siirron valtuustolta myös lautakunnalle ja perustelee tätä mm. delegointisäännösten syntyhistorialla sekä 1948 KunL 97 §:llä jonka mukaan viranhaltijan vaalista voidaan määrätä johtosäännöllä.

*L. O. Johanson* pyrki vuonna 1958 ilmestyneessä artikkelissaan esittämään lisää tulkintaperusteita osoittaakseen muodostuneen käytännön lainmukaiseksi. Kun 1948KunL 7 §:n mukaan päätösvalta kuuluu valtuustolle, »ellei toisin ole säädetty», Johanson esittää myös ohje- ja johtosäännöllä jo tällä perusteella voitavan siirtää (säättää) päätösvaltaa lautakunnalle ja myös jaostoille, osastoille ja toimistoille — jopa virkamiehillekin.<sup>10</sup> Johansonin artikkelin taustana oli Helsingin kaupungin virkamiestyöryhmän mietintö, jossa pyrittiin etsimään oikeudellisia keinoja päätösvallan siirtämiseksi valtuustolta laajemmin varsinaiseen kunnalliseen hallintoelimistöön. Myös esitetty oikeudellinen argumentointi liittyy siten tähän komitean praktiseen tavoitteeseen.

Kunnallislain säännösten ja muodostuneen hallintokäytännön ristiriidan aiheuttamista voimassaolo-ongelmista antaa selvän kuvan myös Olli Ikkalan esitys. Hän katsoo 1948KunL:n säännösten (erityisesti 11.2 §) kannalta asianmukaiseksi, ettei valtuusto voi siirtää toimivaltaansa lautakunnalle. »Lain asenteesta» huolimatta Ikkala on kuitenkin taipuvainen — tosin epäillen — hyväksymään tällaisen menettelyn ja viittaa perusteluksi muodostuneeseen käytäntöön, Kuuskosken em. selitysteoksessa esittämään kantaan ja käytännön vakiintumiseen.<sup>11</sup>

Käytännön ja lain ristiriitaan otti ensimmäisenä selvän kriittisesti ja yksiselitteisesti kantaa Rytkölä, joka katsoi, ettei muodostunutta käytäntöä voitu hyväksyä.<sup>12</sup> Pian tämän jälkeen toisen kriittisen puheenvuoron käytti Modeen<sup>13</sup> katsoessaan, ettei päätösvallan delegointi 1948 KunL:n nojalla ole mahdollista valtuustolta lautakunnalle. Pääperusteluna Modeenilla oli, ettei lain 11.1 §:ssä säädetä valtuuston päätösvallan delegoinnista muille elimille kuin kunnanhallitukselle. Lisäksi Modeen

<sup>9</sup> *Kuuskoski* 1949 s. 72 s.

<sup>10</sup> *Johanson SKL* 1958 s. 41.

<sup>11</sup> *Ikkala* s. 64.

<sup>12</sup> *Rytkölä* 1961 s. 46. Erityislainsäädännössä tällainen delegointi sen sijaan voitaisiin järjestää, mt. s. 46 alav. 12.

<sup>13</sup> *Modeen JFT* 1962, erit. s. 176—178.

esitti, että päätösvallan lisääntyvä siirtäminen virkamiehille saattaisi johtaa byrokratisoitumiseen kunnallishallinnossa.<sup>14</sup>

Edellä selostettu keskustelu oli ilmeisen selvästi osoittanut, ettei muodostunut laajan delegointimahdollisuuden salliva hallintokäytäntö ollut lainmukainen. Kun käytäntöä ei haluttu (tai voitu) muuttaa lain mukaiseksi, kunnallislakia oli muutettava käytännön mukaiseksi. Vuoden 1962 valtiopäiville annettiinkin hallituksen esitys (HE n:o 18/1962 vp), jonka yhtenä keskeisenä tarkoituksena oli laajentaa päätösvallan delegoinnin kohteiden määrää. Perusteluna oli etteivät voimassaolevat säännökset vastanneet »käytännössä yleisesti toteutettuja ja hyväksytyjä järjestelyjä», jotka hallituksen esityksen sisältämän väitteen mukaan oli hyväksytty hallintolainkäytössä ja tieteisopissa. Eduskunta hyväksyi esitetyn KunL:n 11 §:n muutoksen, vaikka eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitettiin myös epäilyjä, että delegoinnin laajentaminen supistaisi tosiasialla valtuuston päätösvaltaa ja laajentaisi byrokratiaa.<sup>15</sup> Kunnallisvaltuuston päätösvaltaa voitiin nyt siirtää sekä kunnallishallitukselle että lautakunnalle ja sen osastolle ja jaostolle ohje- tai johtosäännöllä. Muutoksen jälkeen voitiin myös kunnallishallituksen ja lautakunnan alaiselle virkamiehelle siirtää kunnallishallitukselle tai lautakunnalle kuuluvia vähemmän tärkeitä asioita.<sup>16</sup> Vuonna 1976 säädetty KunL ei asiallisesti muuttanut tätä delegoinnin alaa, mutta sen sijaan lievensi siirtämistä koskevia muotomääräyksiä.

Myös erityissäädöksiin<sup>17</sup> sisältyy kunnanvaltuuston päätösvallan delegointia koskevia nimenomaisia säännöksiä. Tällaisia säännöksiä ovat mm. ohjesääntöä edellyttävät VerotusL 125 § ja RakL 38.1 §, joiden mukaan päätösvaltaa voidaan siirtää kunnanhallitukselle sekä KVehtoL 5a § ja KTEhtoL 1a §, joiden mukaan siirtäminen voi tapahtua myös johtosäännöllä ja myös lautakunnalle.

Vaikka kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämistä seuraavassa tarkastellaan vain KunL:n kannalta, näihin säännöksiin liittyy myös tässä yh-

<sup>14</sup> Johanson SKL 1962 s. 514 arvostelee Modeenin esittämää kantaa ja puoltaa lain »laveaa tulkintaa».

<sup>15</sup> Ks. esim. HE n:o 18/1962, vp., vastalauseet laki- ja talousvaliokunnan mietintöön.

<sup>16</sup> Ks. Modeen JFT 1963, Österman SKL 1964, Kuuskoski & Hannus s. 83 ss.

<sup>17</sup> Tässä yhteydessä sivuutetaan KunL:n erityissäännökset delegoinnista, mm. KunL 89 §.

teydessä relevantti ongelma. On nimittäin katsottu, että kunnanvaltuuston päätösvallan delegoinnista säättäminen erityislaissa sisältää delegoinnin tyhjentävän sääntelyn ja että KunL 11 §:ää (tai 61 §:ää) ei siten voida soveltaa tuohon asiaan.<sup>18</sup> Tällainen kanta onkin nähdäkseni perusteltu sekä asiallisesti — kunnanvaltuuston päätösvallan delegoinnin alaa ei ole syytä tulkita laajentavasti — että muodollisesti KunL 6 §:n perusteella. Tuollaisen erityissäännöksen tarkoituksena on järjestää kunnanvaltuuston päätösvallan siirtäminen ko. erityissäännöksen tarkoittamissa asioissa. Koska kunnallislakia on noudatettava, »jollei lailla... ole erikseen toisin säädetty» (KunL 6 §), tällainen delegoinnin järjestävä erityissäännös järjestää tyhjentävästi myös päätösvallan siirtämisen tuossa asiaryhmässä.

### 3.2. Kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämisen käsitteestä

Kunnanvaltuuston päätösvaltaa voidaan KunL 11 §:ssä mainituin edellytyksin siirtää muille kunnan elimille. KunL ei kuitenkaan nimenomaisesti määrittele tätä kunnanvaltuuston päätösvallan sisältöä, mikä on antanut aiheen erottaa apriorisesta oikeudelliselta luonteeltaan toisistaan poikkeaviksi ajatellut kunnanvaltuuston päätösvalta yhtäältä kunnan päätösvallan käyttönä ja toisaalta hallintona ja toimeenpanona. Vain edellisen kaltaisen päätösvallan siirtämisen on edellytetty olevan sidottu KunL:n edellyttämiin määrämuotoihin ja rajoituksiin. Sen sijaan hallintoon luokiteltu kunnanvaltuuston päätösvalta on — koska sitä ei varsinaisesti pidetä kunnan päätösvaltana — ilman muuta siirrettävissä kunnanhallitukselle ja sitä alemmille elimille.

Kunnan päätösvallan ja hallinnon pyrkii tässä mielessä erottamaan ehkä kategorisimmin *Österman* todetessaan, että 1948KunL:n alkuperäistenkin säännösten nojalla »lienee pidetty ilman muuta selvänä, että kunnalla on vapaat kädet delegoida toimeenpanoa ja hallintoa koskevien asioiden ratkaisuvalltaa».<sup>1</sup> Myös *Modeen* argumentoi samansuuntaisesti — päätösvallan siirtoa ei hänen mukaansa ole, kun tietty tehtävä uskotaan kunnallishallitukselle »såsom ett förvaltningsuppdrag».<sup>2</sup>

<sup>18</sup> Ks. *Österman SKL* 1964 s. 507 ja *Ahtola SK* 1980 s. 396, jotka tosin tarkastelevat kysymystä lähinnä KunL 61 §:n siirtosäännöksen kannalta.

<sup>1</sup> *Österman SKL* 1964 s. 506.

<sup>2</sup> *Modeen JFT* 1962 s. 175.



Tällainen kunnanvaltuuston päätösvallan jaottelu ei nähdäkseni ole johdonmukainen eikä se myöskään perustu KunL:iin. Jotta kunnanvaltuuston päätösvallan sisältö olisi ymmärrettävissä, lähtökohtana on pidettävä jo edellä tarkasteltua KunL 7 §:ää. Kuten tuossa yhteydessä on todettu, *kunnan päätösvalta* on KunL:n perusteella ymmärrettävä yleensä kelpoisuudeksi tehdä myös kuntaa sitovia hallintopäätöksiä. Tällaista kunnan päätösvaltaa voi siis olla ja onkin myös muilla kunnan elimillä kuin valtuustolla. Sen sijaan *kunnanvaltuuston päätösvallan* käsitteen ymmärtämiseksi KunL 7 §:ää on tarkasteltava kokonaisuutena ja tällä perusteella tuo käsite on ymmärrettävissä laadullisena ja yleisenä periaatteena, jonka mukaan — pelkistäen ilmaistuna — kunnanvaltuustolla on *yleensä* oikeus käyttää kunnan päätösvaltaa. KunL 11.1 §:n säätelemä kunnanvaltuuston päätösvallan siirtäminenkin on ymmärrettävä tällä perustalla.

Kunnanvaltuuston päätösvalta — joka näin ymmärrettynä liittyy kunnallisen itsehallinnon perusteisiin — on siten ensisijaisessa asemassa suhteessa kunnan hallinnon muihin päätoimintamuotoihin. Kunnanvaltuuston päätösvallan siirtäminen on itse asiassa poikkeus tästä periaatteesta. Tältä kannalta tulisi myös ymmärtää siirtämiseen liittyvät juridiset ongelmat. Siirtämisessä ei ole kyse pelkästä teknisestä ratkaisuvallan jakamisesta kunnan eri elinten välillä,<sup>3</sup> vaan ilmiöstä, jolla voi olla vaikutusta kansalaisten itsehallintoon.

Siten argumentointi, joka pyrkii selvärajaisesti asettamaan vastakkain toisaalta kunnanvaltuuston päätösvallan ja toisaalta kunnanvaltuuston hallinnollisen tai toimeenpanoon liittyvän toimivallan siirtämisen, ei nähdäkseni ole onnistunut. Tällaisen eron tekeminen saattaa tosin olla mahdollista, jos katsotaan, että päätösvalta voidaan tyhjentävästi määritellä luettelemalla siihen kuuluvat asiaryhmät. Tämän luettelon ulkopuolelle jäävät asiat voitaisiin siis siirtää valtuustolta KunL 11 §:n asettamista edellytyksistä huolimatta. Käytännössä on tuskin kuitenkaan mahdollista tehdä KunL:n delegointisäännöksen soveltaminen riippuvaksi pelkästään siitä luokitellaanko tietty asia päätösvaltaan tai hallintoon kuuluvaksi.

Käyttökelpoisempi erotteluperuste on nähdäkseni pyrkiä määrittelemään laadullisesti asiat, joita koskeva ratkaisuvallta voidaan siirtää val-

<sup>3</sup> Vrt. *Österman SKL 1964 s. 505*, joka ehdottaa päätösvallan sijasta termiä ratkaisuvallta, johon kuuluisivat sekä valtuuston että varsinaisten hallintoelinten tekemät päätökset.

tuustolta kunnanhallitukselle ja sitä alemmille elimille *noudattamatta* KunL 11 §:n edellytyksiä. Aikaisemmin tarkastellun päätösvallan ja hallinnon välisen eron huomioon ottaen tällaiselle »ei-päätösvallalle» voidaan pitää ominaisena mm., että se liittyy kunnanvaltuuston päätösvaltaan, mutta on sen suhteen epäitsenäistä, kunnanvaltuuston päätösvallan rajoittamaa, toissijaista ja sen sisältämät ratkaisut ovat vähemmän tärkeitä.<sup>4</sup>

Tässä esitetyn ajatuksen perusteet tuo esiin jo kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamista varten asetettu komitea seuraavasti:

»Käytännössä voi valtuusto tosin useimpien päätösten yhteydessä, jotka jätetään hallituksen toimeenpantaviksi, valtuuttaa hallituksen lopullisesti ratkaisemaan toimeenpanotehtävän yksityiskohdat. Tällaista valtuutusta ei kuitenkaan voida katsoa varsinaiseksi päättämismääräyksen siirroksi, vaan on hallitus oikeutettu käyttämään päättämismääräystä näissä tapauksissa toimeenpanevana viranomaisena.»<sup>5</sup>

Tällainen toimivallan määrittely (siirtäminen) ei ole sidottu KunL 11.1 §:ssä edellytettyihin muotoihin. KunL 11.2 §:n rajoitukset koskevat myös nimenomaan kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämistä, eikä siinä mainittujen asioiden yleensä ole katsottu kuuluvan muihin kunnan hallinnon päätoimintamuotoihin.

On vaikea esittää yksiselitteistä määritelmää tällaiselle kunnanvaltuuston toimivallalle, jota KunL 11 § ei sinänsä koske. Siihen kuuluu erilaisia asiaryhmiä, joista edellisessä lainauksessa tuli esiin yksi — kunnanvaltuuston päätökset ovat usein niin yleisiä, että niiden toimeenpanokin edellyttää täsmentävien päätösten tekemistä. (On jonkin verran harhaanjohtavaa puhua kunnanhallituksen »valtuuttamisesta» tällaiseen päätöksentekoon, sillä kunnanhallituksen tuollainen toimivalta liittyy usein jo sen asemaan ja tehtäviin kunnallishallinnossa.) Toinen asiaryhmä liittyy kunnanvaltuuston organisointivaltaan: valtuusto voi tietyissä rajoissa luoda toimeenpanoon liittyvää toimivaltaa kunnan elimille. Ero päätösvallan delegointimuotoihin ei tosin ole kovin suuri, koska organisointivalta realisoituu samoissa muodoissa kuin kunnanvaltuuston päätösvallan siirto.

<sup>4</sup> Vrt. *Hannus* s. 84, joka katsoo, että valtuuston vähemmän tärkeä päätöksentekovalta voidaan siirtää delegointisäännöksiä noudattamatta.

<sup>5</sup> *KM 1923: 15* s. 39. Sen sijaan varsinainen päätösvallan siirto sisältää komitean mukaan pysyvän ja todellisen kunnallishallituksen toimivallan laajenemisen.

Kolmas tärkeä asiaryhmä sisältää kunnanvaltuuston vallan ohjata kunnan muiden elinten toimintaa. Kyse ei tällöin ole päätösvallan siirrosta, eivätkä KunL 11 §:n edellytykset siis koske tällaista ohjausta.

Käytännössä päätösvallan ja hallinnollisen ratkaisuvallan siirtämisen erottamisella on varsin suuri merkitys, joka ei tosin useinkaan realisoidu juuri päätösvaltaa tai ratkaisuvallaa siirrettäessä, vaan yleensä vasta arvioitaessa siirretyn toimivallan perusteella tehdyn päätöksen lainmukaisuutta. Vasta tässä arviossa yleensä tulee ajankohtaiseksi myös kysymys siirron lainmukaisuudesta. Tähän oikeudellisen arvion jälkikäteisyys osaksi perustuu ns. hiljaisen delegaation mahdollisuus.<sup>6</sup> Suoranaisesti kunnanvaltuuston päätösvaltaan kuuluvissa asioissa ratkaisut tekeekin asiallisesti — usein myös lopullisesti — esimerkiksi kunnanhallitus tai alempi kunnan hallintoelin, koska valtuusto ei pysty käyttämään päätösvaltaansa. Syynä voi olla esimerkiksi se, ettei valtuusto ehdi tehdä päätöstä tai se, ettei asiaa koskaan saateta valtuuston päätettäväksi.

### 3.3. Kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämisen muodot ja rajoitukset

KunL 11 § asettaa tietyt vaatimukset kunnanvaltuuston päätösvallan siirtämisen muodolle. Valtuuston päätösvaltaa voidaan KunL:n nojalla siirtää vain lainkohdan mainitsemilla, normin muodossa annetuilla päätöksillä — säännöillä ja taksalla. KunL 11 §:ssä luetellaan seuraavat siirtävät säännöt:

- ohjesäännöt*, joista säädetään erikseen ja jotka alistetaan valtion viranomaisen vahvistettavaksi (KunL 9.2 §),
- johtosäännöt*, jotka annetaan kunnan hallinnon järjestämiseksi; johtosäännöt luetellaan KunL 9.1 §:ssä,
- järjestyssääntö* (KunL 10 §) tai muu sen luontoinen *lain nojalla annettu sääntö* (esimerkiksi väestönsuojelujärjestys),
- rahaston sääntö* (KunL 86.2 §),
- kunnallista maksua koskeva *taksa* (esimerkiksi jätevesimaksutaksa).

Jo KunL 11.1 §:n sanamuoto viittaa siihen, että säännöksessä esitetty sääntöluettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi.<sup>1</sup> Muilla päätöksillä päätös-

<sup>6</sup> Ks. käsitteestä *Calmfors & Bergman*. Ks. myös *Saari*.

<sup>1</sup> Vrt. *Hannus SKL 1962* aikaisemman delegointisäännöksen osalta, jonka soveltamisalaa pyrittiin tulkinnalla laajentamaan.

valtaa ei voida siirtää. Toisaalta päätösvalta voidaan siirtää vain normipäätöksellä (taksa tähän käsitteeseen mukaanlukien) eikä siten esimerkiksi valtuuston yksittäistapauksessa tekemällä siirtopäätöksellä.<sup>2</sup> Myöskään esimerkiksi pelkällä talousarvioon merkityllä määrärahalla ei päätösvaltaa voida siirtää.<sup>3</sup>

Tämän norminmuotoisiin päätöksiin rajoittumisen merkitys lienee tosin periaatteessa muuttunut, kun valtion viranomaisille vahvistettavaksi alistettavien sääntöjen määrä on vähentynyt. Sekä Kkl (vuonna 1927 muutetussa muodossaan) että 1948KunL 11 § alkuperäisessä muodossaan edellyttivät päätösvalan siirtämisen mahdolliseksi vain tällaisella alistettavalla säännöllä. Vasta vuonna 1962 muutettu 1948KunL 11 § salli muodollisesti siirtämisen myös muilla säännöillä ja lainsäädännön muutos on tältä osin kulkenut samaan kunnan päätöksenteon riippumattomuutta lisäävään suuntaan. Nykyään siirron normimuotoisuuden tärkeimpänä rationa lieenee pidettävä pyrkimystä oikeusvarmuuteen ja tässä muodossa tapahtuvan siirron suurempaa informatiivisuutta yksittäiseen päätökseen verrattuna.

Kunnanvaltuuston päätösvaltaa voidaan KunL 11.1 §:n mukaan siirtää kunnanhallitukselle, lautakunnille,<sup>4</sup> johtokunnille tai kunnanosalaituksille. Tämäkin lainkohdan luettelo on tyhjentävä kunnan toimielinten osalta, mistä johtuu, ettei kunnanvaltuusto voi välittömästi KunL:n nojalla siirtää päätösvaltaansa muille kuin tässä mainituille kunnan elimille. Kunnanvaltuuston päätösvalan suora siirto on siis mahdollinen vain luottamushenkilöistä koostuville elimille, mutta ei sen sijaan kunnan viranhaltijoille tai esimerkiksi kunnanhallituksen asettamalle toimikunnalle.<sup>5</sup> Siirron on myös tapahduttava näille elimille kokonaisuudes-

<sup>2</sup> Ks. *Hannus* s. 99, joka toteaa, että esimerkiksi päätösponnella ei valtuuston päätösvaltaa voi siirtää. Ks. myös *Ikkala* s. 59, joka katsoo, ettei myöskään yleismääräyksellä voida delegoida päätösvaltaa.

<sup>3</sup> Ks. *KHO 1967 II 31* ja *SKL 1967* s. 470 s.

<sup>4</sup> Säännös koskee sekä erityislaissa säänneltyä että vain KunL:n nojalla määrittyvää lautakuntaa. Ks. *Hannus* s. 99. Toisin *Österman SKL 1964* s. 507.

<sup>5</sup> Mm. *Hannus* s. 99 näyttää tulkitsevan lainkohdan tältä osin tyhjentäväksi ja asiallisesti kanta onkin epäilemättä hyväksyttävä. Muodollisesti sen sijaan saat-  
taa olla ongelmallinen KunL 62.3 §, jonka mukaan »toimikunnasta on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä lautakunnasta on säädetty». Ilmeisesti säännöstä säädettyäessä on ajateltu 62.2 §:n tyhjentävästi sääntelevän toimikunnalle perustettavan ratkaisuvallan alan, johon siis voi tulla kuulumaan vain »kunnanhalli-

saan. Vaikka esimerkiksi kunnanhallituksessa tai lautakunnassa voi olla jaostoja, päätösvaltaa ei siis voi siirtää kunnanvaltuustolta suoraan niille.<sup>6</sup> Kunnanhallituksella ja lautakunnalla olevan toimivallan siirtämisestä muille kunnan elimille säädetään KunL 61 ja 71 §:ssä.

Siirretyn päätösvallan tulee luonnollisesti soveltua ao. kunnan elimen muihin tehtäviin. Tästä johtuu eroja siirrettävän päätösvallan laadussa. Esimerkiksi lautakunnalle tai johtokunnalle siirrettävän päätösvallan alan on oltava suppeampi kuin kunnanhallitukselle siirrettävän. Kunnanosa- ja valtuustolle siirrettävä päätösvalta taas rajoittuu etenkin alueellisesti. Lisäksi siirretyn päätösvallan tulee liittyä asiallisesti myös siirtävän säännön sisältöön.<sup>7</sup>

Myös päätösvallan siirtämisen *yksityiskohtaisuudelle* ja *yleisyydelle* on tietyt rajat. Vaikka päätösvallan siirtämisen on tapahduttava yleisellä, norminmuotoisella päätöksellä, ei ole periaatteessa estettä siirtää päätösvaltaa yksittäistapauksessakin, jos siirto tapahtuu tällaisella normipäätöksellä. Myös se, että lainkohdassa edellytetään mainittavan siirrettävät asiat, viittaa tähän. Päätösvallan siirtäminen tällä tavalla yksittäistapauksessa ei myöskään merkitse toimivaltarajan ylittämistä,<sup>8</sup> joskaan käytännön syistä yksittäistapauksellinen päätösvallan siirto ei voi olla kovin runsasta.

Toisaalta päätösvallan siirron *yleisyydellekin* on asetettu tietyt rajat. Siirtäminen on KunL 11 §:n mukaan mahdollista vain säännössä »mainituissa asioissa». Tämän on yleisesti katsottu edellyttävän siirrettävien asioiden riittävän tarkkaa erittelyä.<sup>9</sup> Ei siten ole riittävää siirtää päätösvaltaa esimerkiksi pelkästään osoittamalla laajojen asiaryhmien tunnus-

tukselle kuuluvia vähemmän tärkeitä» asioita. Näin tulkittuna säännös onkin sopusoinnussa kunnallishallinnon perusrakennetta koskevien periaatteiden kanssa.

Sen sijaan erityissäännöksen (ja vain sellaisen) nojalla valtuusto voi siirtää päätösvaltaansa muullekin kuin kunnan elimelle. Esim. KunL 92.3 §:n mukaan valtuusto voi päättää antaa yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määräämisen kuntien keskusjärjestöjen tehtäväksi. Myös kuntien yhteistoimintaan liittyy päätösvallan siirtämistä, ks. Kuuskoski & Hannus s. 369, Rytkölä 1952 s. 170 s. ja Modeen JFT 1962 s. 174.

<sup>6</sup> Ks. Modeen JFT 1963 s. 169.

<sup>7</sup> Ks. Kuuskoski & Hannus s. 86.

<sup>8</sup> Toisin Larma LM 1944 s. 391. Larma etsii tukea kannalleen myös KHO:n päätöksistä, jotka kuitenkin koskevat vain päätösvallan siirtämistä, joka ei ole tapahtunut säännön muodossa.

<sup>9</sup> Kuuskoski & Hannus s. 86, Ojala s. 217, Hannus s. 99.

merkit — esimerkiksi siirtämällä »rakennusasioita» tai »vaaleja» koskevien päätösten tekeminen valtuustolta.<sup>10</sup> Toisaalta, vaikka onkin luonnollista, että tämän yksilöinnin tarkkuudessa on eroja eri kokoisten ja luonteisten kuntien välillä, päätösvallan siirtämisen periaatteellisesta poikkeuksellisuudesta jo johtuu, että valtuuston on riittävän yksilöidysti määriteltävä, missä asioissa ja missä rajoissa se siirtää päätösvaltaansa muille kunnan elimille.

Kaikkea kunnanvaltuuston päätösvaltaa ei kuitenkaan ole mahdollista siirtää. KunL 11.2 §:ssä luetellaan asiat, joita päätösvallan siirtämismahdollisuus ei koske:

1. asiat, joista valtuuston laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä,
2. asiat, joissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemmistö,
3. kiinteän omaisuuden luovuttaminen lukuun ottamatta rakennustonttia ja rakennuslainsäädännöllä järjestettyä asiaa,
4. lainan ottaminen tai uudistaminen tai sen maksuajan pidentäminen.

Tämä KunL 11.2 §:n rajoitusluettelo on sitä säädettyäessä pyritty tarkasti säilyttämään samansisältöisenä kuin aikaisemminkin. Ensimmäiseen delegointisäännökseen vuonna 1927 tehdyssä muutoksessa Kkl:iin ei sisällynyt päätösvallan siirtoa rajoittavia säännöksiä, mutta tulkinnallisesti katsottiin, ettei siirtäminen ollut mahdollista lakiin perustuvista toimivaltamääräyksistä poiketen eikä myöskään määräenemmistöä edellyttävissä päätöksissä.<sup>11</sup> 1948KunL 11 §:ään nämä tulkinnalliset rajoitukset kirjattiin ensimmäisen kerran ja samansisältöisenä säännös säilyi myös delegoinnin saajien piiriä laajennettaessa vuonna 1962. KunL:a säädettyäessä supistettiin jonkin verran määräenemmistöä edellyttävien päätösten lukua, mutta tärkeimmät nyttemmin yksinkertaisella enemmistöllä päätettävät asiat aikaisemmin määräenemmistöä edellyttävistä lisättiin nimenomaisesti KunL 11.2 §:n rajoitusluetteloon kohdiksi 3 ja 4.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Ikkala s. 59.

<sup>11</sup> Ks. *Lama LM* 1944 s. 389 s., joka nojautuu argumentoinnissaan Sundbergin esitykseen sekä *Partanen SKL* 1946 s. 43. Määräenemmistösäännösten taustasta ks. *Holopainen* 1961.

<sup>12</sup> Ks. HE n:o 140/1975 II vp s. 3. *Hannus* s. 101 toteaa näiden asioiden olevan »luonteeltaan ja merkitykseltään sellaisia, että ne on paikallaan pidättää kunnanvaltuuston ratkaistaviksi.»

Siten lainkohta on asiallisesti samansisältöinen kuin 1948KunL:ssa ja sitä edeltävässä tulkinnassa.

Rajoitusluettelo on ilmeisesti tarkoitettu tulkittavaksi suppeasti. Muut asiat — niiden tärkeydestä riippumatta — ovat KunL:n mukaan siirrettävissä. KunL ei tässä suhteessa muodollisesti rakennu samalle kunnanvaltuuston päätösvaltaa korostavalle periaatteelle kuin Ruotsin kommunallag (1977), jonka 1. luvun 5.3 §:n mukaan siirtäminen ei saa koskea asiaa, joka on »av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt». <sup>13</sup> Tällaistenkin kunnanvaltuuston päätösvaltaan kuuluvien tärkeiden asioiden siirtäminen on siis KunL 11.2 §:n rajoituksin mahdollinen. Siirto voi siis periaatteessa koskea myös esimerkiksi kuntalaisille yleisiä rasituksia tai velvollisuuksia asettavia päätöksiä tai kunnan hallintoelinten miehittämistä, kunnan useimpien virkojen täyttämistä jne.

Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon erityisesti KunL 11.2 §:n rajoituksista ensimmäinen, joka koskee lain nimenomaiseen säännökseen perustuvaa kunnanvaltuuston päätösvaltaa. Rajoituksella on itsenäistä merkitystä, sillä kuten edellä on esitetty, tietyn kunnan tehtäviin kuuluvan asian järjestäminen erityislailla ei sinänsä sulje sitä pois kunnan yleisestä toimialasta ja siten KunL:n sovellutus-alasta. Vaikka asia olisikin nimenomaisesti erityislaissa määritelty kunnanvaltuuston toimivaltaan, tuota asiaa koskevan päätösvallan siirtäminen olisi ilman KunL 11.2 §:n nimenomaista säännöstä mahdollinen KunL 11.1 §:n mukaisessa järjestyksessä, ellei tuo toimivaltasäännös samalla nimenomaan kiellä myös KunL 11 §:n soveltamista siihen. Toisaalta KunL 11.2 §:n ensimmäinen rajoitus koskee kuitenkin myös KunL:n nimenomaisia säännöksiä, joissa asia on säädetty valtuuston päätösvaltaan. <sup>14</sup>

Rajoitus ei kuitenkaan koske lakia alemmanasteiseen säädökseen mah-

<sup>13</sup> Ks. tästä säännöksestä *Strömberg* 1979 s. 56, ja sen sisältämästä periaatteesta *Kaijser II* s. 124—145. Vrt. Suomen osalta kuitenkin *Rytkölä* 1961 s. 38, joka katsoo rajoitusten osoittavan, että valtuustolle jää tärkeimpien päätösten tekeminen.

<sup>14</sup> *KHO* 1964 II 71: Koska KunL 113 §:n mukaan kaupungin talousarvioon otettujen määrärahojen korottamisesta ja uusien määrärahojen myöntämisestä varainhoitovuoden aikana päätti KunL 57 §:n 3 kohdassa säädetyssä järjestyksessä kaupunginvaltuusto, joka ottaen huomioon KunL 11.1 §:n säännökset ei ollut voinut laillisesti siirtää päätösvaltaansa tältä osin kaupunginhallitukselle, ja kun kaupunginhallitus siis myöntäessään lisämäärärahan oli ylittänyt toimivaltansa kaupunginhallituksen päätös kumottiin.



dollisesti perustuvaa valtuuston nimenomaista päätösvaltaa.<sup>15</sup> Tämä johtuu jo säännösten hierarkiasta — alemmalla säädöksellä ei voida laajentaa tai supistaa ylemmän sovellutusalaa. Lisäksi on huomattava, että jos erityislaissa on vain yleisesti säädetty asia *kunnan* päätösvaltaan kuuluvaksi, tuon päätösvalan käyttäjä määräytyy yleisesti KunL 7 §:n mukaan ja sitä koskeva valtuuston päätösvalta voi siis tulla siirrettäväksi KunL 11.2 §:n rajoituksista riippumatta.

Määräenemmistöllä tehtävistä päätöksistä on säännöksiä KunL 22.3 ja 50 §:ssä, jotka molemmat edellyttävät 2/3 enemmistöä saapuvilla olevista. Kunnanvaltuuston päätösvaltaa ei siten voi siirtää asioista, jotka koskevat luottamushenkilön erottamista luottamustoimestaan (ks. myös KunL 22.3 §), uuden määrärahan myöntämistä tai entisen korottamista, uuden viran perustamista taikka takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamista.<sup>16</sup>

### 3.4. Siirretyn päätösvalan käyttämisestä

KunL ei suoranaisesti sääntele päätösvalan siirtämisen oikeudellisia vaikutuksia. Laki ei siten määrittele, missä asemassa toimitella on valtuuston siirtämän päätösvalan käyttäjänä. Voiko se tehdä päätöksensä itsenäisesti vai voiko kunnanvaltuusto puuttua päätösvalan käyttämiseen esimerkiksi päättämällä pidättää tuon päätösvalan itselleen yleisesti tai tietyssä siirrettyyn asiaryhmään kuuluvassa asiassa? KunL:n perusteella ei myöskään voi välittömästi ratkaista, voiko ja missä muodoissa kunnanvaltuusto ohjata ja valvoa siirtämänsä päätösvalan käyttämistä. Josain määrin näihin KunL:n avoimeksi jättämiin kysymyksiin on muodostunut ratkaisuja oikeudellisen tulkinnan ja hallintokäytännön tietä ja osaksi kysymykset ovat edelleen jääneet vastaamatta.

Vastaukset riippuvatkin lähinnä siitä, minkälaisia oikeudellisia attribuutteja liitetään siirrettyyn päätösvaltaan ja vastaavasti minkälaisena siirretyn päätösvalan käyttäjän asemaa pidetään. Voidaan ajatella, että siirronsaaaja tulee päätösvalan siirtäjän asemaan päätöksenteossa, jolloin

<sup>15</sup> Esimerkiksi HaL 31.3 §:n mukainen taksa vahvistetaan HaA 2 §:n mukaan kunnallisvaltuuston alituksesta.

<sup>16</sup> Ks. edellä alav:ssä 14 selostettu KHO:n päätös sekä erityisesti palkan korotuspäätöksiin liittyvistä määräenemmistöongelmista *Prättälä SK 1980* ja *Ahtola SK 1980*.



päätösvalta siirtyy kokonaisuudessaan siirronsaajan itsenäisesti käytettäväksi. Tällaiseksi siirron vaikutus on perinteisesti tulkittu Ruotsin oikeustieteessä<sup>1</sup> ja Ruotsin uuden kunnallislain I luvun 5.3 §:n mukaan päätösvallan siirron saaja tulee toimimaan valtuuston sijaan (i fullmäktiges ställe).<sup>2</sup> Sen sijaan Norjassa, jossa kunnallislaki ei sisällä asiasta nimenomaisia säännöksiä, siirronsaajan asema on vakiintuneesti katsottu hyvin epäitsenäiseksi. Päätösvallan siirtäjä voi siten muuttaa siirretyn päätösvallan nojalla tehtyä päätöstä tai kumota sen, taikka tehdä itse päätöksen siirron estämättä.<sup>3</sup>

Suomessa tulkintalinja ja sitä vastaava hallintokäytäntö ovat vakiintuneet jo suhteellisen aikaisin, mutta vain yhdessä kysymyksessä. Pääsäännöksi on nimittäin katsottu, että kunnanvaltuusto ei voi enää itse käyttää päätösvaltaa asioissa, jotka se on delegoinut, ellei se asianmukaisesti peruuta siirtoa, ts. valtuusto ei voi yksittäistapauksessa tehdä päätöstä siirrettyyn asiaryhmään kuuluvassa asiassa. Larma on jo vuonna 1944 ilmestyneessä artikkelissa esittänyt, että kaupunginvaltuusto voi vain asianmukaisesti peruuttamalla delegoinnin tehdä päätöksen tällaisessa siirretyissä asiassa, sillä valtuusto on myös itse sidottu hyväksymiinsä delegoihin sääntöihin.<sup>4</sup> Muuten valtuusto ei sen sijaan enää voi tehdä päätöstä tällaisessa siirretyissä asiassa. Tämä kanta liittyy yleisesti kunnan elinten — erityisesti valtuuston ja muiden elinten — välisten toimivaltajojen jäykkyteen.

Tällainen kanta on kuitenkin sovellettavissa vain tapauksiin, joissa valtuusto tekee päätöksen delegoituun asiaryhmään kuuluvassa asiassa peruuttamatta tai muuttamatta tältä osin delegoivaa sääntöä asianmukaisesti. Delegoivissa säännöissä ei näissä tapauksissa ole edellytetty mahdolliseksi valtuuston rinnakkaista päätösvallan käyttöä. Sen sijaan on mahdollista jo alun perin delegoivaa sääntöä hyväksyttäessä varata myös kunnanvaltuustolle mahdollisuus tietyn edellytyksin käyttää delegoimaansa päätösvaltaa. Jonkin verran eri kantoja on tosin esitetty rajoista, joissa tällainen menettely on mahdollista. Jo 1948KunL:n voimassaollessa on katsottu, että delegoivassa säännössä voitaisiin sallia kunnanvaltuustollekin oikeus ottaa siirretty asia käsiteltäväksi, mutta vain kunnan-

<sup>1</sup> Ks. Sundberg s. 484 s. ja Calmfors & Bergman.

<sup>2</sup> Ks. Gustafsson s. 113 ss.

<sup>3</sup> Eckhoff s. 215, Frihagen II s. 96.

<sup>4</sup> Larma LM 1944 s. 391. Ks. myös Paavola s. 175, Kilpiö s. 23, Hannus s. 98.

hallituksen tai lautakunnan esityksestä (»alistuksesta«).<sup>5</sup> Asiallisesti samansisältöisenä voidaan pitää Hannuksen kunnallislakia kommentoivaa kantaa, jonka mukaan päätösvalta voidaan siirtää myös siten, että siirron saajan ohella valtuustokin on oikeutettu ratkaisemaan asian, jos siirron saaja saattaa asian valtuuston ratkaistavaksi.<sup>6</sup>

Näissä tapauksissa on kysymys ollut siitä, että kunnanvaltuusto päätösvaltaa siirtäessään samalla varaa itselleen oikeuden käyttää tuota päätösvaltaa siirronsaajan harkintansa mukaan saattaessa asian sen päätettäväksi. Kun kunnanvaltuustolla on toimivalta päättää, missä rajoissa se siirtää päätösvaltaansa muille elimille, tällainen rinnakkainen toimivaltajärjestely on epäilemättä mahdollinen myös KunL 11 §:n perusteella.

Ongelmallisempia ovat edellä selostetuista poikkeavat tilanteet. Voiko esimerkiksi kunnanvaltuusto käyttää päätösvaltaa asiassa, joka on siirretty kunnanhallitukselle tai sen alaiselle elimelle, mutta jonka tuo elin siirtää kunnanvaltuustolle takaisin päätettäväksi, vaikka delegeiva säännös ei lausu mitään tällaisesta rinnakkaisesta toimivallasta? Kuten edellä (luku C. II.1) on esitetty tällainen oma-aloitteinen siirtomahdollisuus ei hyvin sovellu kunnallishallinnollekin tyypilliseen toimivaltarajojen jäykkyyden periaatteeseen. Se olisi sitä paitsi ristiriidassa myös ohje- ja johtosääntöjen sitovuuden yleisen vaatimuksen kanssa.

Kunnanvaltuusto ei myöskään oma-aloitteisesti voi puuttua siirretyn päätösvalan käyttämiseen yksittäistapauksessa, mutta se voi silti jossain määrin ohjata tuota päätösvalan käyttämistä. Suomessa ei tosin ole muodostunut yhtenäisesti esitettyä käsitystä tällaisen ohjauksen sallittavuudesta. Meillä tulkintalinjan muotoutuminen on perustunut osaksi Ruotsin esimerkkiin, osaksi hallintokäytäntöön. Etenkin Modeen on pyrkinyt perustelemaan kantaa, jonka mukaan päätösvalan siirron saaja (kunnanhallitus) »befinner sig i en fullkomligt självständig ställning i förhållande till fullmäktige».<sup>7</sup> Modeenin perustelu liittyy nimenomaan ruotsalaiseen doktriiniin, jossa tuon itsenäisyyden on katsottu kuuluvan jo päätösvalan käsitteeseen:<sup>8</sup> jos siirronsaaja ei voi tehdä päätöksiä itsenäisesti, kysymys on vain hallinnollisen toimivallan siirtämisestä ja järjestelystä.

<sup>5</sup> Kuuskoski & Hannus s. 87, Ojala s. 218. Ks. myös Ikkala s. 60.

<sup>6</sup> Hannus s. 98.

<sup>7</sup> Modeen JFT 1962 s. 175.

<sup>8</sup> Ks. Sundberg s. 476 ja s. 484 s., Modeen JFT 1962 s. 175 ja s. 159.

Näin kategorinen kanta on tuskin perusteltu. Kunnanvaltuuston päätösvaltaan kuuluu myös valta ohjata kunnan elinten toimintaa ja kunnanvaltuustolla on oikeus ohjata myös siirtämänsä päätösvallan käyttämistä jo sillä perusteella, että sen toimivaltaan kuuluu päättää, missä laajuudessa se päätösvaltaansa siirtää. Ongelmana on vain, minkälaijuista ja kuinka yksityiskohtaista tuollainen ohjaus voi olla.

Hallintokäytännössä on vakiintunut tapa, jonka mukaan päätösvaltaa siirretään säännössä mainituissa asioissa kunnanvaltuuston esimerkiksi erikseen tai kunakin vuonna määrittelemien perusteiden, rajoitusten tai ohjeiden mukaan käytettäväksi.<sup>9</sup>

Esimerkiksi Suomen kaupunkiliiton laatima Kaupunginhallituksen johtosäännön malli (Kaupunkiliiton mallisääntöjä n:o 26/4.1.1977) sisältää yleisessä delegointisäännöksessään (3 §) runsaasti tällaisia täsmentäviä ehtoja. Niiden mukaan kaupunginhallitus käyttää siirrettyä päätösvaltaa esimerkiksi valtuuston vahvistamien yleisten perusteiden mukaan tai valtuuston vahvistaman enimmäismäärän puitteissa. Päätösvallan siirto on saatettu järjestää myös siten, että kaupunginhallitus tekee päätöksen tietyissä asioissa, ellei valtuusto ole pidättänyt itselleen päätösvaltaa niissä.

Samantyyppisiä rajoituksia ja ehtoja sisältyy myös kunnanhallituksen johtosäännön malliin (Kunnanhallituksen johtosääntö. Vantaa 1976). Senkin mukaan valtuusto vahvistaa yleiset perusteet tai antaa yleisiä ohjeita päätösvallan käyttämisestä. Myös lautakuntien mallisääntöihin sisältyy vastaavatyypisiä määräyksiä.

Niukasta ratkaisukäytännöstä voidaan selostaa EOA 1958 s. 54 s.: Asutuslautakunnan puheenjohtajalle annettu huomautus sen johdosta, että hän antaessaan lautakunnan puolesta takaussitoumuksen, ei rajoittanut sitä kunnanvaltuuston päätöksen edellyttämällä tavalla.<sup>10</sup>

Tällaiset perusteet ja ohjeet eivät kuitenkaan voi koskea yksittäistä siirretyn päätösvallan käyttäjän tehtävää päätöstä, koska tällainen yksittäistapauksellinen ohje merkitsisi, että valtuusto pidättää itselleen päätösvallan tietyssä delegoidun asiaryhmän tapauksessa. Tällaista puuttu-

<sup>9</sup> Tällaisista ehdoista aikaisemmin ks. Waronen 1967 s. 172 ss.

<sup>10</sup> Tämän päätöksen pohjana on tosin erikoissäännös: Asetus kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta eräissä tapauksissa annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta (1950/533), jonka 5.1 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että lautakunta valtuuston myöntämien määrärahojen rajoissa ja sen vahvistamien perusteiden mukaan tekee päätöksen kunnanvaltuuston päätösvaltaan ko. säännöksen mukaan kuuluvassa asiassa.

mista siirrettyyn päätösvaltaan ei ole katsottu sallituksi, ellei päätösvaltaa siirrettäessä sitä nimenomaan edellytetä mahdolliseksi. Sen sijaan yleisiä, ts. useita ajateltavissa olevia samanlaisia delegoidun asiaryhmän tapauksia koskevia ohjeita valtuusto voi yleensä antaa. Tällaiset ohjeet eivät ole sidottuja KunL 11 §:n muotomääräyksiin, ts. niiden ei tarvitse olla norminmuotoisia.

### III KUNNAN MUIDEN TOIMIELINTEN SUHDE KUNNANVALTUUSTOON

KunL 7.2 §:n mukaan valmistelua, täytäntöönpanoa ja muuta hallintoa hoitavat elimet voivat useilla eri tavoilla tosiasiallisesti ja muodollisesti vaikuttaa kunnanvaltuuston päätöksentekoon. Kunnanvaltuustolla ei ole välittömästi sen alaisena ja valvonnassa olevaa valmistelu- ja suunnitteluelimistöä. Poikkeuksena on KunL 51 §:ssä säädetty valtuuston mahdollisuus asettaa keskuudestaan valmisteluvaliokunta, mutta sen tehtävät on rajattu lausuntojen valmisteluun.<sup>1</sup> (Lisäksi valtuutetut voivat tietysti valmistella itse omia aloitteitaan.) Muuten kunnanvaltuuston päätökset yleensä valmistellaan kunnanhallituksessa ja sen alaisessa kunnan hallintokoneistossa. Toisaalta kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanosta huolehtiminen on kunnanhallituksen asiana. Vaikka valtuusto voi-kin ohjata sekä päätöksentekoa edeltävää valmistelua että tehtyjen päätösten toteuttamista, kunnan hallintokoneiston elimillä on käytännössä mahdollisuus vaikuttaa valtuuston päätösten muotoutumiseen ja niiden toteuttamiseen.

#### 1. VALMISTELUVALTA

Kunnanhallituksen on KunL 58.2 §:n mukaan yleensä valmisteltava kunnanvaltuuston päätettävät asiat. Poikkeuksina tästä valmisteluvel-

<sup>1</sup> Tilanne saattaisi olla toinen, jos Kkl:a muutettaessa 1920-luvulla olisi päädytty kaupunginhallituksen sijasta toiseen esillä olleeseen vaihtoehtoon, nimittäin valtuuston valmisteluvaliokunnan aseman vahvistamiseen ja valmistelu-tehtävien keskittämiseen sille, ks. KM 1923: 15 s. 30 ss. Myös kunnallislakia valmisteltaessa kunnanvaltuuston valmisteluvalltaa esitettiin alun perin laajemmaksi, yleensä »asioita» koskevaksi, ks. KM 1971 A 21 s. 54 ja KM 1973: 60 s. 62.

vollisuudesta päätöksenteon edellytyksenä ovat vain valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä koskevat (KunL 58.2 §) ja valtuuston yksimielisesti ratkaistavakseen ottamat kiireelliset (KunL 47.2 §) asiat. Tällaisen kunnanhallituksen valmistelun edellyttämisen perusteena on alun perin pidetty tarvetta »luoda kunnallishallitukseen keskitetty asiain valmistelu ja valvonta».<sup>2</sup> Tämän merkityksensä valmisteluvaatimus on kuitenkin suuressa määrin menettänyt, kun kunnanhallitus ei ainakaan suuremmassa kunnissa pysty itse huolehtimaan kaikesta valmistelusta.

Varsinaisesta kunnanhallituksen valmistelupakosta *kunnanvaltuuston päätöksenteon edellytyksenä* ei kuitenkaan ole kysymys, sillä kunnanvaltuusto voi KunL 47.2 §:n mukaan ottaa asian päätettäväksi (ja asia voidaan siten myös päättää), jos kunnanhallituksella vain on ollut *tilaisuus* käsitellä sitä.<sup>3</sup> Toisin sanoen kunnanhallituksen ei välttämättä ole tarvinnut sanan tavanomaisessa merkityksessä valmistella asiaa laisinkaan itse tai se on voinut valmistavasti käsitellä sitä vain osaksi. Kunnanhallituksen päätösehdotus ei siten esimerkiksi aina ole välttämätön, jotta kunnanvaltuusto voisi tehdä asiassa päätöksen. Toinen asia on, että *kunnanhallituksella* on tiettyssä mielessä valmistelupakko — KunL 58.2 §:n imperatiivin mukaan »kunnanhallituksen on valmisteltava kunnanvaltuuston käsiteltävät asiat». Tämä imperatiivi ei kuitenkaan — juuri KunL 47.2 §:n nimenomaisesta säännöksestä johtuen — välittömästi koske kunnanvaltuuston päätöksentekoa. Jos kunnanhallitus laiminlyö valmisteluvelvollisuutensa saatuaan tilaisuuden valmistelevasti käsitellä asiaa, kunnanvaltuusto voi ottaa asian päätettäväkseen ja päättää sen.

Säännösten tulkinnasta on tosin esitetty vastakkaisiakin käsityksiä. Oikeuskäytännöstä — jota on julkaistu 1948KunL:n säännösten tulkinnan osalta — kunnanhallituksen valmistelun ulottuvuutta kunnanval-

<sup>2</sup> Kuuskoski & Hannus s. 191.

<sup>3</sup> KunL:n terminologia on tältä osin huojuvaa. Siinä käytetään käsitteitä käsitellä, ratkaista ja päättää osin synonyymisesti, osin taas erilaisissa merkityksissä. Esim. 47.2 §:ssä kunnanhallituksen valmistelu, ts. tilaisuus *käsitellä* asiaa ei voi tarkoittaa lopullisen päätöksen tekemistä siitä. (Ks. myös KHO 1960 II 179: Koska asia ei ohjesäännön mukaan kuulunut kunnanhallituksen toimivaltaan, kunnanhallituksen ei olisi tullut ratkaista sitä, vaan valmisteltuaan asiaa KunL 44 §:n mukaisesti, alistaa asia valtuuston päätettäväksi.) Sen sijaan 47.1 §:ssä käsitellä-sanalla on katsottu tarkoitettavan myös lopullisen päätöksen tekemistä, Hannus s. 208. KunL 47.2 §:ssä taas päättäminen ja ratkaiseminen tarkoittavat ilmeisesti samaa kuin käsitteleminen 58.2 §:ssä.

tuuston päätöksenteon edellytyksenä on tulkittu jossain määrin vaihtelevasti. Ratkaisussa KHO 1960 II 409 katsottiin, että valmistelu oli ollut riittävä päätöksen tekemiseksi, vaikka kunnanhallitus ei ollut tehnyt valtuuston kokouksen esityslistassa (puutteellisesti) selostetussa asiassa täsmällistä ehdotustaan. Sen sijaan ratkaisussa KHO 1972 II 42 valmistelu-edellytystä tulkittiin huomattavasti laajemmin: »Valtuuston päätettävien asioiden valmisteluun kuuluu, kun otetaan huomioon kunnallislain 44 ja 92 §:n säännökset, että kaupunginhallitus antaa valtuustossa selostuksen asian ratkaisuun vaikuttavista seikoista.» Kun kaikkia näitä seikkoja ei sisältynyt kaupunginhallituksen ehdotukseen, vaikka ne olisivat voineet vaikuttaa asian ratkaisuun, ehdotus oli ollut asiatiedoiltaan riittämätön. Asian valmistelua ei siten ollut toimitettu em. säännösten mukaisesti ja valtuuston päätös oli tämän vuoksi syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä. (Äänestys tältä osin 6—1)

Myös valmistelu-edellytysten laajuudesta esitetyt tulkinnat oikeuskirjallisuudessa ovat jakautuneet samalla tavalla. Kuuskoski & Hannus ovat katsooneet, että täsmällinen, tarpeellisiin asiatietoihin ja lausuntoihin perustuva päätösehdotus on valtuuston päätöksenteon edellytys.<sup>4</sup> Murén on — nähdäkseni perustellusti — arvostellut vuoden 1972 ratkaisua ja katsonut, että KHO:n tulkinta ei perustu KunL:n asiaa koskeviin säännöksiin.<sup>5</sup> Rytkölä on esittänyt eräässä mielessä välittävän kannan katsoessaan, että vain »asian kokonaan valmistelematta jättäminen tai muu siihen verrattava erittäin olennainen puute valmistelussa aiheuttaa sen, että päätöksen voidaan katsoa syntyneen laista poikkeavassa järjestyksessä».<sup>6</sup>

Koska KunL:n (samoin kuin aikaisemmin 1948KunL:n) säännökset edellyttävät vain, että kunnanhallituksella on ollut tilaisuus käsitellä, asiaa, jotta kunnanvaltuusto voisi ottaa sen päätettäväksi, KHO:n ratkaisussa 1960 II 409 esitetty kanta on nähdäkseni sovellettavissa myös KunL 47.2 §:n tulkintaan.<sup>7</sup>

Käytännössä kunnanhallituksella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta itse valmistella kaikkia kunnanvaltuuston päätettäviä asioita, vaikka KunL 58.2 § tätä itse asiassa edellyttääkin. Kunnanhallitus ei kuitenkaan tästä tai muusta syystä saa estää asian tulemistä kunnanvaltuuston päätettäväksi laiminlyömällä valmistelun.

*KHO 1960 II 733:* Kaupunginhallituksella, jonka asiana oli valmistella valtuustolle esitettävät asiat, ei ollut oikeutta kieltäytyä esittämästä val-

<sup>4</sup> Kuuskoski & Hannus s. 190. Ks. myös Rytkölä 1977 s. 53.

<sup>5</sup> Ks. erityisesti Muren SKL 1973/10 s. 18 s. ja Muren SKL 1974/5 s. 57.

<sup>6</sup> Rytkölä SK 1972 s. 457.

<sup>7</sup> Valmistelun tosiasiallisesta merkityksestä ks. Saari s. 41—50 ja s. 56—62, sekä Helander & Ståhlberg s. 59.

tuustolle sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa, josta kunnan jäsen oli tehnyt esityksen. — Samoin *EOA 1977 s. 89*: Kaupunginhallituksen menettelyä arvosteltu sen johdosta, ettei se ollut saattanut kuntalaisten tekemää aloitetta ja asiassa hankkimiaan selvityksiä valtuuston käsiteltäviksi. Vrt. myös *KHO 1960 II 218*: Kunnanvaltuuston kokouksessa valtuutetun tekemä ehdotus liittyi niin läheisesti käsiteltävänä olevaan kunnanhallituksen esitykseen, että puheenjohtajalla ei ollut oikeutta kieltäytyä ottamasta sitä käsiteltäväksi.

Valmistelusta huolehtivat käytännössä useasti kunnanhallituksen alaiset viranomaiset — lautakunnat, johtokunnat, viranhaltijat jne. Kunnanvaltuuston päätösvallan reaalisuuden kannalta onkin olennaisempaa, miten sen päätettäviä asioita todellisuudessa valmistellaan, kuin KunL 47.2 §:n asettama muodollinen edellytys asian ottamiselle kunnanvaltuuston päätettäväksi. Tätä valmistelua ei KunL:ssa ole juurikaan säännelty. Valmistelun merkitys kuitenkin kasvaa jatkuvasti myös kunnallishallinnossa päätösten tullessa monimutkaisemmiksi ja vaikeaselkoisemmiksi.<sup>7</sup> Vastaavasti saattaa lisääntyvä valmistelevien elinten ja niihin liittyvien epävirallisten orgaanien mahdollisuus vaikuttaa kunnanvaltuuston päätöksenteon sisältöön ja tosiasiallisesti kaventaa valtuuston toimivaltaa.<sup>8</sup>

## 2. KUNNANVALTUUSTON PÄÄTÖSTEN LAILLISUUDEN VALVONNASTA

Kunnanhallituksen yleisenä tehtävänä on KunL 58.3 §:n mukaan huolehtia kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Tätä toimivaltaa se ei voi KunL 61 §:n sisältämän nimenomaisen kiellon johdosta siirtää alemmille viranomaisille. Kunnanhallituksen on lisäksi KunL 59.1 §:n mukaan jätettävä kunnanvaltuuston päätös täytäntöönpanematta, jos se katsoo, että päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä tai menee valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai on muutoin lainvastainen. Tällaisen laillisuusvalvonnan säätäminen kunnanhallituksen tehtäväksi liittyi alun perin pyrkimykseen luoda kaupunginhallitukselle vahva asema kaupungin

<sup>8</sup> Valmistelussa tehtäviä päätöksiäkin voivat kyllä koskea KunL:n esteellisyysäännökset. *KHO 1978 II 87*: Kaupunginvaltuuston päätöksen asemakaavan hyväksymisestä katsottiin syntyneen laista poikkeavassa järjestyksessä, kun asian valmisteluun kaupunginhallituksessa oli osallistunut asemakaava-alueella tilan omistavan paikallisen yhdistyksen hallituksen jäsen.



hallinnossa eräänlaiseksi vakaaksi vastapainoksi kaupunginvaltuustolle.<sup>9</sup> Kunnallislainsäädännön koonnassa 1940-luvulla tuosta valvontasäännöksestä pyrittiin luopumaan. K. J. Ståhlbergin ja PaaVo Kastarin laatimassa lainvalmistelukunnan mietinnössä esitettiin, ettei tuo valvonta sovi kunnanhallitukselle puhtaasti toimeenpanevana virastona, jolla ei välttämättä ole tuollaiseen valvontaan sopivaa kokoonpanoakaan. Yleinen valitusoikeus ja lääninhallituksen yleinen valvonta katsottiin riittäväksi.<sup>10</sup> Säännös tuli kuitenkin asiallisesti nykyisen sisältöisenä 1948KunL:iin.

Kunnanhallituksen KunL 59.1 §:ään perustuva valvonta voi koskea vain valtuuston päätösten laillisuutta, ei sen sijaan niiden tarkoituksenmukaisuutta.<sup>11</sup> Tuollainen laittomuus voi johtua esimerkiksi siitä, että kunnanvaltuuston valitsema henkilö ei ole tehtävään pätevä.<sup>12</sup> Sen lisäksi, että valvonta koskee vain valtuuston päätöksen laillisuutta, sitä rajoittaa myös että kunnanhallituksen menettely voidaan saattaa alis-  
tamalla lääninoikeuden tutkittavaksi.

Laittomaksi katsomansa päätöksen kunnanhallitus on velvollinen jättämään täytäntöönpanematta, vaikka päätös olisi tullut lainvoimaiseksi. Sen sijaan kunnanhallitus ei KunL 59 §:n nojalla ole velvollinen nimenomaan toteamaan jokaisesta kunnanvaltuuston päätöksestä erikseen, että se ei ole lainvastainen.<sup>13</sup> Jos kunnanhallitus on todennut päätöksen lainvastaiseksi ja kieltäytynyt panemasta sitä täytäntöön, sen on viipymättä saatettava asia valtuuston käsiteltäväksi ja samalla sen on ilmoitettava menettelynsä syy. Valtuustolla on silloin kaksi mahdollisuutta. Jo se ei halua mukautua kunnanhallituksen kantaan, kunnanhallituksen on alistettava lääninoikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanemiselle ollut laillista estettä.<sup>14</sup> Jos sen sijaan valtuusto mukautuu kunnanhalli-

<sup>9</sup> Ks. KM 1923: 15 s. 31 ss.

<sup>10</sup> LVK 1941: 6 s. 79 s. Vrt. Partanen LM 1949 s. 267.

<sup>11</sup> Ks. myös Hannus s. 245 s. sekä KHO 1957 II 301, jota on selostettu edellä luvussa C.II.2.2.

<sup>12</sup> Näin KHO 1951 I 17 huoneenvuokralautakunnan puheenjohtajan vaalin osalta ja KHO 1973 II 49 toimistosihteerin vaalin osalta.

<sup>13</sup> Vrt. Hannus 1978 s. 91, joka edellyttää tällaista menettelyä.

<sup>14</sup> Ks. myös KHO 21. 8. 1973 t. 3081: Kunnanvaltuuston valittua kunnan toimistosihteerin kunnanhallitus kieltäytyi panemasta täytäntöön valtuuston päätöstä, koska valittu oli epäpätevä. Kunnanvaltuusto pyysi lääninhallituksen toimenpidettä valtuuston päätöksen täytäntöönpanemiseksi. Lääninoikeus katsoi, että kunnanhallituksella oli ollut laillinen aihe jättää valtuuston päätös täytäntöönpanematta. Kunnan jäsenellä oli valitusoikeus lääninoikeuden päätöksestä.



tuksen kantaan, päätös jää täytäntöönpanematta. Tuolla perusteella päätös ei kuitenkaan samalla muutu sinänsä merkityksettömäksi. Mikäli nimittäin kunnanvaltuuston alkuperäinen ja täytäntöönpanematta jätetty päätös siitä tehdyn valituksen johdosta todetaan lakiin perustuvaksi ja muutenkin virheettömäksi, kunnanhallituksen lienee KunL 58.3 §:n mukaisesti huolehdittava alkuperäisen päätöksen täytäntöön panemisesta. Myös oikeuskäytännössä on katsottu — vaalipäätöksen osalta — ettei alkuperäinen päätös kunnanhallituksen kieltäytyttyä panemasta sitä täytäntöön välttämättä menetä merkitystään.

*KHO 1972 II 44:* Kunnanhallituksen jätettyä ilman laillista aihetta toimeenpanematta valtuuston päätöksen, jolla kunnan omistaman yksityisoppikoulun rehtori oli valittu kunnanhallituksen jäseneksi, valtuustolla ei ollut oikeutta peruuttaa päätöstään ja toimittaa uutta kunnanhallituksen jäsenen vaalia, vaan sen oli pyydetävä lääninhallituksen toimenpidettä päätöksensä täytäntöönpanemiseksi.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Tosin 1948 KunL 92.2 §:n mukaan nimenomaan valtuuston oli pyydetävä lääninoikeuden toimenpidettä päätöksen täytäntöönpanemiseksi, jos valtuusto halusi pysyä päätöksessään. Ks. *Roslin* s. 79 s.

## D. KUNNAN VARSINAISEN HALLINTO- KONEISTON RAKENNE

### I KUNNAN VARSINAISEN HALLINTOKONEISTON KOKOONPANO JA PÄÄPIIRTEET

Kunnan varsinaisella hallintokoneistolla tarkoitetaan tässä luvussa kunnan elimistöä, jonka muodostavat kunnanhallitus ja lähinnä sen alaiset kunnan viranomaiset sekä kunnan virastot ja laitokset ja niihin verrattavat elimet. Hallintokoneiston muodostavat siten

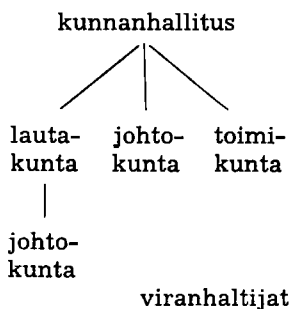
- 1) KunL 7.2 §:ssä mainitut *kunnan toimielimet* — kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat, kunnanhallituksen asettamat toimikunnat sekä viranhaltijat;
- 2) Lähinnä lautakuntiin ja johtokuntiin liittyvät *hallinnolliset yksiköt*, joilla voi olla ratkaisuvalltaa (jaostot ym.); sekä
- 3) erilaiset *virastot ja laitokset*.

Tämä kunnan elinten kolmijako perustuu lähinnä KunL:n terminologiaan ja elinten toimivallan määrittelyyn KunL:n mukaan. Hallintokoneistoon kuuluvat kunnan toimielimet on lueteltu KunL 7.2 §:ssä. Samoillem elimille voidaan (toimikuntia ja viranhaltijoita lukuunottamatta) myös KunL 11 §:n mukaan siirtää kunnanvaltuuston päätösvaltaa. 2-ryhmän elinten ratkaisuvallta perustuu KunL:n nojalla »toimivallan siirtoon» kunnanhallitukselta, lautakunnalta ja johtokunnalta. Näitä elimiä ja KunL 7.2 §:n tarkoittamia kunnan toimielimiä voidaan yhteisnimityksellä kutsua *kunnan viranomaisiksi*. Tätä terminologiaa käytetään KunL 139 §:ssä, jossa säädetään kunnan viranomaisten päätöksistä valittamisesta. Muille kunnan hallintokoneiston elimille — erilaisille virastoille, toimistoille, laitoksille jne. — on ominaista, ettei niille voida yleensä määritellä toimivaltaa.

Perusrakenteeltaan kunnan hallintokoneisto on suhteellisen selkeä, sillä eri toimielinten asema siinä on melko selvästi määritelty. Periaat-

teessa ylin elin kunnan hallintokoneistossa on *kunnanhallitus*. Sen edellytetään KunL 58.1 §:n mukaan johtavan kunnan hallintoa. KunL 7.2 §:n mukaan siinä mainitut kunnan toimielimet toimivat lisäksi kunnanhallituksen valvonnan alaisina. Kunnanhallituksen alaisista toimielimistä tärkeimpiä ovat kollegiset, luottamushenkilöistä koostuvat *lautakunnat* ja *johtokunnat*, jotka kunnanvaltuusto valitsee. Nämä elimet ovat ensisijaisia asemaltaan, koska ne konkretisoivat kansalaisten itsehallinnon edellyttämää luottamushenkilöiden hoitamaa hallintoa.

Kunnanhallitus voi itse asettaa *toimikuntia* »tilapäisten tai pysyväisluonteistenkin tehtävien suorittamista varten» (KunL 62.1 §). Niihin sovelletaan muuten lautakuntia koskevia säännöksiä. *Viranhaltijoiden* organisatorisesta asemasta ei KunL:ssa ole yksityiskohtaisia säännöksiä. Yleensä viranhaltijat toimivat luottamushenkilöistä koostuvien elinten alaisina. Hallintokoneiston rakennetta pääpiirteissään voidaan kuvata seuraavasti:



Kunnanhallitukseen, lautakuntiin ja johtokuntiin voi lisäksi liittyä erilaisia hallinnollisia yksiköjä, joille voidaan KunL:n nojalla siirtää toimivaltaa vähemmän tärkeissä asioissa.

Kunnanhallitukseen liittyvät viranomaiset, joille voidaan antaa ratkaisuvaltaa siirtämällä niille kunnanhallitukselle kuuluvia vähemmän tärkeitä asioita ovat KunL 61.1 §:n mukaan sen

- jaosto
- kunnanhallituksen puheenjohtaja
- kunnanjohtaja, apulaiskunnanjohtaja sekä
- muu kunnanhallituksen alainen viranhaltija.

*Lautakuntiin ja johtokuntiin* liittyvät hallinnolliset yksiköt, joille voidaan antaa ratkaisuvalltaa siirtämällä niille lautakunnalle kuuluvia vähemmän tärkeitä asioita, ovat KunL 71.2 ja 73 §:n mukaan lautakunnan tai johtokunnan

- puheenjohtaja tai jäsen
- jaosto
- jaoston puheenjohtaja ja jäsen sekä
- alainen viranhaltija.

Määrällisesti laajimman ja tosiasiallisesti erittäin tärkeän osan kunnan hallintokoneistosta muodostavat kuntien viranhaltijat ja kunnan virasto-organisaatio. Niiden oikeudellinen määrittely kunnallislaisissa on kuitenkin erittäin niukkaa, vaikka kuntien virkakoneisto on noin 15 vuoden aikana voimakkaasti paisunut. Tätä kuvaavat seuraavat luvut viranhaltijoiden määrän kasvusta:<sup>1</sup>

|      | <i>kaupunkien<br/>viranhaltijat</i> | <i>muiden kuntien<br/>viranhaltijat</i> |
|------|-------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1967 | 43.286                              | 28.731                                  |
| 1969 | 45.351                              | 30.035                                  |
| 1971 | 48.274                              | 31.473                                  |
| 1973 | 57.869                              | 30.169                                  |
| 1975 | 60.742                              | 32.378                                  |
| 1977 | 69.767                              | 35.610                                  |
| 1978 | 69.219                              | 36.522                                  |

Viranhaltijoiden määrän ja merkityksen lisääntymiseen liittyy kuntien virastokoneiston laajeneminen. Kunnallislaki ei sääntelee tällaisia kunnan virastoja ja toimistoja. Kunnallislakia säädettäessä tätä perusteltiin vain sillä, että »virastoista ja toimistoista on tarpeetonta mainita. On selvää, että sellaisia voi olla niin kunnanhallituksen kuin lautakuntienkin alaisina».<sup>2</sup> Yleensä nykyään lähes kaikki kunnan viranhaltijat (ja työntekijät) organisoidaan kuitenkin virastomaisesti. Kunnallishallinto toisin kuin valtion hallintokoneisto perustuu kuitenkin muodollisesti virkamies-

<sup>1</sup> Lähde: Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimiston taulukko 13.6.1980. Vuodesta 1970 vuoteen 1979 koko kunnallisen alan henkilökunnan määrä on kasvanut 192 000:sta 318 000:een, SK 1980 s. 1533.

<sup>2</sup> KM 1973: 60 s. 72. Ks. myös Kuuskoski & Hannus s. 89.

ten toimivallan määrittelyn erillisyydelle: kunnan jokaisen viranhaltijan tehtävät ja toimivalta määritellään periaatteessa erikseen ja nämä erilliset viranhaltijat (ja työntekijät) muodostavat viraston, joka ei sellaisenaan ole kunnan varsinainen toimielin. Sille ei siten KunL:n nojalla voida uskoa päätösvaltaa, eikä se voi tehdä kuntaa sitovia päätöksiä.<sup>3</sup> (Valtionhallinnossahan tehtävät ja toimivalta sen sijaan määritellään yleensä tietyille viranomaiselle ja erikseen — usein hallinnonsisäisesti — määrätään tehtävien jaosta sen virkamiesten välillä.)

Se, että kunnallislaisissa ei säännellä varsinaista kunnan virasto-organisaatiota, vaikka sen merkitys tosiasiallisesti kasvaa jatkuvasti, johtuu ilmeisesti kahdesta toisiinsa liittyvästä syystä. Ensinnäkin kunnalliseen itsehallintoon on katsottu kuuluvan kunnan oikeus itse päättää elimistönsä järjestämisestä KunL:n asettamissa suhteellisen väljissä puitteissa. Toiseksi kunnalliset viranhaltijat ja erityisesti kunnalliset virastot ovat oikeudellisesti eräänlainen poikkeusilmiö kunnallishallinnossa, jonka on perinteisesti edellytetty perustuvan luottamusmiesten hoitamaan hallintoon.<sup>4</sup>

## II KUNNAN HALLINTOKONEISTON RAKENNETTA MÄÄRÄÄVÄT TEKIJÄT

Kunnan hallintokoneiston rakenteen pääpiirteiden määräytymisen kannalta on keskeinen kysymys, miten siihen kuuluvien elinten väliset suhteet määräytyvät. Mitä toisin sanoen konkreettisesti merkitsevät ja minkälaista toimivaltaa (käsitteen laajassa merkityksessä) luovat säännökset, joiden mukaan kunnan varsinaisten hallintoelinten asiana on valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto *kunnanhallituksen valvonnan alaisena* (KunL 7.2 §) tai joiden mukaan *kunnanhallitus johtaa kunnan*

<sup>3</sup> Ks. KM 1973: 60 s. 72: »Virasto, toimisto tai laitos ei kuitenkaan ole kunnan toimielin siinä mielessä, että sille voitaisiin uskoa ratkaisuvalltaa. Sitä uskotaan viraston, toimiston tai laitoksen virkamiehelle.» Erityislain nojalla viraston toimivalta voidaan järjestää toisinkin. Esim. RakL 10b.3 §:n mukaan kunnassa voi olla rakennusvalvontavirasto, jolle voi kuulua mm. rakentamisen valvontaa sisältäviä tehtäviä.

<sup>4</sup> Esim. Hannus 1978 s. 80 s. ei lue viranhaltijoita kunnan toimielimiin. Toisin Ståhlberg 1926 s. 80.

*hallintoa?* Miten kunnan hallintoelinten asema määräytyy ja poikkeako tuon aseman luonne eri elinten osalta? Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää ensinnäkin kunnan elinten välisten *toimivaltarajojen* luonteen ja merkityksen selvittämistä ja toiseksi kunnan elinten välisten *organisaattorien suhteiden* alan selvittämistä. Tämä ei voi tapahtua pelkästään antamalla em. KunL:ssa käytetyille ilmauksille — valvonta, johto jne. — normatiivista sisältöä vain KunL:n säännösten perusteella. Huomioon on otettava myös mm. kunnallishallinnon asema koko julkishallinnossa, kunnan elinten aseman kehittyminen ja sitä koskeva oikeus- ja hallinto-käytäntö jne.

Kuitenkin kunnallislain yleisiin periaatteisiin pitäytyvä tarkastelu luo välttämättömät puitteet kunnan hallintokoneiston rakenteen selvittämiseksi. Kokonaiskuvan saaminen tuosta KunL:n edellyttämästä rakenteesta edellyttää lisäksi tietystä määrin erityislainsäädännön huomioon ottamista. Senkin ymmärtämiseksi on kuitenkin välttämätöntä tuntea KunL:n edellyttämä järjestelmä, sillä kunnan hallinnossa on KunL 6 §:n mukaan noudatettava kunnallislakia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella ole erikseen toisin säädetty. Tällainen erikseen toisin säätäminen edellyttää, että asiasta *nimenomaisesti* säädetään toisin. Jonkin asian järjestäminen yleispiirteisesti erityislainsäädännössä ei kumoa KunL:n säännöksiä, jotka koskevat kunnan hallintokoneiston rakennetta yleensä.

### III TOIMIVALTARAJAT KUNNAN HALLINTOKONEISTOSSA

#### 1. TOIMIVALTARAJOJEN YLEISESTÄ LUONTEESTA KUNNAN HALLINTOKONEISTOSSA

Aikaisemmin (luku C.II.1.) on toimivaltarajoja kunnanvaltuuston ja kunnan muiden elinten välillä luonnehdittu jäykiksi. Konkreettisesti tämä tarkoittaa, että valtuusto ei voi yksittäistapauksessa puuttua muiden elinten päätöksentekoon eivätkä muut elimet toisaalta voi siirtää päätösvaltaansa kunnanvaltuustolle yksittäistapauksessa (eivätkä yleisestikään). Jäykkyydestä ei tuolta osin ole merkittäviä poikkeuksia, ellei lukuun oteta kunnanvaltuuston ja muiden elinten suhdetta kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanossa, jossa valtuusto voi periaatteessa varsin yksityiskohtaisesti rajata muiden elinten päätösvallan alaa.

Kunnan hallintokoneistossakin toimivaltarajojen merkitystä voidaan selvittää samalta kannalta ja erityisesti asteellisten toimivaltarajojen osalta. Ongelmana on siis yleisesti, missä rajoissa ylempi kunnan elin voi puuttua alemman elimen päätöksentekoon ja toisaalta voiko alempi elin siirtää päätösvaltaansa ylemmälle. Lähtökohtana myös kunnan samoin kuin valtion hallintokoneistossa voidaan pitää toimivaltarajan jäykkyyden periaatetta: vain nimenomaisen, siihen oikeuttavan säännöksen perusteella voidaan poiketa tuosta jäykkyydestä. Tätä periaatetta valaisevat seuraavat KHO:n ratkaisut:

*KHO 1946 II 505:* Koska lastenkodin johtajattaren ottaminen ja erottaminen kuului ohjesäännön mukaan lastensuojelulautakunnalle, kaupunginhallitus peruuttaessaan lautakunnan päätöksen johtajattaren irtisanomisesta oli ylittänyt toimivaltansa.

*KHO 1970 II 64:* Johtosäännön mukaan uinninvalvojan kelpoisuusehdoista määräsi urheilulautakunta. Kun uinninvalvojan toimen haettavaksi julistamista koskevassa ilmoituksessa uinninvalvojalle oli asetettu kelpoisuusehtoja, vaikka urheilulautakunta ei ollut niitä määrännyt, kaupunginhallituksen uinninvalvojan valitsemista koskeva päätös kumottiin laista poikkeavassa järjestyksessä syntyneenä.

*KHO 21.2.1973 t. 703:* Avustusten myöntämisestä päättämisen katsottiin kuuluvan nuorisolautakunnan eikä kaupunginhallituksen toimivaltaan, minkä vuoksi kumottiin kaupunginhallituksen päätös, jolla oli jaettu talousarvioon otetut nuorisomäärärahat.

*KHO 1978 II 145:* Kun muutoksenhakuoikeus oli ohjesäännöllä siirretty terveyslautakunnalle, ei kaupunginhallituksella ollut puhevaltaa asiassa, ja kaupunginhallituksen valitus jätettiin tutkimatta.

Kunnan hallintokoneistolle on kuitenkin — toisin kuin muulle julkishallinnolle — luonteenomaista, että nimenomaisella poikkeussäännöksellä toimivaltaraja on suhteellisen laajasti järjestetty joustavaksi tarkemmin määritellyllä alalla. Tämä joustavuus koskee lähinnä kunnanhallituksen ja useimpien muiden kunnan hallintokoneistoon kuuluvien viranomaisten välistä toimivaltarajaa. Tuon KunL 63 §:n mahdollistaman joustavuuden olennainen sisältö on, että kunnanhallitus voi oma-aloitteisesti kumota tai muuttaa kunnan muun hallintoviranomaisen päätöksen tai palauttaa sen päättämän asian viranomaisten uudelleen käsiteltäväksi. Tähän toimivaltarajojen joustavuuteen liittyy kuitenkin useita muodollisia ja asiallisia rajoituksia. Se koskee lisäksi vain kunnanhallituksen ja muiden elinten välistä toimivaltarajaa eikä siitä siis voi tehdä muita toimivaltarajoja koskevia yleistyksiä.

## 2. KUNNANHALLITUKSEN JA MUIDEN KUNNAN HALLINTO-KONEISTON VIRANOMAISTEN VÄLINEN TOIMIVALTARAJA

### 2.1. Taustaa

Kunnanhallituksen ja kunnan hallintokoneiston muiden viranomaisten välinen toimivaltaraja järjestettiin joustavaksi ensimmäisen kerran vuonna 1927 hyväksytyssä muutoksessa kaupunkien kunnallislakiin (1927/328). Sitä ennen toimivaltarajat myös kuntien hallintokoneistossa olivat yleensä olleet jäykät. Lainmuutoksen nimenomaisena tarkoituksena oli keskittää kaupunkien hallintokoneisto kaupunginhallituksen johdon ja valvonnan alaisuuteen. Muutosta perusteltiin sitä valmistelleessa komiteanmietinnössä lähinnä kunnan toiminnan yhtenäistämisellä.<sup>5</sup>

»Jotta eri lautakunnat tulisivat pakotetuiksi toiminnassaan noudattamaan niitä yleisiä periaatteita, joita valtuusto ja hallitus ovat tahtoneet kunnan hallinnossa noudatettaviksi, on komitea katsonut välttämättömäksi, että hallitus voi, milloin niin hyväksi näkee, peruuttaa jokaiseen erikoiskysymykseen nähden lautakunnalle annetun toimivallan ja itse ottaa asian päätettäväkseen lautakuntaa sitovalla tavalla.»

Hallinnon yhtenäistämisessä oli pääpaino nimenomaan kaupunginhallituksen aseman vahvistamisessa. Kaupunginhallituksesta tahdottiin tehdä vastapaino toisaalta ailahtelevalle ja poliittisia päämääriä tavoittelevalle valtuustolle,<sup>6</sup> toisaalta kaupunginhallituksen alaisille hallintoelimille — lähinnä lautakunnille — joiden pelättiin toiminnassaan voivan ylittää kaupunkien taloudelliset mahdollisuudet.<sup>7</sup> Yleisenä ajatuksena nimittäin oli, että lautakunnat toimivat periaatteessa kaupunginhallituksen valtuuksilla ts. yhtä itsenäisesti kuin se.<sup>8</sup>

Komitea ehdotti kaupunkien kunnallislakiin otettavaksi säännöksen, jonka mukaan lautakunnan tekemä päätös oli alistettava hallituksen tar-

<sup>5</sup> KM 1923: 15 s. 36. Ks. myös mt. s. 17, jossa »järkipärisen kunnallishallinnon perusedellytyksenä» nähtiin kaupunginhallituksen oikeus puuttua »neuvoen ja ohjaten» jatkuvasti hallinnon yksityiskohtiinkin.

<sup>6</sup> mt. s. 13: »Valtuusto sellaisenaan on liian monipäinen ja vaihteleva elintä yhtenäisyyttä ja tasasuhtaisuutta välittömästi hoitamaan.»

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> mt. s. 48.



kastettavaksi kaupunginhallituksen edustajan tai kaupunginhallituksen esimiehen vaatimuksesta (ehdotuksen 34.3 §). Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisältynyt tällaista nimenomaista säännöstä toimivaltarajan järjestämisestä joustavaksi. Sen sijaan hallituksen esityksen johdosta annetussa laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä lakiin lisättiin erityinen alistussäännös, jota perusteltiin samoin kuin komiteamietinnössä:<sup>9</sup>

»Jotta kaupunginhallitus voisi muodostua kaupunginhallintoa johtavaksi ja eri lautakuntien toiminnan yhtenäisyyttä valvovaksi keskuselimeksi, on välttämätöntä myöntää sille oikeus tarpeen mukaan alistaa lautakuntain päätökset kaupunginhallituksen tutkittavaksi.»

Tällä perusteella kaupunkien kunnallislakiin tuli 34.3 §, jonka mukaan lautakunnan päätös oli alistettava kaupunginhallituksen tutkittavaksi kaupunginhallituksen tai sen esimiehen vaatimuksesta. Alistus voitiin kuitenkin kieltää johto- tai ohjesäännössä.

Alistussäännös otettiin sittemmin myös 1948KunL:iin (95 §).<sup>10</sup> Vuonna 1976 säädettyyn kunnallislakiin samansisältöinen instituutio otettiin nimellä »asian siirtäminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi» (63 §) Edellä selostettu alistamissäännöksen alkuperäinen ratio ei kuitenkaan enää liene ainakaan muodollisesti yhtä selvä, kun kunnanhallituksen kokoonpanokin perustuu kokonaisuudessaan valtuuston voimasuhteisiin. Toisaalta suuri osa erityislainsäädännössä säädetyistä asioista jää KunL 63 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Tässä luvussa tarkastellaan toimivaltarajojen luonteen määräytymisen kannalta erityisesti KunL 63 §:ää. Toimivaltarajoihin — ainakin välillisesti — vaikuttaa kuitenkin myös KunL 141.2 §, jonka mukaan useimpien kunnanhallituksen alaisten viranomaisten päätöksistä valitetaan eräin poikkeuksin kunnanhallitukselle. Tämän säännöksen merkitys konkretisoituu erityisesti kunnan hallintokoneiston sisäisen yleisen johtamisen määräytymisen yhteydessä.

<sup>9</sup> HE 23/1927 vp, ltvm n:o 5 s. 2.

<sup>10</sup> Perusteluista ks. LVK 1941: 6 s. 82. Alistussäännöstä katsottiin voitavan soveltaa vain kunnissa, joissa oli kunnanjohtaja.

## 2.2. KunL 63 § toimivaltarajan määrittäjänä

### a. Yleistä

KunL 63 §:n nojalla toimivaltaraja kunnanhallituksen ja useimpien sen alaisten viranomaisten välillä voi olla joustava. Kunnanhallitus tai sen puheenjohtaja voivat nimittäin siirtää alemman viranomaisen päätämän asian käsiteltäväksi kunnanhallitukseen, joka tällöin voi kumota päätöksen, muuttaa sitä tai palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Kunnanhallitus voi tämän säännöksen nojalla siis yksittäistapauksessa puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan.

Toimivaltarajan joustavuus on kuitenkin siinä mielessä yksipuolista, että asian siirtäminen on mahdollista vain kunnanhallituksen tai sen puheenjohtajan aloitteesta. Vain ne voivat siirtää asian kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Alempi viranomainen ei sen sijaan yleensä ilman siihen oikeuttavaa erityissäännöstä voi tällä tavoin itse siirtää toimivaltaansa kuuluvaa asiaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi.<sup>11</sup>

*KHO 1960 II 743:* Vaikka kansakoulun johtokunta oli esteellinen suorittamaan koulun vahtimestarin vaalia, se ei voinut siirtää sitä kunnanhallituksen suoritettavaksi. (Päätöksen kannalta oli merkitystä tosin myös sillä, että KansakA:n mukaan koulun palvelusväen ottaminen kuului johtokunnalle.)

*KHO 1955 II 265:* Kunnanhallitus ylitti toimivaltansa toimittaessaan vaalin, joka ohjesäännön mukaan kuului kansakoulun johtokunnalle, mutta jonka johtokunta oli siirtänyt kunnanhallituksen ratkaistavaksi.

Kunnanhallituksen toimivalta siirretyn asian käsittelyssä on rajallinen. 1948KunL 95 §:n mukaan kunnanhallituksen tutkittavaksi voitiin alistaa alemman viranomaisen päätös ja kunnanhallitus saattoi *hyväksyä* tuon päätöksen täytäntöönpantavaksi, *ratkaista* itse asian tai *palauttaa* sen uudelleen käsiteltäväksi. KunL 63.1 §:ää säädettäessä ei ilmeisesti tarkoitettu asiallista muutosta tässä suhteessa.<sup>12</sup> Säännöksen muotoilu on kuitenkin tältä kannalta jossain määrin epäonnistunut, sillä siinä ei ole

<sup>11</sup> Ks. samoin 1948 KunL:n kannalta *Muren MK 1950 s. 64*, *Jatkola MK 1958 s. 276*. — Kunnallislakia ehdotetaan tosin »käytännön syistä» muutettavaksi siten, että myös kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja voisi siirtää asian kunnanhallituksen käsiteltäväksi, ks. HE n:o 12/1981 vp.

<sup>12</sup> Perusteluista ks. *KM 1973: 60 s. 73* ja *Hannus s. 254*.

säädetty kunnanhallitukselle valtaa *hyväksyä* tai *pysyttää* alemman viranomaisen päätös, vaan vain oikeus kumota, muuttaa tai palauttaa se. Kunnanhallitus ei siis KunL 63.1 §:n nojalla voi tehdä asiassa uutta samanlaista päätöstä, vaan lähinnä kysymykseen tuleva mahdollisuus olisi asian palauttaminen.<sup>13</sup> KunL 63.1 §:n sanamuoto ei oikeuta kunnanhallituksen toimivallan laajempaan tulkintaan. KunL 63.1 § on siis tältä osin supistanut 1948KunL 95.1 §:n sääntelemää kunnanhallituksen toimivaltaa.

Kunnanhallituksen toimivaltaa rajoittaa myös, että siirtäminen voi koskea vain *päätettyä* asiaa. Siirtää ei siten esimerkiksi voi asiaa, joka tosin liittyy päätökseen, mutta jota päätös ei suoranaisesti koske.

*KHO 4.5.1976 t. 1787:* Kaupunginjohtajan vaadittua teknisen lautakunnan päätöksen työsuhteasiamiehen viran uudelleen haettavaksi julistamisesta alistettavaksi kaupunginhallituksen tutkittavaksi, kaupunginhallitus ei tuon alistuksen johdosta voinut ottaa välittömästi ratkaistavakseen sanotun viran täyttämistä, mikä teknisen viraston johtosäännön mukaan kuului teknisen lautakunnan toimivaltaan.

Siirtää ei myöskään voi asiaa, jossa ei ole lainkaan tehty päätöstä.<sup>14</sup>

Vaikka kunnanhallituksen valta tehdä päätös siirrettyssä asiassa onkin tällä tavalla rajallinen, toimivaltarajan joustavuutta osoittaa toisaalta, että kunnanhallituksella on KunL 63.1 §:n nojalla oikeus päätöstä tehdessään harkita asiaa sekä tarkoituksenmukaisuuden että laillisuuden kannalta.<sup>15</sup> Sen sijaan ratkaistessaan alemman viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen KunL 141.2 §:n perusteella, kunnanhallitus toimii lainkäyttöelimenä. Sen päätös voi perustua vain laillisuusharkintaan.<sup>16</sup>

Kunnallislaki ei nimenomaisesti ota kantaa mahdollisuuteen oikeuttaa kunnan organisaatiovallan puitteissa alempi viranomainen oma-aloittei-

<sup>13</sup> Asiallisesti näin myös *Muren SK* 1972 s. 627. Toisin *Hannus* s. 255, joka ei tosin perustele tätä kantaa ja *Rosas* s. 48 s., joka katsoo olevan »givet att även denna möjlighet föreligger». On tosin mahdollista katsoa jo *käsiteltäväksi* siirtämisen implikoivan oikeutta myös pysyttävän päätöksen tekemiseen siirrettyssä asiassa. Näin on käsiteltäväksi ottamisen laajuus ymmärretty KunL 47.1 §:n osalta. Ks. *Hannus* s. 207. Toisaalta KunL 47.2 §:ssä käsitellyllä ei kuitenkaan ole tarkoitettu oikeutta lopullisen päätöksen tekemiseen.

<sup>14</sup> Ks. *Rosas* s. 58 s. Toisin *Jatkola MK* 1958 s. 277.

<sup>15</sup> Näin 1948KunL:n kannalta *Muren MK* 1950 s. 64, *Jatkola MK* 1958 s. 277, *Kuuskoski & Hannus* s. 283. KunL:n kannalta samoin *Hannus* s. 255.

<sup>16</sup> Ks. *Merikoski II* s. 108 ja *Vilkkonen I* s. 205.

sesti siirtämään päättämänsä asia kunnanhallitukselle. KunL ei toisaalta myöskään sääntele mahdollisuutta rajoittaa kunnanhallituksen siirtovaltaa ohje- tai johtosääntöön sisältyvällä määräyksellä.

Jälkimmäiseen mahdollisuuteen on yleensä suhtauduttu kielteisesti, koska KunL ei — toisin kuin 1948KunL — sisällä tällaiseen rajoittamiseen oikeuttavaa säännöstä.<sup>17</sup> Sen sijaan alemman elimen oma-aloitteisen siirtämisvallan järjestäminen johto- tai ohjesäännössä on ongelmallisempaa. Oikeussääntöjen hierarkiasta johtuen ainakaan laissa tai asetuksessa määriteltyä alemman elimen toimivaltaa ei näin voida määrätä siirrettäväksi. Sen sijaan kunnan organisaatiovallan puitteissa tällainen siirtovalta voitaneen järjestää.<sup>18</sup>

Alemman viranomaisen päättämän asian siirtämisellä on tietyissä rajoissa sekä suspensiivinen (siirtävä) että devolutiivinen (lakkauttava) vaikutus.<sup>19</sup> Siirrettyä asiaa koskeva päätös ei ole (enää)<sup>20</sup> täytäntöönpanokelpoinen eikä se myöskään enää ole alemman elimen käsiteltävänä.<sup>21</sup>

## *b. Toimivaltarajan joustavuuden rajoitukset*

### *i. Viranomaiset*

Kunnanhallituksen ja periaatteessa kaikkien sitä alempien kunnan viranomaisten välinen toimivaltaraja on joustava. Kunnanhallituksen käsiteltäväksi voidaan siten siirtää myös muiden kuin välittömästi sen alaisten viranomaisen — lähinnä lautakuntien ja johtokuntien — päättämät asiat. KunL 63.3 §:n mukaan siirtämissäännöstä sovelletaan nimitäin vastaavasti myös KunL 61.1 ja 71 §:ssä mainittujen hallinnollisten yksikköjen — jaostot, luottamushenkilöt ja alaiset viranhaltijat — näiden säännösten nojalla tekemiin päätöksiin. Siten esimerkiksi kunnanhalli-

<sup>17</sup> Hannus s. 257. Ks. myös KM 1971 A 21 s. 63.

<sup>18</sup> Ks. Hannus s. 258, Rosas s. 48.

<sup>19</sup> Ks. Merikoski II s. 150.

<sup>20</sup> KunL 146.2 §:n mukaan päätöstä asiassa, joka voidaan siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi, ei saa panna täytäntöön ennen kuin on selvinnyt, ettei asiaa siirretä.

<sup>21</sup> On kuitenkin epätasällista todeta, että päätöksen siirtämisen seurauksena »on kuin päätöstä ei olisi tehtykään», Hannus s. 255. Siirtäminen voi kohdistua vain päätettyyn asiaan ja tuosta päätöksestä voidaan periaatteessa KunL 139 §:n nojalla valittaa.

tuksen<sup>22</sup> ja lautakunnan jaoston, puheenjohtajan ja jäsenen tai sen alaisen viranhaltijan päättämä asia voidaan siirtää *suoraan* kunnanhallituksen käsiteltäväksi.<sup>23</sup> Tämä siirto voi KunL 62.3 §:n nojalla koskea myös kunnanhallituksen asettaman toimikunnan päättämää asiaa.

Kunnan muiden elinten päättämää asiaa ei sen sijaan voida siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi.<sup>24</sup> KunL:n säännöksistä ei saa tukea kannalle, jonka mukaan johtokunnan jaoston, johtokunnan tai jaoston puheenjohtajan tai jäsenen taikka johtokunnan alaisen viranhaltijan päättämä asia olisi siirrettävissä kunnanhallituksen käsiteltäväksi.<sup>25</sup> KunL 63.3 § viittaa vain *kunnanhallitukseen* ja *lautakuntaan* liittyvien viranomaisten päättämien asioiden siirtämiseen. Siinä ei mainita KunL 73 §:ssä määriteltyjä johtokuntia. Toisaalta KunL 73 §:n mukaan johtokuntaan on sovellettava KunL 6 luvun säännöksiä. Siten johtokuntaan voi liittyä samoja viranomaisia kuin lautakuntaan ja niille voidaan siirtää johtokunnan toimivaltaa. Sen sijaan KunL 5 luvussa olevaa KunL 63 §:n siirtosäännöstä ei KunL 73 §:ssä edellytetä sovellettavaksi johtokuntaan liittyviin viranomaisiin. Tämä toimivaltarajan joustavuuden rajoitus on epäjohdonmukainen, mutta KunL:n edellyttämä. Kunnallisella organisaatiosäännölläkään toimivaltarajan joustavuutta ei tältä osin ilmeisesti voi laajentaa KunL:sta poiketen.

<sup>22</sup> Kunnanhallitukseen liittyvien viranomaisten päättämän asian siirtämistä on pidetty luonteeltaan kunnanhallitukselle kuuluvien tehtävien hoidon *sisäisenä valvontana*, Hannus s. 258, Kuuskoski & Hannus s. 287. Ks. myös KHO 1960 II 732: Kaupunginhallitus voi yleisjaostonsa aikaisemman päätöksen estämättä, jolla oli päätetty purkaa rakennus, päättää rakennuksen vuokraamisesta. (1948KunL:n mukaan kunnallishallituksen jaoston päätöstä ei voinut alistaa kunnallishallituksen tutkittavaksi, Kuuskoski & Hannus s. 287.)

<sup>23</sup> Tätä suoraa, lautakunnan tai johtokunnan ohittavaa siirtomenettelyä on perusteltu lautakunnan alaisen johtokunnan osalta sillä, että muutoksenhakukin johtokunnan päätökseen tapahtuu kunnanhallitukselle ja että johtokunnan siirrettävät asiat ovat kunnanhallituksen johdossa ja valvonnassa tapahtuvaa kunnan yleistä hallintoa ja taloutta. Muiden lautakuntiin tai johtokuntiin liittyvien viranomaisten osalta on kiinnitetty myös huomiota toisenlaisen järjestelyn hankaluuteen ja siihen, että tällaiset viranomaiset käyttävät niille uskottua ratkaisuvalltaa lautakunnan tai johtokunnan sijasta. Ks. Hannus s. 257 ss.

<sup>24</sup> Siirtäminen ei siten voi koskea esimerkiksi KunL 51 §:n tarkoittaman valiokunnan valmistelussaan päättämää asiaa tai tilintarkastajien päättämää asiaa.

<sup>25</sup> Vrt. Hannus s. 259, joka — tosin esittämättä perusteluja — katsoo siirron voivan koskea myös näiden viranomaisten päättämää asiaa.

## ii. Asiat

Tärkein poikkeus toimivaltarajan joustavuudesta määräytyy kunnan-hallituksen alaisten viranomaisten toimivallan määrittelyn *normatiivisen muodon* mukaan. Siirtäminen ei nimittäin koske päätöstä asiassa, joka on säädetty viranomaisen ratkaistavaksi laissa tai sen nojalla asetuksessa. Toisin kuin valtionhallinnossa toimivaltarajan joustavuutta ei siis ole — ainakaan suoranaisesti — saatettu riippuvaksi alemman viranomaisen toimivallan kohteesta siten, että toimivaltaraja olisi jäykkä ainakin silloin, kun päätös kohdistuu hallintokoneiston ulkopuolisen asemaan.<sup>26</sup> Ratkaiseva merkitys on vain muodolla, jossa toimivalta on määritelty alemmalle viranomaiselle. Vaikka tämä rajoitusperusteen muodollisuus helposti johtaakin epäyhtenäiseen käytäntöön,<sup>27</sup> sen soveltaminen on periaatteessa helppoa, koska toimivallan määrittelyn muoto voidaan yleensä helposti selvittää.

Asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan ensinnä selostaa päätöksiä, joissa siirtäminen (aikaisemmin alistaminen) on katsottu kielletyksi:

*KHO 1960 II 743:* Koska KansakouluA 60 §:n 14 kohdan mukaan koulun palvelusväen ottaminen kuului kansakoulun johtokunnalle ja kunnan-hallitus ottaessaan käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen koulun keittäjävahtimestarin valitsemisen oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi, kunnanhallituksen päätös kumottiin ja poistettiin.

*KHO 1972 II 41:* SosHalL:ssa on sosiaalilautakunnan toimivaltaan kuuluvaksi säädetty sen alaisen laitoksen johtokunnan jäsenten vaalin suorittaminen. Vaalipäätöstä ei niin ollen voida alistaa kunnanhallituksen tutkittavaksi.

Samoin on katsottu, ettei alistus ole mahdollinen mm., kun kysymyksessä on kansakoulun johtokunnan päätös siivoojan (1964 II 202) tai talonmiehen valitsemisesta (1959 II 348). Päätöksen tärkeydellä ei siis ole KunL:n (tai 1948 KunL:n) nojalla merkitystä, vaan vain toimivallan määrittelyn muodolla.

Toisaalta siirtäminen (alistaminen) on katsottu sallituksi useissa tapauksissa. Tyypillinen tällaisen päätöksen perustelutapa on mm. päätöksessä

*KHO 1971 II 52:* Koska irtisanominen kunnalliskodin johtajan virasta ei kuulu sosiaalilautakunnan tehtäviin SosHalL:n eikä muidenkaan lakien

<sup>26</sup> Ks. *Ahtee LM 1953* ja *Mäenpää 1979* s. 328 ss.

<sup>27</sup> Ks. *Muren SK 1972* s. 627.

tai asetuksien nojalla, sosiaalilautakunnan päätös irtisanoa johtaja virastaan oli sellainen, että se (1948) KunL 95 §:n mukaan voitiin alistaa kunnanhallituksen tutkittavaksi.

Samoin on alistuskelpoisiksi katsottu kansakoulun johtokunnan päätös kansakoulujen taloudenhoitajan viran täyttämisestä (KHO 1967 I 2), sosiaalilautakunnan päätös sosiaalitarkkaajan viran täyttämisestä (KHO 1967 II 27), sosiaalilautakunnan päätös irtisanoa kunnan lastenkodin johtajan apulainen (KHO 1962 II 216) sekä sosiaalilautakunnan kodinhoitoavusta perittävää korvausta koskeva päätös (KHO 1973 II 187).

Vaikka toimivallan määrittelyn muoto onkin yleensä suhteellisen helposti selvitettävissä, ongelmaksi voi muodostua erityisesti, miten yksityiskohtaista toimivallan määrittelyä KunL 63.2 §:ssä edellytetään. On ilmeistä, että tuon määrittelyn tulee olla riittävän tarkkaa. Asiaa ei toisin sanoen voi siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi, jos se nimenomaisesti em. muodossa on säädetty alemman viranomaisen ratkaistavaksi. Siten siirtämismahdollisuutta ei rajoita vielä se, että laissa tai sen nojalla asetuksessa edellytetään lautakuntaa tai johtokuntaa (tai muuta viranomaista), ellei samassa muodossa tiettyä asiaa ole säädetty tuon viranomaisen päätettäväksi. Kunnanhallitukselle tapahtuvaa siirtämistä ei toisaalta sinänsä estä esimerkiksi erityislain säännös, jonka mukaan tietyn hallinnonhaaran ohjaus ja valvonta kuuluu ylemmille (valtion) elimille tai jossa on yleisesti määritelty lautakunnan toimialaa<sup>28</sup> tai sen sisäistä toimivallanjakoa.<sup>29</sup>

KunL 63.2 §:n rajoitus koskee vain erityislain (-asetuksen) nojalla päätettyä asiaa.<sup>30</sup> Siirrettävien asioiden ratkaisulta voi siten perustua lähinnä kunnallislain nojalla annettuihin johto- ja ohjesääntöihin sekä KunL 7.2 §:ään perustuvaan valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun

<sup>28</sup> Esimerkiksi tuollaiseen laissa säädettyyn lautakunnan toimialaan liittyvä esitys tai lausunto (oikeammin: asia, jota päätetty esitys tai lausunto koskee) on siis KunL 63.2 §:n estämättä siirrettävissä kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Toisin Hannus s. 261.

<sup>29</sup> Ks. KHO 1962 II 668: SosHalL 10.2 §:n säännös (jonka mukaan sosiaalilautakunnan on käsiteltävä mm. asiat, jotka koskevat viranhaltijan erottamista) koskee vain sosiaalilautakunnan ja sen osastojen välistä toimivallan jakoa eikä osoita lautakunnan toimivaltaa muutoin. Sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan kurinpidollisen erottamisen, kun otettiin huomioon ko. lain 9 ja 15.3 §:n sekä KunL 97 §:n säännökset ja kunnan virkasäännön määräykset, ei katsottu kuuluvan sosiaalilautakunnalle.

<sup>30</sup> Siirron rajoituksista tältä osin yleisesti ks. Hannus s. 257, Holopainen 1977 s. 32, Muren SK 1972 s. 626, Kuuskoski & Hannus s. 285 s.



hallintoon sinänsä sisältyvään (suppeaan) toimivaltaan. Myös kunnanvaltuuston erikseen tekemän päätöksen nojalla toimikunnalle perustettu ratkaisuvallalta voidaan siirtää.

Tämä rajoitus ei ole ongelmallinen, jos kunnan elimen ratkaisuvallalta välittömästi perustuu lakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen (»lain nojalla asetuksessa» -ilmaisun soveltamisalaa on selvitelty edellä luvussa C.I.3.2.). Säännös on tällöin tyyppiä: »Asumistuen myöntää hakemuksesta asunnon sijaintikunnan sosiaalilautakunta.» (AsumistukiL 14.1 §) Usein säätämistapa on kuitenkin monimutkaisempi tämän lainkohdan tulkinnan kannalta. On mahdollista, että tehtävä on laissa tai sen nojalla asetuksessa vain yleisesti määritelty kunnalle, mutta ei ole tarkemmin säädetty, minkä kunnan elimen toimivaltaan ratkaisuvallalta kuuluu. Tällöin kunta saa yleensä organisointivaltansa puitteissa itse järjestää ratkaisuvallan jakautumisen. KunL 63.2 §:n rajoitus ei silloin koske tuollaista ratkaisuvallata ja asia voidaan siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Yleisemminkin voidaan katsoa, että KunL 63.2 §:n rajoitusta tulee tulkitä lainkohdan sanamuodon mukaan. Rajoituksen soveltamiselle on siten kaksi edellytystä: (1) *ratkaisuvallalta* perustuu lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännökseen ja (2) tuollaisessa säännöksessä on myös määrätty kunnan *elin*, jolle ratkaisuvallalta kuuluu. KunL 63.2 §:n rajoitus ei siten koske esimerkiksi lautakunnan lain nojalla päättämää asiaa, jos laissa ei nimenomaan ole määritelty ratkaisuvallata tietylle lautakunnalle. Tällöinhän asiaa ei KunL 63.2 §:n edellyttämällä tavalla ole »laissa tai sen nojalla asetuksessa ... säädetty sen ratkaistavaksi».

Esimerkiksi L maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (1974/378) 5.2 § edellyttää, että kunnassa on nimetty öljyvahinkojen torjuntaviranomainen (esimerkiksi lautakunta), jolle on lain 8 §:ssä säädetty varsin laaja toimivalta ja siihen liittyvä ratkaisuvallalta. Kunnanhallitus voi siirtää myös tämän lakiin perustuvan ratkaisuvallan nojalla päätetyn asian käsiteltäväkseen KunL 63.2 §:n estämättä. PeruskouluA 53 §:n 12 kohdan mukaan koululautakunnan tulee päättää peruskoulun työsuhteissa olevien työntekijöiden ottamisesta ja erosta, »mikäli ei ole toisin säädetty tai kouluohjesäännössä toisin määrätty». Jos kouluohjesäännössä nämä tehtävät on määrätty esim. koulun johtokunnalle, KunL 63.2 §:n rajoitus ei edellä esitettyjen perustelujen johdosta koske sen päättämää asiaa.

On sen sijaan ongelmallisempaa, voidaanko samaa tulkintaa soveltaa tapauksiin, joissa laissa on määrätty tietty tehtävä kunnanhallituksen tai nimetyn lautakunnan tehtäväksi, mutta samaan lakiin sisältyvän toimivallan nojalla valtuusto on määrännyt tehtävän jonkin toisen lautakunnan



asiaksi (esim. UlkoiluL 1973/606 28 §, L maatalousyrittäjiin vuosiloman ja sijaisavun järjestämisestä 1978/102 13.3 §, AsuntotuotantoL 1966/247 20.2 §). Tällaisissa tapauksissa lieene oikeampaa käsittää tilanne niin, että KunL 63.2 §:n rajoitus voi koskea myös tällaisen kunnanvaltuuston määräämän elimen lain tai asetuksen nojalla päättämää asiaa, koska tämä laissa säädetyn elimen sijaankin tuleva kunnan elin on jo laissa edellytetty. Sama soveltunee sen tyyppiseen järjestelyyn, josta säädetään vesilain 20 luvun 1.1 §:ssä: Kunnassa on vesilautakunta, jollei lääninhallitus kunnan esityksestä määrää, että kunnanhallituksen tai muun kunnan viranomaisen tulee toimia vesilautakuntana.

Muita siirrettävien asioiden eroista johtuvia rajoituksia KunL 63 §:n soveltamiselle ei KunL:n mukaan ole. Lainkohta koskee siten myös valituskelvottomia päätöksiä, ts. päätöksiä, jotka eivät sisällä lopullista asiaratkaisua. Tällaisia päätöksiähän ovat KunL 139.3 §:n mukaan pelkästään valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset, joista ei saa tehdä valitusta. KunL 63.1 § ei kuitenkaan sisällä KunL 139.3 §:n tyyppistä rajoitusta, jonka ratiokin on toinen kuin KunL 63 §:n. Myös lautakunnan, johtokunnan ja KunL 63.3 §:n tarkoittamien viranomaisten päättämä, valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeva asia voidaan siis siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi.<sup>31</sup>

### 3. TOIMIVALTARAJA KUNNAN MUIDEN VIRANOMAISTEN VÄLILLÄ

Kuten edellä on todettu, toimivaltaraja kunnan muiden viranomaisten välillä on yleensä jäykkä. Kunnallislakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä, joka oikeuttaisi kunnan viranomaisen puuttumaan toisen viranomaisen toimivaltaan yksittäistapauksessa esimerkiksi pidättämällä käsiteltäväkseen sen päättämän asian tai antamalla sille tietyn asian ratkaisua koskevan sitovan määräyksen. KunL 63 §:n säännös asian siirtämisestä kunnanhallituksen käsiteltäväksi on ainoa toimivaltarajan joustavuuden perustava poikkeussäännös. Tällaisesta toimivaltarajan yleisestä jäykkyydestä muussa kunnan hallinnossa on kuitenkin kaksi — tosin suhteellisen suppeaa — poikkeusta. Toinen perustuu kunnan organisointivaltaan, toinen taas erityislainsäädännön sisältämiin poikkeussäännöksiin.

<sup>31</sup> Näin *Hannus* s. 257, *Rosas* s. 57 s. 1948KunL:n kannalta samoin *Muren* 1969 passim, toisin *Kuuskoski & Hannus* s. 284.

Kunnan organisointivaltaan perustuvat poikkeukset tarkoittavat tapauksia, joissa KunL 9 §:n tarkoittamassa säännössä toimivaltaraja on järjestetty tietyn asian tai asiaryhmän osalta joustavaksi. Tällainen oikeus toimivaltarajan järjestämiseen joustavaksi voi koskea ainakin toimivaltarajaa lautakunnan ja sen alaisen johtokunnan välillä<sup>32</sup> sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan (johtokunnan) ja siihen liittyvän muun viranomaisen kuin viranhaltijan välillä.<sup>33</sup> Perusteluksi jälkimmäisessä tapauksessa voidaan ajatella myös ajatuskonstruktiota, jonka mukaan tuollainen liitännäinen viranomainen tekee päätöksensä lautakunnan (johtokunnan) sijasta. Nähdäkseni on johdonmukaista ulottaa tällainen kunnan organisointivalta myös kunnan viranomaisen ja sen alaisten viranhaltijoiden välisen toimivaltarajan järjestämiseen joustavaksi. Käytännössä on kuitenkin yleisempää järjestää tällainen toimivaltarajan joustavuus nimenomaisella lain säännöksellä.

Kunnan organisaatiovaltaan perustuvia poikkeuksia toimivaltarajan jäykkyydestä koskevat epäilemättä samat rajoitukset kuin KunL 63 §:n edellyttämiä tapauksia. Lain (tai asetuksen) nojalla päätettyä asiaa ei voi siirtää. Toisaalta siirtämisvalta myös näissä tapauksissa lienee vain ylemmällä viranomaisella, eikä alempi siten voi oma-aloitteisesti siirtää päättämäänsä asiaa, ellei sitä ole siihen asianmukaisesti oikeutettu.

Myös erityislainsäädännössä on jossain määrin järjestetty muuten jäykkä toimivaltaraja joustavaksi. Esimerkiksi RakL 10a.4 §:n mukaan rakennuslautakunta tai sen puheenjohtaja voi siirtää jaoston tai viranhaltijan päättämän asian lautakunnan käsiteltäväksi ja lautakunta voi tällöin kumota jaoston tai viranhaltijan päätöksen tai muuttaa sitä taikka palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Säännös tuli lakiin vasta eduskunnan valiokuntakäsittelyssä ja sen perusteluksi esitettiin, että »kunnanvaltuuston valitsemalla lautakunnalla täytyy olla tehokkaat mahdollisuudet ohjata jaostojen ja viranhaltijoiden ratkaisutoimintaa».<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Ks. Hannus s. 258, Rosas s. 50. Samoin Kuuskoski & Hannus s. 287. Ks. myös KHO 1968 II 50, jonka mukaan KunL 95 §:n nojalla kaupunginhallituksen tutkittavaksi voitiin alistaa sosiaalilautakunnan päätös, jolla sen alaisen lasten kodin johtokunnan päätös talonmiehen viran täyttämisestä oli alistettu sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi ja päätettäväksi.

<sup>33</sup> Ks. Hannus s. 259, Rosas 50. Kunnanhallituksen jaostolle kuuluvaa oma-aloitteista siirto-oikeutta edellyttävät myös Kaupunginhallituksen johtosäännön malli (Kaupunkiliiton mallisääntöjä n:o 26/4. 1. 1977) ja Kunnanhallituksen johtosääntö (Kunnallisiiton mallisääntö 1976).

<sup>34</sup> HE 42/1977 vp, II LaVM n:o 6 s. 2.

Omaa laatuaan ovat viime aikoina yleistyneet säännökset, joiden mukaan hallintokoneiston ulkopuolinen voi saattaa kunnan viranomaisen tekemän päätöksen sitä ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi muuten kuin valittamalla asiasta. PeruskouluA 47 §:n mukaan siinä tarkoitettua koulun huoneiston käyttöä koskevaan päätökseen tyytymätön voi vaatia, että koululautakunnan päätös on alistettava piirihallintoviranomaisen ratkaistavaksi. Saman asetuksen 63 §:n mukaan, jos huoltaja on tyytymätön koululautakunnan päätökseen eräissä avustusta koskevista asioissa, avustusta koskeva asia on alistettava kunnanhallituksen ratkaistavaksi. SosHalL 23.2 §:n (1980/944) mukaan taas lautakunnan alaisen viranhaltijan päätökseen tyytymätön asianosainen voi saada tuon päätöksen lautakunnan käsiteltäväksi, vaikka päätöksestä ei voikaan valittaa. Tätä menettelyä sovelletaan nykyään myös vastaavissa asumistuki-, elatus- turva- ja äitiysavustusasioissa.<sup>35</sup>

#### IV JOHTO JA VALVONTA KUNNAN HALLINTOKONEISTOSSA

Kunnan elinten toimintaan kohdistuvalle hallintokoneiston sisäiselle johtamiselle asettaa rajat asiallisten toimivaltarajojen jäykkyys, joka ilmenee välittömimminkin siinä, että hallintokoneiston elimet eivät voi antaa toisilleen konkreettisia, yksittäistapausta koskevia sitovia määräyksiä. Myöskään KunL 63 §:n poikkeussäännöstä, jonka määrittelemissä tapauksissa asteellinen toimivaltaraja saattaa olla joustava yksittäistapauksessa, ei voi soveltaa laajentavasti niin, että sen perusteella myös johtaminen *yleensä* voisi hallintokoneistossa olla keskitetympää ja tehokkaampaa kuin normaalisti. Kunnanhallitus ei tuon säännöksen nojalla voi ryhtyä johtamaan yksittäistapauksellisesti alempien elinten toimintaa, vaikka se voikin antaa alemmalle elimelle tiettyä asiaa koskevan ohjeen, kun se palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi KunL 63.1 §:n nojalla.<sup>36</sup> Tuollainen ohjekaani ei ehdottomasti sido alempaa elintä.

Kunnallishallinnon käytännön toiminnassa tärkeimmät ongelmat liittyvät kuitenkin johdon ja valvonnan *yleisiin* muotoihin eli niihin menettelytapoihin, joilla yleisesti johdetaan hallintokoneiston viranomaisten

<sup>35</sup> Ks. näiden uudenlaisten säännösten perusteluista HE 86/1980 vp ja KM 1979: 56 s. 29 s.

<sup>36</sup> Ks. Hannus s. 255. Toisin Alkio s. 7.

toimintaa ja valvotaan, että ne toimivat laillisesti ja ylempien elinten edellyttämällä tavalla. Koska kunnanhallitus on KunL:n mukaan ja käytännössäkkin kunnan hallintokoneiston keskeisin johtava ja valvova elin, seuraavassa tarkastellaan erityisesti sen valtuuksia. Varsin tärkeää on kuitenkin myös lautakunnan ja johtokunnan mahdollisuus ohjata ja valvoa sen alaisia viranhaltijoita.

Lähes kaikki KunL:n hallintokoneiston sisäistä johtamista ja valvontaa järjestävät säännökset koskevat kunnanhallitusta. Sen *valvonnan alaisina* toimivat KunL 7.2 §:n mukaan lautakunnat, johtokunnat, toimikunnat ja viranhaltijat. Lisäksi kunnanhallitus *johtaa* kunnan hallintoa KunL 58.1 §:n mukaan. (Kunnan hallintoa *johtaa* myös kunnanjohtaja, mutta kunnanhallituksen alaisena, KunL 56.1 §.) Erikseen on säädetty kunnanvaltuuston laissa edellytettyjen lisäksi asettamien lautakuntien toimivan kunnanhallituksen *apuna* ja sen *valvonnan alaisena*, KunL 68 §. Kunnanhallituksen *alaisia* (tai *välittömästi alaisia*) viranhaltijoita koskevat KunL 40.1, 55.1 ja 61.1 §. Näiden nimenomaan kunnanhallituksen tehtäviin kuuluvaa johtoa ja valvontaa koskevien säännösten lisäksi jonkinlaista johtamis- ja valvontavaltaa implikoivat KunL 71.2 §, joka koskee lautakunnan *alaisia* viranhaltijoita ja KunL 73 §, jonka mukaan johtokunta voidaan asettaa myös lautakunnan *avuksi* ja toimimaan sen *valvonnan alaisena*.

KunL:ssa ei suoranaisesti määritellä johtamisen muotoja tai johtamiseen kuuluvia valtuuksia eikä myöskään muiden kuin kunnanhallituksen suorittaman valvonnan muotoja. Johtamisen ja valvonnan muodot ovatkin kehittyneet pääasiassa hallintokäytännössä ja niiden laajuuden ja tehon määräytymisessä on lisäksi ollut keskeinen merkitys oikeudellisella tulkinnalla. Seuraavassa selvitän ensin johtamisen ja valvonnan sisältöä, muotoja ja menettelytapoja sekä sen jälkeen johtamisen ja valvonnan alaa ja rajoituksia.

## 1. JOHTAMISEN JA VALVONNAN MUODOLLISISTA EDELLYTYKSISTÄ

### 1.1. Johtamisen sisällöstä ja muodosta

Johtamismuodoista myös kunnan hallintokoneistossa samoin kuin valtionhallinnossa on tärkein erilaisten yleisten määräysten ja ohjeiden antaminen alemmille elimille. Koska asteelliset toimivaltarajat ovat jäykät,

tuollaiset ohjeet ja määräykset voivat yleensä olla vain yleisiä sisällöltään, ts. ne voivat koskea vain asiaryhmiä — eivät sen sijaan ratkaisijaa sitovasti tiettyä yksittäistä asiaa.<sup>37</sup> Tästä yleisestä periaatteesta on kuitenkin poikkeuksia. Myös yksittäistapausta koskevia ja varsin konkreettisiakin määräyksiä — sitovia kehotuksia ja toimintaohjeita — esiintyy kunnallishallinnossa. Niitä annetaan varsinkin alemmille viranhaltijoille ja ne liittyvät usein ylemmän elimen tekemän päätöksen täytäntöönpanoon.

Useimmiten kunnan hallintokoneiston sisäisiä ohjeita ja määräyksiä on — ainakin aikaisemmin — pidetty oikeudelliselta luonteeltaan valmis-televina toimenpiteinä, jolloin niistä valittaminen on kunnallislain nojalla katsottu kielletyksi.<sup>38</sup> Vaikka KHO:n tulkintalinja sittemmin näyttääkin muuttuneen,<sup>39</sup> oikeuskäytännön perusteella ei vielä käy päättelemisen, miten tuollaisten yleisten tai yksittäistapausta koskevien määräysten ja ohjeiden sitovuutta ja sallittavuutta on arvioitu tai miten sitä on arvioitava. On kuitenkin ilmeistä, että kunnallishallinnon osalta niihin on ainakin aikaisemmin suhtauduttu jossain määrin sallivammin kuin valtionhallinnon osalta. Tämä lienee ollut heijastusta pyrkimyksestä keskittää kunnan hallinto kaupunginhallituksen ja sittemmin kunnanhallituksen tehokkaan johdon alaisuuteen.<sup>40</sup>

Ekä olennaisin nimenomaan johtamisen sisältöä koskeva rajoitus kunnanhallituksen vallalle antaa alempia kunnan viranomaisia sitovia määräyksiä liittyä kunnallislain valitussäännöksiin. Erityinen merkitys on KunL 141.2 §:llä, jonka mukaan valitus kunnanhallituksen alaisten viranomaisten päätöksestä tehdään yleensä kunnanhallitukselle lukuunottamatta päätöstä asiassa, jota ei saa siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi. (Viimeksi mainittu poikkeus koskee päätöstä, joka laissa tai

<sup>37</sup> Ks. *Jatkola MK 1958 s. 275, Rosas s. 40.*

<sup>38</sup> Ks. esim. *KHO 1950 II 206*: Kaupunginhallituksen kehoitus huoltolautakunnalle irtisanoa ylihoitajatar toimestaan oli luonteeltaan yksinomaan valmistelua. Ks. myös *Kuuskoski & Hannus s. 521 s. ja Hannus s. 481.*

<sup>39</sup> Näin *KHO 1963 II 195*, jossa tutkittiin valitus kaupunginhallituksen kaupungikamreerille antamasta-ohjeesta ja *KHO 1978 II 38*, ja *KHO 1958 II 46*, joita selostetaan jäljempänä tekstissä.

<sup>40</sup> Ks. tästä yleisesti *KM 1923: 15 s. 30 ss.*, jossa perustellaan kaupunginhallituksen aseman vahvistamista, ja *Ikkala s. 51 s.*, joka katsoo harkinnanvaraisten lautakuntien olevan suurimmaksi osaksi kunnanhallituksen tiukan johdon ja valvonnan alaisina. Niiden organisointi merkitsee vain alisteisten apuelinten järjestämistä.

sen nojalla asetuksessa on säädetty elimen ratkaistavaksi.) Tällä yleisellä valitustieellä saattaa olla merkitystä johtamisen sisällön kannalta siinä mielessä, että suomalaisen hallintojärjestelmän periaatteisiin — erityisesti hallinnon lainalaisuuteen — sopimattomaksi on katsottu menettely, jossa alempaa viranomaista ohjaava elin myös ratkaisee valituksen tuon ohjauksen sisältämän määräyksen tai ohjeen nojalla tehdystä alemman viranomaisen päätöksestä.<sup>41</sup> Vaikka periaatetta ei meillä johdonmukaisesti ole sovellettu hallintokäytännössä eikä myöskään lainsäädännössä, sen noudattamiseen tulisi epäilemättä pyrkiä kunnallishallinnossakin oikeusturvan asettamien vaatimusten toteuttamiseksi.

Samasta syystä myöskään kunnanhallituksen KunL:ssa tarkemmin määrittelemätöntä johtamisvaltaa ei ole perusteltua edellyttää kovin laajaksi. Se ei sen vuoksi voi yleensä sitoa alemman viranomaisen päätöksentekoa siten, että alempi viranomainen pelkästään tuollaisen kunnanhallituksen antaman määräyksen nojalla voisi tehdä valituskelpoisen päätöksen. Edellä esitetty ei kuitenkaan tarkoita, että KunL:n valitussäännösten nojalla voitaisiin kunnanhallituksen alaiset viranomaiset yleensä määritellä sen suhteen itsenäisiksi. Kunnanhallitus voi — tietyin rajoituksin — johtamis- ja valvontavaltansa nojalla ohjata alempien viranomaisten toimintaa myös sitovin määräyksin ja ohjein. Valitustien järjestely ei toisaalta välittömästi rajoita kunnanvaltuuston ohjausvaltaa.

Lähtökohtana arvioitaessa kunnan hallintokoneiston sisäisen johtamisen *muotoja* on niiden yleisyyden vaatimus. Johtamisen sisältämät määräykset ja ohjeet eivät toisaalta saa olla liian yleisiä, sillä johtamisvalta ei sinänsä oikeuta puuttumaan hierarkkisesti ylemmän tason normien säänneltäviksi kuuluviin asioihin. Johtamista rajoittavat siten erityisesti laki ja asetus. Johtamisella ei voida poiketa niiden sääntelemistä järjestelyistä.

*KHO 1958 II 46:* Päätökseen, jossa kunnanhallitus oli todennut, ettei H:aa voitu kutsua kansakoululautakunnan kokouksiin, oli katsottava sisältäneen kansakoululautakunnan niudatettavaksi tarkoitetun ohjeen. Koska, ottaen huomioon kansakoululaitoksesta annetun asetuksen 3 §:n säännökset, kunnanhallituksen toimivaltaan ei ollut kuulunut päättää, voitiinko H kutsua lautakunnan kokouksiin, kunnanhallitus oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

*KHO 1972 II 71:* Kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta antaa kaupungin rakennustoimistolle ja vesilaitokselle ohjetta, jonka mukaan ra-

<sup>41</sup> Ks. tästä periaatteesta yleisesti *Mäenpää 1979 s. 269 ss. ja s. 334 ss.*

kennustyömaille ei saanut antaa rakennusaikana vettä, jollei rakentaja työtä aloittaessaan voinut osoittaa saaneensa kaupunginhallituksen määräysten mukaisia urakoitsijanoikeuksia. Kaupunginhallitus oli menetellyt lainvastaaisesti ja vaikeuttanut laillisen elinkeinon harjoittamista.

Kunnan hallintokoneiston sisäinen johtamisvalta ei myöskään oikeuta puuttumaan kunnanvaltuuston toimivaltaan järjestää kunnan hallintoa KunL 9 §:n nojalla erilaisin ohje- ja johtosäännöin. Johtaminen ei siten voi korvata asian järjestämistä johtosäännöllä tai ohjesäännöllä eikä se myöskään voi olla ristiriidassa niiden kanssa.

*KHO 1964 II 63:* Päättyessään sunnuntaityöstä suoritettua korvauksen otettavaksi huomioon kaupungin viranhaltijain vuosilomapalkkaa maksettaessa, kaupunginhallitus oli antanut sellaisen virkasääntöön kuuluvan yleismääräyksen, jonka antaminen kunnallislain 97.2 §:n mukaan ei kuulunut kaupunginhallituksen toimivaltaan. (Ään. 3—2)

*KHO 1965 II 74:* Koska kaupunginhallituksen päätöstä ei ollut katsottava kaupungin virkasäännön 16 §:ään perustuvaksi, sanotun pykälän tulkintaa tai soveltamista koskevaksi määräykseksi, vaan yleiseksi määräykseksi, jolla oli kielletty kaupunginarkkitehteja tekemästä virkaan soveltumattomia töitä ja koska sanotunlaisen yleismääräyksen antaminen ei KunL 7 ja 10 §:n mukaan ollut kuulunut kaupunginhallitukselle, sen päätös kumottiin.

Lisäksi johtamista voivat rajoittaa myös alemman elimen toimivaltansa puitteissa tekemät sitoumukset, erityisesti kansalaisten kanssa tehdyt sopimukset, joihin hallinnonsisäisellä johtamisella ei ole katsottu voitavan jälkikäteen vaikuttaa.

*KHO 1957 II 383:* Kun kaupunginhallitus yleislakon aikana oli keskuslakkotoimikunnan vaatimuksesta määrännyt, että sähkövirran jakelu eräille laitoksille oli keskeytettävä ja että kaupungin sähkölaitoksen siten oli meneteltävä sähkövirran jakelusta tehtyjen sopimusten vastaisesti, kaupunginhallituksen katsottiin ylittäneen toimivaltansa.

Edellä tarkasteltuja johtamisen muotoja — ohjeita ja määräyksiä — käytetään kaikilla kunnan hallintokoneiston tasoilla. Kunnanhallitus voi antaa niitä alaisilleen elimille ja myös lautakunnat ja johtokunnat ohjaavat alaistensa viranomaisten toimintaa niillä. Tällaista johtamista edellytetään myös useissa erityislaeissa. Esimerkiksi SosHall 14.2 §:n nojalla sosiaalijohtajalla ja sosiaalisihteerillä on oikeus kiireellisissä tapauksissa sosiaalilautakunnan vahvistamien *perusteiden* ja *yleisten ohjeiden* mukaisesti lautakunnan puolesta päättää mm. sosiaalihuollon antamisesta.



Johtamisen kannalta vähintään yhtä tärkeätä kuin määräysten ja ohjeiden antaminen ovat useat muut toisistaan poikkeavat ohjausmenetelmät, jotka eivät kuitenkaan realisoidu välittömästi sitovina määräyksinä. Tällaista johtamista liittyy useimmiten erilaisiin KunL:ssa yleisesti määriteltyihin valvonnan muotoihin, joten niitä on luontevinta tarkastella omassa yhteydessään. (Johtamisen puhtaasti epävirallisiin muotoihin ei tässä yhteydessä puututa.)

## 1.2. Valvonnan sisällöstä ja muodoista

Valvonnalla kunnan hallintokoneistossa tarkoitetaan yleensä elinten toiminnan seuraamista ja mahdollisesti erityissäännökseen perustuvaa oikeutta jälkikäteen puuttua elimen tekemään päätökseen. Perinteisesti tärkein valvontamuoto on ollut alemman elimen päätöksestä tehdyn valituksen tutkiminen. Tässä yhteydessä selvitetään kuitenkin vain valvovan elimen aktiviteettiin perustuvaa, usein etukäteen tapahtuvaa valvontaa.

Tärkeimmät *kunnanhallituksen* suorittaman valvonnan muodot on säännelty KunL:ssa.<sup>42</sup> Edellä on jo tarkasteltu kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan mahdollisuutta siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi alemman elimen päättämä asia. Tämän siirtämisvallan valvonnallista merkitystä on kaupunginhallituksen ja kunnanhallituksen mallisäännöissä tehostettu määräyksillä tavoista, joiden mukaan alempien viranomaisten on saatettava tekemänsä päätökset kunnanhallituksen tietoon.<sup>43</sup> Siirtämisvallan rajoitukset eivät KunL:n mukaan muuten rajoita kunnanhallituksen valvontavaltaa. Valvonta ulottuu siten — jäljempänä esitetyin rajoituksin — myös laissa tai sen nojalla asetuksessa elimelle säädettyihin tehtäviin. Kunnanhallituksen valvontavaltaa ei tältä osin ole KunL:ssa yleisesti rajoitettu.<sup>44</sup>

Tärkein kunnallislaissa säännelty kunnanhallituksen välitön valvontamuoto on kuitenkin kunnanhallituksen oikeus määrätä edustajansa lautakuntaan sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan ja apulaiskunnanjohta-

<sup>42</sup> Kunnanhallituksen suorittamasta valvonnasta kokoavasti ks. myös *Rosas* s. 35 ss.

<sup>43</sup> *Kaupunginhallituksen johtosäännön* malli 12 § ja *Kunnanhallituksen johtosääntö* 20 §.

<sup>44</sup> Ks. *Hannus* s. 131 s.



jan läsnäolo-oikeus niissä.<sup>45</sup> KunL 70.1 §:n mukaan kunnanhallituksen *edustajana* lautakunnassa on kunnanhallituksen puheenjohtaja tai muu jäsen, kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja sen mukaan kuin kunnanhallitus määrää. Tämän lisäksi *läsnäolo-oikeus* lautakunnassa on kunnanhallituksen puheenjohtajalla, kunnanjohtajalla ja apulaiskunnanjohtajalla.

Edustukseen ja läsnäolo-oikeuteen sisältyy puhevalta, joka mahdollistaa tosiasiallisesti myös johtamisen, ts. kunnan ylempien elinten käsityksen ilmaisemisen. Muodollisesti tuollainen puhevallan käyttöön sisältyvä johtaminen ei luonnollisesti sido lautakuntaa. KunL 70 § ei myöskään sinänsä laajenna kunnanhallituksen oikeutta johtaa alempien elinten toimintaa. Tämän valvontamuodon merkitystä tehostaa kuitenkin KunL 63 §:ssä säädetty mahdollisuus siirtää päätetty asia kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Muita kunnanhallituksen valvontavaltaa koskevia erityissäännöksiä KunL:ssa ovat KunL 66 §:ssä säädetty kunnanhallitukseen kuuluvan oikeus saada tietoja kunnan viranomaisilta. Sen nojalla kunnanhallituksen jäsenellä, kunnanjohtajalla ja apulaiskunnanjohtajalla on oikeus saada kunnan viranomaisilta nähtäväkseen asiakirjoja sekä tietoja, joita hän pitää tarpeellisina, jollei eräiden asioiden ja asiakirjojen salassa pitämistä koskevista säännöksistä muuta johdu. Lisäksi KunL 72 §:n mukaan lautakunnan on myös annettava kunnanhallitukselle vuosittain toimintakertomus.

KunL ei sääntele tarkemmin muiden kuin kunnanhallituksen valvontavaltaa. Minkälaisia menetelmiä siten lautakunnat ja johtokunnat voivat käyttää alaistensa viranomaisten toimintaa valvoessaan? Tyhjentävää vastausta kysymykseen ei voine antaa, mutta alaiseen viranomaiseen kohdistuvaan valvontaan sisältyy yleensä sen toiminnan seuraaminen ja mahdollisuus saada selityksiä ja tietoja siltä.<sup>46</sup> Tuo valvonta voidaan tarkemmin järjestää eri tavoin kunnallisissa ohje- ja johtosäännöissä. Lautakunnan ja johtokunnan alaisten viranomaisten valvonta on joka tapauksessa välittömästi niiden tehtävänä.<sup>47</sup> Kunnanhallitus voi valvoa tällaisten

<sup>45</sup> Tämä voi koskea lautakunnan ohella myös johtokuntaa (*Hannus* s. 283), toimikuntaa (*Rosas* s. 38) ja KunL 71.1 §:n nojalla myös jaostoja.

<sup>46</sup> Valvonnan muodoista yleensä ks. *Merikoski* 1938 s. 39 ss. ja s. 152 ss.

<sup>47</sup> Ks. myös *LVK* 1941:6 s. 84.

alaistensa toimintaa ainakin välillisesti, lautakuntaan ja johtokuntaan kohdistuvan valvonnan kautta. Lisäksi kunnanhallitus voi valvoa tuolaisten viranomaisten toimintaa myös siirtämisvaltaansa liittyen.<sup>48</sup>

## 2. JOHTAMISEN JA VALVONNAN ALASTA JA RAJOITUKSISTA

Vaikka KunL:n mukaan kunnanhallituksen tehtävänä on johtaa ja valvoa kunnan hallintoa, se ei ole suinkaan ainoa viranomainen, jolle kuuluu tällaista toimivaltaa. Kunnan hallintokoneiston elimiä johtavat ja/tai valvovat myös muut julkishallinnon elimet. Tämä johtamista ja valvontaa sisältävä ohjaus asettaa myös muodollisesti ja vielä useammin tosiasiallisesti tietyt rajat kunnan hallintokoneistossa tapahtuvalle ohjaukselle. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista eritellä kaikkea tällaista kunnan hallintokoneiston elimiin kohdistuvaa ohjausta ja sen vaikutusta tuon hallintokoneiston sisäiseen ohjaukseen. Tutkimusaiheen ja siihen sisältyvän problematiikan kannalta on sen sijaan mahdollista rajata tarkastelu hallintokoneiston sisäisen ohjauksen lisäksi kahteen muuhun ohjaussuhteiden kokonaisuuteen ja niiden keskinäissuhteisiin — toisaalta kunnanvaltuuston suorittamaan ja toisaalta valtion viranomaisten suorittamaan ohjaukseen.

### 2.1. Kunnanvaltuuston ohjausvallan asettamat rajoitukset

Kunnanvaltuuston suorittaman ohjauksen ja kunnan hallintokoneiston sisäisen ohjauksen suhteen määräytymisen kannalta on lähtökohtana KunL 7 §:n sisältämä kunnan hallinnon päätoimintamuotojen jako, jota on yleisesti tarkasteltu edellä (erityisesti luku C.I). Kunnanvaltuusto, samoin kuin kunnan varsinaisen hallintokoneistonkin elimet, on hallinnollinen viranomainen. Näiden hallinnollisten viranomaisten toimivallan laadussa on tuon lainkohdan yleisesti luonnehtimia aste-eroja, jotka myös asettavat omat rajansa hallintokoneiston sisäisen johdon ja valvonnan alalle.

Näitä rajoja voidaan luonnehtia siten, että kunnanhallituksen johtoa ja valvontaa määrittelevät säännökset mm. KunL 58.1 §:ssä eivät sinänsä

<sup>48</sup> Ks. myös Kuuskoski & Hannus s. 305, Hannus s. 273.

voi rajoittaa kunnanvaltuuston ohjausvaltaa, joka päin vastoin asettaa tietyt rajat hallintokoneiston sisäiselle ohjaukselle. Tätä rajaa havainnollistaa nimenomaan ohjauksen alojen laadullisen eron kannalta KHO:n päätös 1978 II 38, jossa katsottiin kaupunginhallituksen ylittäneen toimivaltansa antaessaan asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksessa kaupunkia edustavalle kaupungin viranhaltijalle noudatettavaksi tarkoitettun toimiohjeen. Tuollaisen ohjeen antamisen katsottiin kuuluvan kaupunginvaltuuston toimivaltaan, toimiohjeen tarkoittamaan hankkeeseen liittyvien asiallisten syiden — kuten sen laajuuden ja tärkeyden — vuoksi. Päätöksen perusteena oli KunL 175 ja 178 §:n ohella nimenomaan KunL 7 §. (Päätös on selostettu tarkemmin edellä luvussa C.I.3.1.).

Myös tämä päätös viittaa siihen, että etenkin johtamiseen liittyvä määräysten ja ohjeiden antamisvalta voi KunL 7 §:n johdosta kuulua kunnanvaltuuston toimivaltaan, jos kysymys on tärkeästä ja kunnan kannalta keskeisestä asiasta.<sup>49</sup> Sen sijaan kunnan hallinnon johtaminen KunL 7.2 §:n tarkoittamien valmistelun, täytäntöönpanon ja muun hallinnon alalla on yleensä kunnanhallituksen tehtävänä, joskin kunnanvaltuusto voi ohjata myös tuota toimintaa.

Kunnan hallintokoneiston elinten toiminnan *valvonnan* osalta järjestely ei ole täysin sama, sillä KunL:ssa on suhteellisen selvästi määritelty eri valvontamuodot ja kunnanhallituksella on niissä selvästi keskeinen asema mm. asian siirtämisvallan ja KunL 70 §:n määrittelemän välittömän valvonnan perusteella. Kunnanvaltuuston tai valtuutetun valvontamuodoista on myös säädetty erikseen mm. KunL 24, 51 ja 53 §:ssä.

## 2.2. Valtion viranomaisten ohjausvallan asettamat rajat

Valtion viranomaisten ohjausvallan kunnan elinten toiminnalle asettamien rajoitusten laajuus on ollut ja on edelleen erittäin keskeinen oikeudellinen ongelma kunnallishallinnossa. Tuon ohjauksen merkitystä on edellä tarkasteltu kunnanvaltuuston ohjausvallan laajuuden kannalta. Samoin kuin siinä yhteydessä, myös kunnan hallintokoneiston sisäisen

<sup>49</sup> Tässä mielessä on perusteltu *Murenin MK 1950 s. 63* esittämä kanta, jonka mukaan kunnanhallitus ei saanut antaa ohjeita köyhäinhoitoavustuksen suuruudesta. Tuollainen valta voi sen sijaan KunL 7 §:n nojalla kuulua kunnanvaltuutolle, ellei erityislaissa ole tuota valtaa säädetty esimerkiksi valtion viranomaiselle.

johtamisen ja valvonnan alan määrittelyssä voidaan erottaa varsin vahva tulkintalinja, joka perustee kunnan elinten — tässä yhteydessä erityisesti kunnanhallituksen — johto- ja valvontavallan suppeutta sillä, että tietyistä toiminnasta on säädetty erityislainsäädännössä. Argumentointi on pelkistään seuraavanlainen. Koska tehtävä on säädetty kunnalle erityislaissa, se kuuluu kunnan erityistoimialaan. Koska se kuuluu kunnan erityistoimialaan, kunnanhallitus ei voi valvoa (ohjata) tuota toimintaa, vaan korkeintaan siihen liittyviä taloudellisia ja teknisiä edellytyksiä, ns. yleishallintotehtäviä. (Valvonta on tässä doktriinissa ymmärretty suhteellisen laajasti; siihen kuuluu myös tietty määrä toiminnan yleistä johtamista.)

Yleisesti asiaa luonnehtii tämän argumentointitavan mukaisesti jo Kuuskoski 1948KunL:n kommentaarinsa ensimmäisessä painoksessa: »Jollei erityismääräyksiä ole annettu, kunnallishallituksen valvonta kohdistuu harkinnanvaraisten lautakuntien kaikkeen toimintaan sekä lakimääräisten lautakuntien yleiseen ja taloushallintoon.»<sup>50</sup> Olennaista tämännäyttyypisessä luonnehdinnassa on, että kunnan erityistoimialalle sinänsä on katsottu ominaiseksi kunnan vapaan harkintavallan ja jopa kunnallisen itsehallinnon supistuminen. Laissa, alemmanasteisissa säädöksissä ja valtion viranomaisten päätöksissä voidaan yksityiskohtaisesti määrätä erityistoimialan tehtävien toteuttamisesta.<sup>51</sup>

Tähän ajattelutapaan liittyen on myös esitetty, ettei kunnanhallituksen valvonta sellaisenaan koske lakimääräisten lautakuntien toimintaa.<sup>52</sup> Tällä perusteella on jopa katsottu, että kunnanhallituksen edustaja ei lakimääräisessä lautakunnassa voi edes käyttää puhevaltaansa lakimääräisiä tehtäviä käsiteltäessä.<sup>53</sup> Lautakunnan tehtävän määrittelyn laissa on voitu katsoa jo sinänsä sulkevan yleisesti pois kunnan muiden viranomaisten toimivallan.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Kuuskoski 1949 s. 249. Samoin Kuuskoski & Hannus s. 278 s. Erityisesti sosiaalilautakunnan osalta samoin Tarasti & Maunula s. 62. Hannus ei KunL:n kommentaarissaan esitä tässä yhteydessä samanlaista kantaa.

<sup>51</sup> Näin Suviranta s. 197. Joillakin hallinnon aloilla kunnallishallinnon toiminta on erityisen valtionvalvonnan puitteissa Hannuksen s. 541 mukaan varsin tiukasti valtion viranomaisten ohjauksessa ja tosiasiallisessa johdossa.

<sup>52</sup> Ks. Tarasti Huoltaja 1956 s. 193 s., Jatkola MK 1958 s. 274 s., Rytkölä 1977 s. 61. Ks. myös Paavola SKL 1965 s. 176.

<sup>53</sup> Muren MK 1950 s. 63. Samoin Tarasti & Maunula s. 38. Toisin Hannus s. 269.

<sup>54</sup> Ks. Modeen LM 1965 s. 140.

Tästä, lähinnä ruotsalaiseen janusteoriaan ja saksalaisiin vaikutteisiin perustuvasta tulkintalinjasta poikkeaa suhteellisen selvästi Holopaisen esittämä käsitys, joka tosin sekin asian luonteesta ja rakenteellisista tekijöistä johdetuin argumentein rajaa jossain määrin kunnan elinten ohjausvaltaa. Holopaisen mukaan kunnan ammattiorgaanien (ao. hallinnonalan teknistä asiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä suorittavat — yleensä yksinäisviranomaisina toimivat — kunnanlääkärit, kansakoulunopettajat jne.) toimintaan »ei sisälly itsehallinnollisia аспектеja ja niiden kuuluminen kunnalliseen organisaatioon johtuu rakennetekijöistä. Näin ollen kunnalliseen organisaatioon kuuluvien ammattiorgaanien riippumattomuutta vastaavasta valtion ammattiorganisaatiosta ei voida perustella itsehallinnollisilla näkökohdilla. Esim. kunnanlääkärin ja kansakoulunopettajan suhde hierarkkisesti ylempiin valtion viranomaisiin voidaan järjestää ja on järjestettävä kunnallisen itsehallinnon suojasta riippumatta».<sup>55</sup>

Toisaalta kunnan yleishallinto-orgaaneja eli luottamusmiehistä ja yleishallinnon virkamiehistä koostuvia orgaaneja, »jotka edustavat itsehallinnollista elementtiä, ei sen sijaan näyttäisi voitavan saattaa vastavaan välittömään riippuvaisuussuhteeseen valtion orgaaneista.»<sup>56</sup>

Näiden käsitysten lisäksi on toisaalta kuitenkin myös suhteellisen vahva tulkintalinja, joka myös erityistoimialaan kuuluvien, ts. laissa erikseen kunnalle säädettyjen tehtävien osalta painottaa yleisesti HM 51.2 §:n tarkoittaman kansalaisten itsehallinnon periaatteen merkitystä. Tälle tulkintalinjalle on ominaista enemmän tai vähemmän eritelty kanta kunnan elinten aseman määräytymiseen erityistoimialan tehtävien suorittamisessa ja vastaavan valtion viranomaisten ohjausvallan ulottuvuuteen.

Jo ennen 1948KunL:n säätämistä A. K. Ikkala tarkasteli kysymystä eräässä artikkelissaan ja painotti, että valtion viranomaisten valvontaa koskevia säännöksiä on tulkittava »sanamuotonsa mukaisesti, stricte», koska ne merkitsevät poikkeusta kuntien itsehallinto-oikeudesta.<sup>57</sup> Myös Ahtee on johtoa ja valvontaa hallinto-oikeudessa tarkastelevassa artikkelissaan kiinnittänyt huomiota tähän kysymykseen. Ahteen mukaan myös kunnan erityistoimialalla elinten asema on itsehallinto-oikeudesta johtuen »ainakin yhtä itsenäinen kuin samojen ylempien valtion viran-

<sup>55</sup> Holopainen s. 323.

<sup>56</sup> mt. s. 324.

<sup>57</sup> A. K. Ikkala 1943 s. 180 ja s. 192 s. Ks. myös Kekkonen s. 87.

omaisten alaisten valtion omien viranomaisten toimivalta» ja vastaavasti johtamisvaltaa on tulkittava suppeammin kuin valtionhallinnossa.<sup>58</sup> Samansuuntainen on *Murénin* erityislainsäädännöstä esittämä kanta, jonka mukaan HM 51.2 § »estää määräämästä kunnan hallintoa suuressa määrässä valtion hallituksesta ja hallintoviranomaisista riippuvaksi.»<sup>59</sup>

Kuten aikaisemmin on esitetty, HM 51.2 §:n vaatimus kuntien hallinnon perustumisesta kansalaisten itsehallintoon on yleensä — ainakin periaatteessa — ymmärretty koko kunnan hallintoa koskevana. Tämän yleisesti hyväksytyn käsityksen kannalta ei ole perusteltua erottaa kunnan hallinnossa ja toiminnassa lohkoja, joita tuo itsehallintovaatimus ei laisinkaan koskisi tai koskisi eri tavoin *pelkästään* tuon toiminnan normatiivisen perustan tai sen luonteen johdosta. Tällaista erottelua ei myöskään ole johdettavissa HM 51.2 §:stä. On sen sijaan eri asia, että laissa voidaan myös tältä osin säätää kansalaisten itsehallinnon toteuttamista vasta.

Kansalaisten itsehallinnon toteuttamistapaa säätelee yleisenä lakina KunL, jonka edellyttämästä järjestelystä voidaan kuitenkin poiketa, jos lailla tai sen nojalla asetuksella erikseen säädetään toisin. Kunnan elimen riippuvuus voidaan tällaisin nimenomaisin säännöksin järjestää eri tavoin. Tätä erityislainsäädäntöä rajoittaa kuitenkin HM 51.2 §.<sup>60</sup> Esimerkiksi jonkin paikallishallinnon toiminnan kunnallisen hoitamisen tekeminen muodollisesti tai tosiasiallisesti (esim. valtioapumääräyksin) riippuvaksi valtion viranomaisten määräyksistä olisi epäilemättä jo HM 51.2 §:n vastaista.<sup>61</sup>

Kunnan hallintokoneiston elinten ohjausvallan kannalta edellä esitetty merkitsee, ettei tuota johtamista ja valvontaa *sinänsä* rajoita esimerkiksi SosHalL 1 §:n tyyppinen säännös, jonka mukaan sosiaalihuollon ja siihen liittyvän muun sosiaalisen toiminnan yleinen johto ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja sosiaalihallitukselle. Kunnan hallintokoneiston sisäistä johtoa ja valvontaa rajoittavat sen sijaan yleensä lain nimenomaiset säännökset, joiden mukaan tietyn toiminnan valvominen on oltava pidätetty nimenomaiselle viranomaiselle (esim. alustus-säännökset). Nimenomainen valtion viranomaisen valvontavaltaa koskeva

<sup>58</sup> Ahtee LM 1953 s. 303 ja s. 311.

<sup>59</sup> Muren SKL 1972/2 s. 25.

<sup>60</sup> Vrt. Holopainen SKL 1967/5 s. 212 ja Modeen 1963 s. 22.

<sup>61</sup> Ks. myös Muren SKL 1972/2 s. 25 ja Merikoski 1938 s. 25.

tällainen erityissäännös sisältyy KunL 145 §:ään, jonka mukaan lääninhallituksen asiana on pitää silmällä että kuntien hallintoa ja taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaan. Lääninhallituksella on myös oikeus saada kunnalta tarpeellisia tietoja ja selvityksiä.<sup>62</sup>

Miten yksityiskohtaisesti laissa on säädettävä valtion viranomaisten ohjausvallasta, jotta se syrjäyttäisi KunL:n mukaisen ohjausvallan?<sup>63</sup> Kuten edellä on todettu, jonkin tehtävän säätäminen kunnalle ei vielä perusta tällaista ohjausvaltaa kyseisen hallinnonalan valtion viranomaiselle. Tällaista ohjausvaltaa ei sitovana luo myöskään pelkkä valtionapua tai suunnittelua koskeva säännös.

Säännös, jonka mukaan tietyn toiminnan ylin (yleinen tms.) johto ja valvonta (ohjaus) kuuluu valtion viranomaiselle voi tosin perustaa sille oikeuden antaa kunnan viranomaisille yleisiä määräyksiä ja ohjeita.<sup>64</sup> Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää kuitenkin, että lailla tai sen nojalla asetuksella tulee määritellä ainakin tuollaisen ohjauksen yleiset ja välttämättömät perusteet, jotta kunnan viranomaisen voi ja saa tehdä päätöksensä tuollaiseen ohjaukseen sisältyvän määräyksen tai ohjeen nojalla.<sup>65</sup> Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän hallinnon lainalaisuuden

<sup>62</sup> Ks. tästä säännöksestä *Hannus* s. 541 ss. Vrt. 1948KunL:n osalta *Roslin* s. 81 ss. Ks. myös *Oka* 1973 s. 80—83, jossa käsitellään kysymystä lääninhallituksen ja kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimivallasta valvoa kunnallisen virkaehtosopimuksen määräysten noudattamista. *KHO* 1970 II 56: Lääninhallituksen toimivaltaan ei kuulu antaa määräystä, että kuntainliiton palkat on maksettava työtaistelun aikana määrättyinä ajankohtana.

<sup>63</sup> Nimenomaan muodollista lakia edellyttää *Muren SKL* 1966a s. 234. Ks. myös siinä selostetut tutkijoiden kannat.

<sup>64</sup> Aikaisemmin tällaisen säätämistavan katsottiin valtuuttavan huomattavasti laajemmin. *KHO* 1922 II 449: Koska vaivashoidon ylin huolto ja valvonta yleisestä vaivashoidosta v. 1879 annetun asetuksen mukaan kuului vaivashoito-hallitukselle eikä sille ohjesääntöehdotuksessa ollut säilytetty minkäänlaista vaikutusvaltaa tai valvontaoikeutta johtokunnan ja lastenkodin johtajattaren valitsemisessa, maaherra oli voinut jättää sääntöehdotuksen vahvistamatta.

<sup>65</sup> Ks. myös *Holopainen* 1977 s. 24 s., sekä *Larma* 1961 s. 40 ss., joka perustellusti katsoo oikeusvaltioperiaatteen edellyttävän, että valtion viranomaisilla ei ole yleistä neuvojen ja ohjeiden antamisvaltaa kunnan elimille, vaan että tämä edellyttää aina lakiin tai asetukseen perustuvaa oikeutta.

Vrt. myös *KHO* 1968 II 65: Kun maatalousministeriön eläinlääkintäosasto oli katsonut kunnan eläinlääkäriksi valitun henkilön olevan eräitä muita hakijoita heikomman ja määrännyt eläinlääkintähuoltolain 9.2 §:n nojalla valtuuston suorittamaan uuden vaalin, valtuustolla ei ollut oikeutta valita virkaan uudelleen samaa henkilöä.

vaatimuksen lisäksi tähän suuntaan vaikuttaa myös kunnan hallinnon perustuminen kansalaisten itsehallintoon ja siihen liittyvä hallinnon luotamusmiesvaltaisuus: »... kunnan hallinto-orgaanien ollessa lähempänä julkisen vallan lähdeä kuin valtion virkamiesten, niiden toiminnan hierarkkinen tarkoituksenmukaisuusvalvonta on vähemmän tarpeellista, koska niillä, nimenomaan valtuustolla, on poliittinen vastuu». <sup>66</sup> Valtion viranomaisten suorittama yksityiskohtainen tai joka tapauksessa laaja ohjaus saattaa kaventaa tuota kunnallishallinnon demokraattista päätöksentekomahdollisuutta ja vähentää kunnan hallinnon perustumista kansalaisten itsehallintoon.

Nykyään tällaista ohjausta sisältyy etenkin erilaisiin suunnittelujärjestelmiin ja valtionapujärjestelmään, joiden avulla ohjataan sekä kunnan toiminnan puitteita että sen sisältöä. Havainnollinen esimerkki on sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonala. Sillä suunnitteluun ja valtionosuuksiin liittyvä ohjaus on lähes kokonaan syrjäyttänyt tai syrjäyttämässä perinteiset ohjausmuodot, kuten esimerkiksi ohjesääntöjen vahvistamisen. <sup>67</sup> »Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteinen sektorisuunnittelu on niillä toiminnan aloilla, joissa sitä on sovellettu, ollut keskeinen ohjauskeino sekä voimavarojen jakamisessa että toiminnan sisällön kehittämisessä.» Tämän suunnittelun yhteydessä »valtion viranomainen on toimialasta riippuen enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesti ilmoittanut, miten se haluaa toiminnan kunnassa tai kuntainliitossa järjestettäväksi.» <sup>68</sup> Tällainen valtion viranomaisten ohjaus kaventaa sekä tosiasiallisesti että muodollisesti kunnan elinten kunnallislakiin perustuvaa ohjausvaltaa.

<sup>66</sup> Holopainen SKL 1967 s. 212.

<sup>67</sup> KM 1979: 56 s. 6.

<sup>68</sup> Ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmäksi sekä sosiaalihuoltolaiksi s. 6.



## SUMMARY

### **The Organization of Municipal Administration in Finland**

1. During recent decades the local government activities have greatly expanded. This has led to a remarkable increase in the tasks the municipalities have taken upon themselves and those which have been assigned to them through special legislation. Consequently, even the municipal administrative machinery has expanded and become more complex. In fact, quantitatively the part of the local administration for which the municipalities are responsible is nowadays the largest section of all public administration: out of the total amount of approximately 294 000 administrative functionaries in the field of public administration in 1979 about 172 000 serve in the municipalities.

This development has brought about new problems such as the relationship between the elected representatives and the administrative personnel, the relationship between the traditional municipal organisatory system and the proper structure required by the new functions, the real meaning of the principle of self-government etc. One of the main tasks of this study is to try to elucidate and evaluate the juridical impact these new phenomena have had on the traditional structure of the municipal administration. At the same time some feasible ways are shown to accommodate this development juridically into such traditional requirements of the municipal administration that stress the significance of citizens' activity and their possibility to influence the municipal administration as well as the principle of popular self-government.

2. The new uniform Municipal Act of 1976 is to a great extent based on the municipal act of 1948, which in its turn was mainly a codification of the principles of older municipal statutes. Thus there can be seen a clear continuity in the organisatory structure of the municipal administration.

The representative organ of the municipality is the council. According to the Municipal Act the council is the decision-making body. Its duties

thus include making all important decisions in municipal affairs, adopting a budget, general steering and controlling of the activity of other municipal organs etc. It is competent to act in all matters of municipal concern unless otherwise explicitly prescribed.

Responsible for the administration in general and the implementation and preparation of municipal decisions are the municipal board, the committees, and the administrative staff. The board is composed of persons elected proportionally by the council. Its duties also include supervising and steering the activity of the committees and municipal staff, preparing the council's decisions and deciding whether council decisions are legal or have been passed in the required manner.

The committees exist for each of the more important fields of municipal activity. They are submitted to the board. The committees may be statutory but the council may also set up optional committees if it finds it necessary. The committee members are all elected by the council. The council can transfer part of its decision-making powers to the committees. Some committees — especially in the fields of health, education, and social care — have a large volume of decisions to make. Partly these decision-making powers are connected with various administrative and executive functions, partly with mandatory tasks assigned to them through legislation. Their activity may, in fact, be regulated quite closely by legislation and by the central government units.

There are only few provisions in the Municipal Act pertaining to the administrative staff. It is the right of the council to issue regulations and instructions determining the status and functions of the administrative staff. The significance of the staff has grown very much together with the increase in municipal functions. Formally the administrative staff, however, is submitted to the council, the board, and the committees. The Municipal Act allows for a delegation of decision-making power to the staff only in matters of minor importance. In fact the position of the staff is far stronger due to its expertise, its permanency, its preparatory powers etc.

3. In the Finnish legal dogmatic argumentation there are three nodal points which have had a decisive influence on firstly the position of the municipal administration in the state organization and secondly on the organisatory structure of that administration. One of the main tasks of this study is to describe the genesis, evaluate the development or modifica-

tions and criticize the present stand of these points of legal argumentation. Since it is natural that this change in the argumentation has not come about in a vacuum, a general background to this development has to be explicated. An overall background may be found in the transformation of the functions of the municipal administration.

The three main points of argumentation mentioned above are connected with the three dichotomies which affect the position of the municipalities and the structure of their administration.

a. The first dichotomy is expressed in the Finnish Constitution Act of 1919. According to its article 51 the administration of the municipalities shall rest on the principle of popular self-government as prescribed in special laws. In the legal argumentation two main opinions have been expressed as to the precise meaning of this provision. It has been maintained that the first clause (»shall rest on the principle. . .») expresses the main principle and consequently the »special laws» are bound by this principle.

This opinion gets support from the process of drawing up and adopting the Constitution. In those processes the principle of popular self-government was considered to be fairly consistent and distinct in its contents. Some of the basic requirements attached to that principle were, and — as it is argued in this study — still are, firstly a qualitatively independent position of the municipalities inside the state organization, and secondly an easy access of the local citizens to the municipal units and their direct possibility to exert influence on the municipal administration. This presupposes that the important decisions be made by representative bodies — especially by the council since it is directly elected by the citizens.

On the other hand it has been maintained, especially in recent literature, that the article cited above does not set any distinct limits to the special laws prescribing what duties the municipalities have and how they shall undertake their tasks. This argumentation is based merely on an analysis of the expressions in the article, whereas the afore-mentioned argumentation also considers the article in its ideological and historical context.

The former argumentation is based on what could be labelled as *Rechtsstaat* ideology since it emphasizes the legal limitations of central state activities and stresses the significance of citizens' (direct or indirect)

own decision making in matters affecting their status. The latter argumentation could be characterized as having its roots in a welfare state ideology. The argumentation considers mainly or in some cases exclusively the objectives of the central government policy and the means to carry them out as effectively as possible. These objectives — welfare, equality, a high standard of public services etc. — are defined by the central government authorities and this process of defining them disregards to a great extent the formal legal limits set by the Rechtsstaat ideology — rule of law, self-government, citizens' participation etc.

b. The second dichotomy has to do with the relationship of general law and special laws concerning the municipal administration. The Municipal Act is general law in the sense that it must be observed unless otherwise prescribed in a special law or a by-law (presidential statute). The municipal law and its predecessors have traditionally in fact had a general and principal status in the sense that they have regulated the basic features of the municipal administrative organization. Nowadays the status of the Municipal Act is different, however, because of the increased special legislation. Now it is in fact the special laws which, to a great deal, regulate the municipal administration and its organization in different fields.

A specific legal argumentation has been derived from this dichotomy. It has been argued that to the extent to which municipal organs, especially the committees have been granted powers by special law they may function uncontrolled by and without steering from the municipal council (and the board as well). Consequently, the increase of special laws leads to an increased independence of these lower organs and actually makes them more or less an extension of the central government, they merely implement central government decisions. At the same time the steering and controlling competence of the elected organ, the municipal council is restricted only to matters of minor importance.

Another side of this argumentation has to do with the idea of a »delegation» of state authority to municipalities. It is argued that there is a dualism of free and regulated competence of a municipality. According to this argumentation the council is competent to act in all matters of local concern if they have not been delegated to another body. If and when some functions have been turned over to the municipality by the state through a special law, these functions are considered the regulated

part of the municipality's competence. This also means that the central administrative authorities (ministries, boards) are entitled to steer and control this municipal activity even in its minutest details.

In this study this kind of argumentation is criticized because the Finnish legislation neither requires nor allows such an interpretation of the undisputable fact that there are both the general law and special laws regulating the municipality's competence. It is shown that this interpretation has been derived mainly from Swedish jurisprudence and administrative court praxis and then it has been directly implanted into Finnish jurisprudence without due regard to the specific features of Finnish legislation. Moreover, it is argued that the principle of popular self-government presupposes a principal and leading position of the elected organ, the municipal council. The other organs are in general subordinate to its control and steering, unless an independent position of some organ has explicitly been stipulated in a law.

c. A third dichotomy is associated with the so called dualistic principle of the municipal administration. According to this principle, on which even the Municipal Act is formally based, the council exercises the decision-making power, whereas it is the duty of the board, the committees, and the functionaries to take care of the preparatory, executive, and administrative functions. Especially in the traditional (*Rechtsstaat*) doctrine the position of the council has been considered as leading.

In a newer doctrine it has been maintained that there is no qualitative difference between these municipal organs. Especially in those cases that the functions of, say, a committee are regulated by law, the committee is considered as independent as the council.

Even this dichotomy has gained significance when the municipalities have been assigned more functions especially on the field of the welfare state. Even this argumentation leads to a decrease in the steering and controlling competence of the elected body, the council. At the same time it may lead to hollowing out of one of the basic conditions of the principle of popular self-government, the possibility of the citizens' influence on the municipal decision making.

4. This study is divided into three main parts. In chapter B problems pertaining to the meaning of the principle of popular self-government in present day Finland are discussed. The legislative and legal ideological

history of the adoption of the self-government clause in the Constitution Act are examined. The study shows that when the Act was adopted, certain specific legal requirements were attached to the term popular self-government employed in paragraph 51 of the said act.

The study is based on the assumption that these requirements or most of them are still valid. Two of them have special significance for the organization of the municipal administration. One of them is the »popularity» of the self-government, which presupposes that the administration be based on a central position of the representative, elected body. The second requirement is attached to the term self-government, which requires a certain amount of independence of municipal decision making.

In chapter C. special attention is devoted to the relationship between the municipal council and other municipal organs. It is argued that contrary to a doctrine defended especially in practical handbooks of municipal law the council has the competence to steer and control the activity of other municipal organs. Only an explicit clause in a special law establishing an independent position to for instance a committee may prevent the council from steering and controlling its activity. The same principle is applicable to the board as well.

In chapter D. the organisatory structure of the actual administrative machinery — that is the organisation supervised by the board — of a municipality is examined. In general the sphere of competence of each unit in it is independent. Thus one unit cannot infringe on the competence of another one concerning an individual decision. An important exception to this principle is the competence of the board. It may transfer to itself the decision making power of a subordinate organ in an individual case provided that that power is not explicitly prescribed to the subordinate organ by law or by-law. In other cases the board may only generally steer the functioning of the subordinate organs.

# VIITATUT KHO:N RATKAISUT

|         |      |         |         |       |          |
|---------|------|---------|---------|-------|----------|
| 1922 II | 449  | 167     | 1954 II | 704   | 94       |
| 1923 II | 26   | 117     | 1954 II | 1260  | 90       |
| 1924 I  | 15   | 73      | 1955 I  | 6     | 74       |
| 1925 II | 522  | 117     | 1955 II | 265   | 146      |
| 1925 II | 1016 | 76      | 1956 II | 607   | 90       |
| 1925 II | 1528 | 93      | 1957 II | 301   | 91       |
| 1932 II | 2751 | 86      | 1957 II | 383   | 159      |
| 1933 II | 2278 | 117     | 1957 II | 384   | 92       |
| 1933 II | 2407 | 117     | 1958 II | 46    | 158      |
| 1933 II | 3620 | 117     | 1958 II | 54    | 110      |
| 1934 II | 6    | 117     | 1958 II | 66    | 112      |
| 1935 II | 1497 | 117     | 1958 II | 382   | 112      |
| 1936 II | 1982 | 98      | 1959 II | 215   | 107      |
| 1937 II | 3064 | 85      | 1959 II | 348   | 150      |
| 1938 II | 2175 | 86      | 1959 II | 487   | 100      |
| 1946 II | 505  | 143     | 1959 II | 490   | 97       |
| 1948 II | 581  | 105     | 1960 II | 110 A | 98       |
| 1949 II | 87   | 90      | 1960 II | 179   | 133      |
| 1950 I  | 13   | 72      | 1960 II | 218   | 135      |
| 1950 II | 160  | 93      | 1960 II | 409   | 134      |
| 1950 II | 206  | 88, 157 | 1960 II | 505   | 90       |
| 1950 II | 296  | 109     | 1960 II | 732   | 149      |
| 1950 II | 518  | 72      | 1960 II | 733   | 133      |
| 1951 I  | 17   | 136     | 1960 II | 743   | 146, 150 |
| 1951 II | 496  | 98, 112 | 1960 II | 813   | 100      |
| 1951 II | 520  | 74      | 1961 t. | 3211  | 85       |
| 1951 II | 531  | 72      | 1962 II | 216   | 151      |
| 1951 II | 587  | 110     | 1962 II | 345   | 61       |
| 1952 II | 116  | 85      | 1962 II | 446   | 72       |
| 1952 II | 726  | 74      | 1962 II | 668   | 113      |
| 1953 II | 226  | 74      | 1963 I  | 10    | 89       |
| 1953 II | 243  | 97      | 1963 II | 152   | 86       |
| 1953 II | 683  | 92      | 1963 II | 195   | 157      |
| 1954 I  | 10   | 98      | 1963 II | 266   | 110      |
| 1954 II | 464  | 90      | 1963 II | 348   | 100      |
| 1954 II | 613  | 74      | 1964 II | 63    | 159      |

|         |     |         |         |           |         |
|---------|-----|---------|---------|-----------|---------|
| 1964 II | 71  | 127     | 1973 II | 46        | 111     |
| 1964 II | 202 | 150     | 1973 II | 56        | 99      |
| 1965 II | 66  | 112     | 1973 II | 187       | 151     |
| 1965 II | 74  | 62, 159 | 1973 t. | 703       | 143     |
| 1967 I  | 2   | 151     | 1973 t. | 3081      | 136     |
| 1967 I  | 3   | 92      | 1974 II | 43        | 110     |
| 1967 II | 20  | 110     | 1974 II | 119       | 61, 105 |
| 1967 II | 21  | 94      | 1975 II | 16        | 89      |
| 1967 II | 23  | 91      | 1975 II | 17        | 91      |
| 1967 II | 27  | 151     | 1975 II | 20        | 97      |
| 1967 II | 31  | 92      | 1975 II | 26        | 73      |
| 1967 II | 33  | 98      | 1975 II | 159       | 97      |
| 1968 II | 49  | 72, 74  | 1976 II | 28        | 98      |
| 1968 II | 50  | 154     | 1976 II | 30        | 61      |
| 1968 II | 55  | 111     | 1976 t. | 1787      | 147     |
| 1968 II | 62  | 98      | 1977 t. | 3345      | 61      |
| 1968 II | 65  | 167     | 1978 II | 27        | 63      |
| 1968 II | 104 | 98      | 1978 II | 29        | 98      |
| 1969 II | 63  | 61      | 1978 II | 35        | 97      |
| 1969 II | 72  | 61      | 1978 II | 36        | 89      |
| 1970 II | 44  | 64, 86  | 1978 II | 38        | 63, 163 |
| 1970 II | 46  | 98      | 1978 II | 87        | 135     |
| 1970 II | 56  | 167     | 1978 II | 119       | 99      |
| 1970 II | 64  | 143     | 1978 II | 145       | 143     |
| 1971 II | 52  | 150     | 1979 t. | 789       | 110     |
| 1971 II | 55  | 97      | 1979 t. | 795       | 110     |
| 1972 II | 41  | 150     | 1979 t. | 1596      | 98      |
| 1972 II | 42  | 134     | 1979 t. | 1815      | 99      |
| 1972 II | 43  | 61      | 1980 t. | 2813—2817 | 90      |
| 1972 II | 44  | 137     | 1980 t. | 3940      | 111     |
| 1972 II | 71  | 158     | 1980 t. | 6360      | 62      |



## ASIAHAKEMISTO

- alistus 145
- analyttinen metodi 23, 55—
- dualistinen periaate 4, 10, 35—
- ehto 86—, 91—
- erityislaki 1, 9—, 67, 79—, 106—, 166—
- hallinnon lainalaisuus 105—, 167—
- hyvinvointivaltio 9, 24—
- janusteoria 53—, 78—
- jaosto 111, 115, 125, 149
- kaupunkien erioikeudet 15—
- kunnanhallitus:
  - edustus lautakunnassa 160—
  - laillisuusvalvonta 135
  - ohjausvalta 84—, 95—, 156—
  - ohjausvallan rajat 162—
  - siirtämisvalta 146—
  - toimivalta 61—
  - toimivallan siirto 112—
- kunnan tehtävät 1—, 77
- kunnanvaltuusto:
  - ohjausvalta 76—, 131—, 162—
  - päätösvalta 58—, 66—, 120—
  - päätösvallan siirto 67—, 74, 115—
- kunnan virastot ja laitokset 7, 100, 140—
- käsitteellis-deduktiivinen metodi 17—, 23, 52—, 83—
- käytännöllis-realistinen käsitys 48—
- lautakunta:
  - lakimääräiset tehtävät 79—, 92, 151, 165—
  - siirto-oikeus 154—
  - tehtävien delegointi 113, 124—
  - määräenemmistö 89, 126—
  - määräraha 90—, 94—
  - oikeuskäytäntö 8—, 11—
  - oikeusvaltio 9, 25—
  - perustuslakikomitea 21—
  - ponsi 86—
  - päätösvalta 37—, 57—
  - päätösvallan pidättäminen 130—
  - suunnitelma 91
  - talousarvio:
    - sitovuus 92—
    - rakenne 90—
  - toimiala 107—
  - toimikunta 113, 124
  - toimivalta 17—, 100—
  - toimivallan perusta 89—, 105—, 113, 150
  - toimivaltaraja 61—, 71—, 142—, 148—
  - täytäntöönpano 62—, 114, 121—, 135—
  - valitusperuste 62
  - vallanjako-oppi 44—
  - valmistelu 69, 86, 132—
  - yleislaki 7—, 66—, 79—, 106—
  - yleismääräykset 85—, 89, 157—