

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 79

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 79

KAARLE MAKKONEN

KUNNALLINEN SÄÄDÖSVALTA

Hallinto-oikeudellinen tutkimus

DIE GEMEINDLICHE SATZUNGSGEWALT
ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

KUNNALLINEN SÄÄDÖSVALTA

Hallinto-oikeudellinen tutkimus

KIRJOITTANUT

K A A R L E M A K K O N E N

OIKEUSTIETEEN TOHTORI
DOSENTTI

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Oikeusneuvos
lakitieteen tohtori

Osvi Lahtisen,

ystävän, tutkijan ja tuomarin
muistolle

Vammala 1968, Vammalan Kirjapaino Oy
ISBN 978-951-855-841-8 (PDF)

ALKUSANAT

Kunnallista itsehallintoa koskevassa keskustelussa, joka hankkeilla olevien kuntauudistusten vuoksi on viime aikoina ollut erittäin vilkasta, ei yleensä ole puututtu kunnan toimivaltaan sikäli, kuin on kysymys oikeudesta hyväksyä yleisesti velvoittavia oikeussäännöksiä. Kunnallisen lainsäätäjän tehtävä oikeusjärjestyksen rakentajana on kuitenkin varsin merkittävä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on luoda systemaattinen läpileikkaus tähän osaan kunnan toimivaltaa ja tarkastella siitä johtuvia ongelmia. Kysymyksessä on siis lähinnä kompetenssitutkimus.

Professori V. Merikoski on kiinnittänyt tekijän huomion tutkimusaiheeseen. Hän on aina ollut valmis opastamaan ja keskustelemaan, kun tekijä huolineen ja murheineen on ilmestynyt hallinto-oikeuden laitoksen sohvannurkkaukseen. Oikeustieteen lisensiaatti *Eero Vilkkosen* kanssa lähes päivittäin käydyissä keskusteluissa on käyty hallinto-oikeus laidasta laitaan. Silloin on selvinnyt moni tutkimuksen kannalta tähdellinen kysymys. Lakitieteen lisensiaatti *Toivo Holopainen* on, ajasta ja paikasta riippumatta, auliisti jakanut laajaa kunnallisoikeudellista tietouttaan ja saanut tekijän useissa kohdin tarkistamaan kannanottojaan. Lausun kaikille parhaat kiitokseni, niin myös *Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle*, joka on hyväksynyt kirjan julkaisusarjaansa.

Käsikirjoitus on jätetty painoon 26.1.1968.

Helsingissä maaliskuussa 1968.

Kaarle Makkonen

SISÄLLYSLUETTELO

Kirjallisuus	XVIII
Lyhenteet	XXIII

JOHDANTO JA TEHTÄVÄN RAJOITTAMINEN

1. Tutkimuksen lähtökohta s. 1. — Kohteena valtion lainsäädäntöön verrattava kompetenssi hyväksyä oikeusnormeja s. 1. — Oikeusnormista s. 2. — Ohje- ja johtosäännöt (KL 10 §) ovat oikeusnormeja s. 5. — Tutkimuksen rajoittaminen rangaistus-sanktioituihin säädöksiin, joihin ohje- ja johtosäännöt eivät kuulu s. 6. — Maistraatin antamat säädökset eivät ole kunnallisia säädöksiä s. 7. — Rajatapauksista s. 8.
2. Argumentaatiota koskevia huomautuksia s. 8.
3. Teoksen suunnitelma s. 10. — Ulkomaanoikeus tutkimuksen kannalta s. 11.

I LUKU

KUNNALLISET SÄÄDÖKSET

1. TERMINOLOGISIA HUOMAUTUKSIA	12
Nimitysten kirjavuus s. 12. — Varsinaiset kunnallissäännöt (KL 12 §) s. 13. — Erikoislakeihin perustuvat kunnallissäännöt sekä käsitteellisiä eroavaisuuksia s. 14. — Ryhmittelykriteereistä tutkimusta varten s. 15.	
2. SÄÄDÖSTEN LAJIT	16
A. <i>Erityslakeihin perustuvat kunnallissäännöt</i>	16
a) <i>Palojärjestys</i>	16
1. Palojärjestys on pakollinen s. 16. — Siihen otettavista määräyksistä s. 17.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 18.	

b) Rakennusjärjestys	20
1. Rakennusjärjestys on kaikissa kunnissa pakollinen s. 20. — Aikaisemmin maalaiskuntien rakennusjärjestykset eivät kuuluneet kunnalliseen säädöskompetenssiin s. 20. — RakL 12 §:n yleissäännös s. 20. — Rakennusjärjestykseen otettavien määräysten ryhmittelystä s. 21. — Kaavamääräysten ensisijaisuus s. 21. — Kaikkia kuntia koskevat säännökset s. 21. — Kaupunkikuntia koskevat säännökset s. 22. — Maalaiskuntia koskevat säännökset s. 25.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 27.	
c) Väestönsuojelujärjestys	31
1. Väestönsuojelujärjestys on osaksi pakollinen s. 32. — Milloin se on hyväksyttävä s. 32. — Siihen otettavista määräyksistä s. 32.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 33.	
d) Poliisijärjestys	34
1. Yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisessa on kunnilla erilaisia tehtäviä s. 34. — Vain kaupunkien poliisijärjestys on kunnallinen säädös s. 35. — Siitä säädetään PoLA 31 ¹ §:ssä, jonka laillisuudesta ei olla yksimielisiä s. 35. — Voitaisiin hyväksyä myös KL 12 §:n nojalla s. 35. — Poliisijärjestykseen otettavista määräyksistä s. 35.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 36.	
e) Terveystenhoitojärjestys	37
1. Terveystenhoitojärjestys on pääsääntöisesti vapaaehtoinen s. 37. — Voidaan vahvistaa kunnan osaa varten s. 37. — Siihen otettavista määräyksistä s. 38. — Asetuksen yksityiskohtaisuus voi poistaa sen tarpeellisuuden s. 38.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 39.	
f) Liikennettä koskevat määräykset	40
1. Liikenteen rajoittamismääräykset (TielikA 30 §) s. 40. — Raitiovaunuliikennettä koskevat määräykset (TielikA 22 ³ §) s. 40. — Järjestyssääntö kiinteistön liikenteelle aiheuttamasta haitasta tai vaarasta (TielikA 3 §) s. 41.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 41.	

B. KL 12 §:ssä tarkoitetut kunnallissäännöt	43
1. Juontavat juurensa varhaisimmista kunnallislajeista s. 43. — Erikoislakien johdosta menettäneet merkitystään s. 43. — Niihin voidaan sisällyttää määräyksiä, joita ei oteta erityislakeihin perustuviin kunnallissääntöihin s. 44. — Tyypillisiä säädöksiä ovat satamajärjestykset s. 44.	
2. Historiallinen katsaus s. 44.	
C. Muita kunnallisia säädöksiä	45
a) Aukiolomääräykset	45
1. AukioloL 1 ¹ § ei tarkoita varsinaista kunnallista säädösvaltaa s. 46. — AukioloL 3 § ja mitä sen nojalla voidaan määrätä s. 46.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 47.	
b) Kaavamääräykset	48
1. Asemakaavamääräykset s. 48. — Rakennuskaavamääräykset s. 49. — Yleiskaavamääräykset s. 50. — Asema- ja yleiskaavamääräykset voivat tulla kysymykseen myös maalaiskunnan alueella s. 50. — Ero rakennusjärjestykseen s. 50.	
2. Aikaisempi lainsäädäntö s. 51.	
3. SÄADÖSTEN ANTAMISEN MUODOLLINEN JÄRJESTYS	51
A. Yleistä	51
B. Säädöksen hyväksyminen	52
Kuuluu kunnallisvaltuustolle s. 52. — Valtuustokäsittely s. 53. — Tiedottaminen s. 53. — Erikoissäännöksiä tiedottamisesta s. 53. — Muita erikoistoimenpiteitä s. 54.	
C. Säädöksen vahvistaminen	55
Alistaminen ja poikkeukset siitä s. 55. — Alistusviranomainen s. 56. — Alistamistoimenpiteet s. 56. — Alistamisaika s. 58. — Erikoissäännöksiä s. 58. — Muuttamatta vahvistamisen periaate s. 59. — Voidaanko säädös jättää joltakin osalta vahvistamatta? s. 60. — Alistamalla vahvistetun säädöksen muuttaminen s. 61. — Alistamalla vahvistetun säädöksen kumoaminen s. 61.	

D. Säädöksen voimaantulo	63
Vahvistamisesta tiedottaminen s. 63. — Erikoissäännöksiä s. 63. — Tiedottaminen on toimitettava vaikka nimenomaisesti ei olisikaan säädetty s. 64. — Voimaantuloaika s. 64. — Säädösten kieli s. 65.	
4. SÄÄDÖSTEN SANKTIOT	66
A. Sanktiotyypeistä	66
B. Sakko tai vankeus	67
Vahvistetaan blankorangaistussäännöksellä s. 68. — PaloL 53¹ § s. 68. — Ankaramman lain ensisijaisuus s. 68. — VäestöL 31 § s. 68. — TieliikA 31¹ § s. 69. — TervL 91¹ § s. 69. — RakL 146¹ § s. 69. — AukioloL 7 § s. 70. — Tuomitsee yleinen tuomioistuin s. 71. — Sakko tuomitaan päiväsakkoina s. 72. — Ovat virallisen syytteen alaisia s. 72.	
C. Rangaistuksenluonteinen uhkasakko	72
Ero tavalliseen sakkorangaistukseen s. 72. — Ainoastaan säädöksen itseensä sisällytetty sakon uhka voi tarkoittaa rangaistuksenluonteista uhkasakkoa s. 73. — KL 12 § s. 73. — PoliisiA 31¹ § s. 73. — Yläraja s. 73. — Tuomitseva viranomainen s. 73. — Mikäli asiaa ei ole säädetty yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäväksi, KL 14 §:ssä s. 74. — Kunnallisella säädöksellä ei voida velvoittaa raastuvanoikeutta tuomitsemaan uhkasakkoja s. 75.	
D. Uhkasakko pakkokeinona ja teettämisuha	75
Ero rangaistukseen s. 75. — Uhkasakko pakkokeinona ja teettämisuha vaihtoehtoisina s. 75. — PaloL 51 § s. 76. — RakL 144 § s. 76. — Uhkasakko pakkokeinona itsenäisenä s. 77. — VäestöL 30 § s. 77. — TervL 82¹ § s. 77. — Uhkasakkoon tuomitseminen s. 77. — Teettämisuhan täytäntöönpano s. 78.	
E. Vältön pakko	79
Rakennustyön keskeyttäminen (RakL 145¹ §) s. 79. — VäestöL 30¹ § s. 80. — TervL 82¹ § s. 80. — PaloL 51² § s. 80. — Virka-apu tässä yhteydessä ei ole itsenäinen sanktiotyyppi s. 81.	

II LUKU

SÄÄDÖSVALTA KUNNALLISESSA ITSE- HALLINNOSSA

1. OPPI VALLAN KOLMIJAOSTA JA KUNNAN TOIMIVALTA 82

Vallanjaon klassiset elementit s. 82. — Hallinnon ja lainkäytön rakenneanalyysi s. 84. — Päätösvalta sekä hallinto ja toimeenpano KL 7 §:ssä s. 87. — Kunnan elinten tosiasiallinen toiminta edellisen valossa s. 89. — Kunnallisen säädöksen hyväksyminen on rakenteellisesti hallintotoimintaa, jonka lopputuloksena on velvoittavia oikeusnormeja s. 89. — Vallanjako-opilla ei ole merkitystä argumentaatiossa s. 89.

2. SÄÄDÖSVALTA KUNNAN TOIMIVALLAN OSANA 91

A. KL 4 §:n 1 momentti ja säädöskompetenssi 91

Käsityksiä KL 4¹ §:n rajoittumisesta hallinnon piiriin s. 91. — Perustelut ja vallan kolmijako-oppi s. 93. — HM 51² §:n ulottuvuus s. 93. — KL 4¹ §:n totalisuus s. 94. — »Kunnan yhteinen asia» s. 96.

B. Säädösvallan perusteista 98

Kuntien tehtäväpiiri on positiivisen oikeuden asia s. 98. — Kunnallinen itsehallinto ja desentralisaatio s. 99. — Säädösvalta on laajasti ottaen desentralisaatio-ongelma s. 99. — Desentralisaatio taroituksenmukaisuuskysymyksenä s. 100. — Tehtävien jaossa valtion ja kuntien kesken on taloudellisilla kysymyksillä keskeinen sija s. 100. — Säädösvallan erikoispiirteitä s. 101. — Säädösvalta ja delegaatio s. 102.

III LUKU

KUNNALLINEN SÄÄDÖS OIKEUSSÄÄNNÖSTEN HIERARKIASSA

1. SILMÄYS VALTION LAINSÄÄDÄNTÖÖN 106

HM tuntee lainsäädäntöeliminä eduskunnan ja tasavallan presidentin s. 106. — HM 28 § sekä L asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä s. 106. — Laki s. 107. — Asetus s. 108. — Valtioneuvoston päätös s. 108. — Alempiasteiset valtion säädökset s. 109.

2. KUNNALLISEN SÄÄDÄNTÖVALLAN OIKEUSSUOJA 109

A. *Itsehallinnon perustuslainsuoja* 109

Kysymys säädösvallan oikeussuojasta on osa itsehallinnon oikeussuojaongelmaa s. 109. — Käsitäksiä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta s. 110. — Kunnallista itsehallintoa ei voida mitätöidä tavallisella lailla s. 111. — Säädösvalta ei ole perustuslailla suojattu s. 112. — Erikoislakien ja KL 12 §:n ero oikeussuojan kannalta s. 112. — Kunnat eivät voi vaatia itselleen säädösvaltaa s. 114.

B. *Kunnallinen säädös ja asetus* 115

KL 4 §:n 2 momentti s. 115. — Kunnallisen säädöksen suhde asetukseen ennen KL:n säätämistä, mielipiteitä s. 116. — Kunnan ja valtion vastakkainasettelulle ei ole historiallisia perusteita s. 117. — Kunnallishallinnon lakisääteisyys ja asetuksenanto-oikeus s. 118. Kunnallisen säädösvallan nykyinen ala oli aikaisemmin suureksi osaksi hallinnollisin määräyksiin järjestetty s. 119. — Historiallisilla tekijöillä ja tavanomaisella oikeudella voi olla merkitystä arvosteltaessa kunnallisen säädöksen suhdetta asetukseen s. 120. — PoL 13 §:n merkitys edellisen valossa s. 121. — Eri asetustyyppien merkitys s. 120. — Valtion oikeus antaa rinnakkaisasetuksia s. 122. — KL 12 § ja HM 28 § s. 124. — Kunnallinen säädösmonopoli ei ulotu asioihin, joilla on yleisvaltakunnallinen intressi s. 125. — Oikeus rinnakkaisasetuksiin ratkaistava in casu s. 126. — Kunnallisen säädöksen ja asetuksen samanaikaisuus silloin, kun ne eivät ole ristiriitaisia s. 126.

3. KUNNALLISEN SÄÄDÖKSEN VOIMASSAOLO 127

Voimassaolon alueellisuus s. 127. — Poikkeuksia alueellisuudesta s. 128. — Useammat kunnat eivät voi hyväksyä yhteistä säädöstä s. 129. — Valtuuttavan lain kumoamisen vaikutus säädöksen voimassaoloon s. 129.

IV LUKU

KUNNALLISEN SÄÄDÖSVALLAN RAJAT JA LAILLISUUSVALVONTA

1. KUNNALLISEN LAINSÄÄTÄJÄN LIKKUMA-ALA 134

A. *Yleistä* 134

Valtuuttava laki on ensisijainen ohje s. 134. — Muut lait ja yleiset oikeusperiaatteet otettava huomioon s. 135. — Kysymys kompe-

tenssirajoista yksityistapauksessa on tulkintaongelma s. 135. — Kunnallisella lainsäätäjällä on vapaa harkintavalta oikeusjärjestyksen rajoissa s. 135.

B. Lain asettamat rajoitukset 136

Eri tapoja määrätä valtuuttavassa laissa säädöskompetenssista s. 136. — Yleisellä säännöllä ei voida määritellä kompetenssirajoja s. 137. — Periaatteessa jokainen lakitekstin ilmaisu voi aiheuttaa tulkintaongelman s. 137. — Esimerkki teknillisluonteisesta tulkintakysymyksestä s. 137. — Kannanoton riippuvuus useammasta laista voi johtaa laajempiin periaatekysymyksiin s. 138. — Esimerkkinä riita katujen puhtaana- ja kunnossapitomääräysten sisällyttämisestä rakennusjärjestyksiin s. 138. — HM 61 §:n ja RK 29:1 §:n merkitys edellisen valossa s. 138. — Kunnallisella säädöksellä ei saa kieltää yleisen lain nojalla sallittua s. 141. — Sillä ei saada kriminalisoida tekoa, joka yleisen lain mukaan on rangaistava s. 142. — Säädökseen ei saa sisällyttää lakiin perustumattomia yksityisoikeudellisia seuraamuksia s. 143. — Laki voi velvoittaa jonkun määräyksen otettavaksi asetukseen s. 143.

C. Yleisten oikeusperiaatteiden asettamat rajoitukset 144

a) Yleistä 144

Yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisen vaikeus s. 144. — Ns. perusoikeudet (immuneettiperiaatteet) ja vapaata harkintaa rajoittavat periaatteet tärkeimmät s. 145.

b) Immuneettiperiaatteet 146

HM:n luettelo perusoikeuksista s. 146. — HM 6 § tärkein säädösvallan kannalta s. 146. — Yhdenvertaisuusperiaate s. 147. — Eräs Helsingin HO:n ratkaisu s. 147. — Määräykset tontin rakennusvelvollisuuden laiminlyömisestä rakennusjärjestyksissä s. 148. — Kunnallisella säädöksellä ei voida velvoittaa vahingonkorvaukseen s. 149. — Yksityinen ei ole oikeutettu korvaukseen säädöksen aiheuttamasta haitasta s. 150. — Säädöksen muuttaminen ei perusta korvausoikeutta yksityiselle s. 150. — Säädöksen politiaaluonteen merkitys s. 151.

c) Vapaan harkinnan rajoitusperiaatteet 151

Tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet s. 151. — KHO 12. 9. 1952 (taltio 4175) ja tarkoitussidonnaisuuden periaate s. 152. — KHO 12. 9. 1952 (taltio

4176) edelliseen verrattuna s. 153. — Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen ideologinen tausta, oikeusjärjestyksen sallima tarkoitus ja viranomaisen motiivit otettava huomioon s. 154. — Esimerkki laitomaksi katsotun säädöksen hyväksymisen motiiveista s. 155. — Laillisuutta arvosteltaessa on eri intressit punnittava s. 156. — Tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti- ja immunitettiperiaatteita on vaikea pitää erillään s. 156. — Suhteellisuusperiaatteesta s. 157. — Kohtuullisuuden merkityksestä s. 158. — Yhteenveto s. 159.

D. Muutamia erikoiskysymyksiä 159

Kunnallista säädöstä ei voida korvata yksityistapauksia koskevilla päätöksillä s. 159. — Erillispäätöksellä ei voida myöntää poikkeuksia säädöksestä s. 160. — Valtuusto ei voi antaa sitovia tulkintaohjeita s. 161. — Valtuusto ei voi siirtää säädösvaltaa muille viranomaisille s. 162. — Kunnallisella säädöksellä voidaan siirtää KL 11 §:ssä tarkoitettua toimivaltaa s. 163. — Tyhjentävästä luettelosta laissa ei voida poiketa s. 163.

2. VALVONTAKEINOT 163

A. Johdanto 163

Virheellisyydet voitava estää etukäteen ja oikaista jälkikäteen s. 164. — Valtionvalvonta s. 164. — Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan raja on epäselvä s. 164. — Kunnallisen säädöskompetenssin valvontatyypit s. 165.

B. Valvonta säädöksen hyväksymisen yhteydessä 166

a) Kunnallishallituksen laillisuusvalvonta 166

KL 73 § ja 92 § s. 166. — Koskee kaikkia kuntia s. 166. — Kunnallishallituksen on jo asian valmistelun yhteydessä kiinnitettävä huomiota laillisuuteen s. 167. — Valvontaoikeuden laajuus s. 167.

b) Alistaminen 168

Muuttamatta vahvistaminen on yleinen periaate s. 168. — Valtuusto voi muuttaa säädöstä ennen alistamisasian käsittelyä s. 169. — Saadaan tutkia sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuuskysymykset s. 169. — Eroaa tarkoitukseltaan valituksesta s. 169. — Alistusviranomainen tutkii myös valituksen, mikä tapahtuu samanaikaisesti alistamisen kanssa s. 169. — Laillisuuskysymys on ensisijainen tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin nähden s. 170.

c) Valitus 170

KL 175 § s. 170. — Vain kunnan jäsen voi valittaa säädöksen hyväksymistä koskevasta valtuuston päätöksestä s. 171. — Valitus-oikeus erottaa kunnallisen säädöksen muista paikallisista säädöksistä s. 172. — Valitusperusteista s. 173. — Valitusoikeus, kun alistettu päätös jätetään vahvistamatta s. 174. — Valitusviranomaisen voi tutkia vain valituksen kohteena olevan säädöksen laillisuuden s. 175.

C. Laillisuusvalvonta säädöksen soveltamisen yhteydessä 176

HM 92² § s. 176. — Valvontavelvollisuus kohdistuu kaikkiin säädöstä soveltaviin viranomaisiin s. 177. — Miten HM 92² §:n tarkoittama olotila voi toteutua sekä sen merkitys s. 177. — Säädöksen laillisuusvalvonta sekä ongelma oikeudesta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta s. 177. — Säädöksen ja valtuuttavan lain perustuslainmukaisuus eivät ole välttämättömässä riippuvaisuussuhteessa s. 178. — Kysymys viranomaisten oikeudesta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta on kysymys oikeuskäytännöstä s. 179. — Voiko viranomaisen kieltäytyä soveltamasta kunnallista säädöstä, jos se loukkaa yleisiä oikeusperiaatteita s. 179. — Säädöstä sovellettaessa ei voitane tutkia sitä, onko se syntynyt laillisessa järjestyksessä (muodollinen puoli) s. 180. — Soveltamatta jättäminen ei sido muita viranomaisia eikä merkitse säädöksen muodollista kumoamista s. 181. — Effektiviteettiongelma s. 181.

D. Muita laillisuuden valvontakeinoja 182

Mahdollisuus pakottaa kunta hyväksymään tietty säädös s. 182. — Käytettävä pakkokeino on uhkasakko s. 183. — Sen asettaminen s. 184. — Valtio ei voi antaa säädöstä kunnan puolesta s. 184. — Mallisäännöt s. 184.

Zusammenfassung 185

Oikeustapaushakemisto 198

Asiahakemisto 199

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis*, Perillisen oikeusasemasta. Helsinki 1967.
- Ahtee, Aaro*, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Vammala 1950. (Ahtee).
- — — Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 51 (1953) s. 298—312.
- Aura, Matti*, Kunnallinen itsehallinto ja valtionvalvonta. SKL 2 (1917) s. 129—132, 157—162.
- — — Eräs kysymys asetuksen ja kunnallissäännön alasta. LM 25 (1927) s. 129—147.
- Ellilä, Reino*, Liikennepakoa koskevat rangaistussäännökset tieliikennelaissa. LM 65 (1967) s. 74—87.
- Ellilä, Tauno*, Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Voimassa olevan oikeuden järjestelyjä sekä lainuudistuksellisia probleemeja hallinto- ja prosessi-oikeuden yhtymäkohdista. Porvoo 1952.
- Erich, Rafael*, Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925.
- Eriksson, Lars D.*, Rättslig argumentering och den dialektiska logiken. JFT 102 (1966) s. 445—482.
- Forsthoff, Ernst*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. I Band. Allgemeiner Teil. 7. Aufl. München und Berlin 1958.
- Geiger, Theodor*, Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts. København 1947.
- Hakkila, Esko*, Suomen tasavallan perustuslait sekä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Halila, Aimo*, Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla I. Helsinki 1942. (Halila).
- — — Kunnallinen itsehallinto valtiollisen itsenäisyytemme rakennustyössä. SKL 52 (1967) s. 515—519.
- Hannus, Arno*, Kunnallislain uudet säännökset. SKL 47 (1932) s. 510—513.
- Harvia, Yrjö*, Valtion suhde kunnallishallintoon. SKL 6 (1921) s. 1—5.
- Helsingin kaupunginvaltuuston asiakirjat. Kaupunginhallituksen mietinnöt 1957/N:o 7. (Helsingin khn mietintö 7/1957).
- Hermanson, R. F.*, Anteckningar enligt Professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- Hidén, Mikael*, Lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen (HM 92 §). LM 62 (1964) s. 587—595.

- Holopainen, Toivo*, Arvostelu teoksesta: Kuuskoski, Reino—Hannus, Arno: Kunnallislaki. 5 painos. Porvoo 1965. LM 64 (1966) s. 705—709.
- — Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja. SKL 52 (1957) s. 210—213, 252.
- Honkasalo, Brynolf*, Blankorangaistussäännöksestä. LM 41 (1943) s. 269—288.
- Ikkala, A. K.*, Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä alistettavassa asiassa. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943. Juhlajulkaisu. Helsinki 1943 s. 177—195. (A. K. Ikkala, Juhlajulkaisu).
- — Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 53 (1955) s. 153—212.
- Ikkala, Olli*, Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959. (Ikkala).
- Johanson, L. O.*, Päätösvallan siirtämisestä kunnallishallinnossa. SKL 47 (1962) s. 514—517, 535, 544—545.
- Jügerskiöld, Stig*, Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning. Uppsala 1958.
- Kastari, Paavo*, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (Kastari).
- — Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä. LM 56 (1958) s. 524—539.
- — Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja ja valtiosääntöjen hierarkkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen. Kaarlo Kairan ja U. J. Castrénin juhla-julkaisu. Vammala 1961 s. 123—144. (Kastari, Juhlajulkaisu).
- — Perustuslainsäätämisyjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittymisestä. LM 58 (1960) s. 75—108.
- — Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. LM 62 (1964) s. 910—921.
- Kekkonen, Urho*, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Komiteanmietintö 1911: 3. Keisarilliselle Majesteetille siltä komitealta, joka on asetettu laatimaan ehdotusta Suomen kaupunkien yleiseksi rakennussäännöksi. Helsinki 1912.
- — 1920: 4. Valtioneuvostolle komitealta, joka on asetettu laatimaan ehdotusta yleiseksi palosäännöksi. Helsinki 1920.
- — 1923: 15. Valtioneuvostolle kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamista varten asetetulta komitealta.
- — 1958: 5. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö. Helsinki 1958.
- — 1960: 13. Terveystoimikomitean mietintö. Helsinki 1960.
- — 1962: 89. Terveystoimikomitean mietintö. Helsinki 1962. Moniste.
- — 1967: A5. Satama- ja liikennemaksukomitean mietintö. Helsinki 1967.
- Komiteäbetänkande 1889: 3. Till Hans Kejserliga Majestät från komitén för uppgörande af underdånigt förslag till byggnadsordning på landet m.m. Helsingfors 1889.
- Kuuskoski, Reino*, Suomen kunnallisoikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1955.
- Kuuskoski, Reino—Hannus, Arno*, Kunnallislaki. 5 painos. Porvoo 1965.
- Kytömaa, Ensio*, Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua. Juhlajulkaisu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898. Vammala 1948 s. 562—582. (Kytömaa)
- Lahtinen, Osvi*, Zum Aufbau der rechtlichen Grundlagen. Helsinki 1951.

- Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1924:2. Lainvalmistelukunnan ehdotus asema-
kaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi, perusteluineen.
Helsinki 1924.
- — 1934:4. Rakennusjärjestyksen mallit kaupungeille, kauppaloille, taaja-
väkisille yhdyskunnille ja rakennussuunnitelma-alueille. Helsinki 1934.
- Larma, Otto*, Päätätävallan, toimeenpanon ja hallinnon käsitteistä kunnallis-
lakien mukaan. LM 42 (1944) s. 387—400.
- — Rakennusjärjestyksen eräitten määräysten oikeudellisesta pätevyyydestä.
LM 43 (1945) s. 213—226.
- — Asemakaavamääräyksistä. Juhlajulkaisu. Suomalainen Lakimiesyhdistys
1898. Vammala 1948 s. 540—553. (Larma, Juhlajulkaisu).
- — Maaseudun uusi rakennuslainsäädäntö selitettynä. Helsinki 1949. (Raken-
nuslainsäädäntö).
- — Rakennuslaki ja -asetus. Helsinki 1963. (Larma).
- Loewenstein, Karl*, Verfassungslehre. Tübingen 1959.
- Makkonen, Kaarle*, Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 61 (1964) s. 778—
784.
- — Zur Problematik der juristischen Entscheidung. Eine strukturanalytische
Studie. Annales Universitatis Turkuensis, B/93. Turku 1965. (Makkonen).
- Merikoski, V.*, Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
(Valtionapujärjestelmä).
- — Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. DL 25 (1944) s. 177—190.
- — Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä. LM 44 (1946) s. 596—607.
- — Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Vammala 1953. (Lailli-
suusvalvonta).
- — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, 3 painos, Porvoo 1966 ja II, 2
painos, Porvoo 1964. (Merikoski I—II).
- — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958. (Vapaa harkinta).
- — Yhteiskuntasuunnittelu oikeudelliselta kannalta. SKL 51 (1966) s. 625—
627.
- — Huomioita laillisuusvalvonnasta itsenäisyysaikana. LM 65 (1967) s. 974—
989.
- Meyer, Poul*, Administrativ effektivitet. NAT 35 (1954) s. 188—199.
- Modeen, Tore*, Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands för-
valtningsorganisation. Acta Academiae Aboensis Ser. A. Humaniora. Vol.
31 nr 3. Åbo 1965.
- — Kommunens allmänna kompetens särskilt med hänsyn till kommuns rätt att
bevilja understöd för enskild verksamhet och åt enskilda personer. Skrift-
serie utgiven av handelshögskolan vid Åbo Akademi, B:18. Åbo 1932.
- Murén, Edvard*, Rakennusjärjestyksen säännökset tontin rakentamisvelvollisuu-
desta. SKL 34 (1949) s. 210—211.
- — Yleisen rasituksen ja veron käsitteet hallitusmuodossamme. SKL 36 (1951)
N:o 4 s. 15—17.
- — Rakennusjärjestyksessä olevien kadun kunnossapitosäännösten lainmukai-
suus. SKL 36 (1951) N:o 5 s. 6—9, 28—30.

- Murén, Edvard*, Kunnan yhteinen asia. SKL 2 (1947) s. 134—138.
- , — Kunnan toimiala. Kunnallisasiain käsikirja. Joensuu 1967 s. 114—161. (Murén).
- , — Kuntien itsehallintoa koskeva lainsuoja. SKL 51 (1966) s. 231—235.
- , — Uutta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. SKL 52 (1967) s. 86—87.
- Norrmén, Gustaf*, Kunna genom stadsplanebestämmelser eller föreskrifter i byggnadsordningen gällande rättigheter att bebygga tomt inskränkas? JFT 68 (1932) s. 87—97.
- Olivecrona, Karl*, Det rättsliga språket och verkligheten. Lund 1964. (Det rättsliga språket).
- , — Rättsordningen. Idéer och fakta. Lund 1966. (Olivecrona).
- Pajula, Paavo*, Kaupunkien rakennusjärjestykset ristiriidassa hallitusmuodon kanssa. LM 46 (1948) s. 84—94.
- Partanen, Jouko*, Kunnallishallintomme demokraattinen järjestysmuoto. Eräiden kunnallishallinnon peruskysymysten tarkastelua. LM 44 (1946) s. 247—279.
- Rytkölä, Olavi*, Kuntain yhteistoiminta. Vammala 1952.
- Simpson, J. R.*, Some Problems of Decentralisation in Government Organisation. NAT 35 (1954) s. 823—304.
- Sipponen, Kauko*, Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
- Strömberg, Håkan*, Den lokala förordningsmakten. Lund 1954.
- Ståhlberg, K. J.*, Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna. 2 painos. Kuopio 1907. (Maalaiskuntain kunnallishallinto).
- , — Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. 3 painos. Helsinki 1926. (Lait ja asetukset).
- , — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. 2 painos. Helsinki 1931. (Sisäasiainhallinto).
- , — Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. 2 painos. Porvoo 1934. (Pääpiirteittäin).
- , — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2 painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg).
- , — Lausuntoja. Helsinki 1947.
- Sundberg, Halvar G. F.*, Kommunalrätt. Samlad upplaga. Stockholm 1934.
- Suviranta, Antti*, Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä. Kaarlo Kairan ja U. J. Castrénin juhlaulkaisu. Vammala 1961 s. 263—271. (Suviranta).
- Tammio, E. H. I.*, Tontinomistajan rakennusoikeuden rajoittaminen (asiantuntijalausunto). SKL 15 (1930) s. 49—50.
- , — Asemakaavamääräyksestä rakentamisrajoituksena. Juhlaulkaisu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898. Vammala 1948 s. 484—494. (Tammio, Juhlaulkaisu).
- Teräs, Tauno*, Satamat. Kunnallisasiain käsikirja. Kolmas laitos. Joensuu 1967 s. 1022—1039. (Teräs).
- Uggla, John*, Tontinomistajan rakennusoikeuden rajoittaminen (asiantuntijalausunto). SKL 15 (1930) s. 50—57.

- Uotila, Jaakko*, Päätösvalan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1933. (Päätösvalan siirtäminen).
- — — Elinkeinolupa. Helsinki 1967.
- Wade, H. W. R.*, Administrative Law. Oxford 1935.
- Wallenius, H—O.*, Rakennusoikeudesta ja -velvollisuudesta. LM 57 (1959) s. 144—150.
- Waris, Heikki*, 75 vuotta kaupunkien uutta itsehallintoa. Suomalainen Suomi 18 (1950) s. 92—95.
- Vilkkonen, Eero*, Merkityssisällön antamisesta liikevaihtoverolain sanalle »liiketoiminta». LM 65 (1967) s. 371—382.
- Willgren, Karl*, Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren).
- — — Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (Den historiska utvecklingen).
- Voipio, Jaakko*, Valtion ja kuntien tehtäväpiirien raja viimeaikaisen lainsäädännön valossa. MK 37 (1958) s. 792—799.
- Österman, Eino*, Mitä, miten ja mille viranomaiselle kunnan päätösvaltaa voidaan siirtää. SKL 49 (1964) s. 504—507.

LYHENTEET

A	= Asetus
AKL	= Asemakaavalaki 24. 4. 1931/145
AukioloL	= Laki kauppaliikkeiden ja liiketoimistojen aukioloajasta 2. 8. 1946/606
DL	= Defensor Legis
ElinkL	= Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27. 9. 1919/122
HalE	= Hallituksen esitys
HM	= Suomen hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HO	= Hovioikeus
JFT	= Tidskrift, utgiven av juridiska föreningen i Finland
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KKO	= Korkein oikeus
1873KKunA	= Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8. 12. 1873/40
1917KKunL	= Kaupunkien kunnallislaki 27. 11. 1917/108
KL	= Kunnallislaki 27. 8. 1948/642
Kom	= Komiteanmietintö
Kvsto	= Kaupunginvaltuusto
L	= Laki
LH	= Lääninhallitus
LHA	= Asetus lääninhallituksesta 24. 9. 1955/188
LM	= Lakimies
Lvk	= Lainvalmistelukunta
MK	= Maalaiskunta
1865MKunA	= Asetus kunnallishallituksesta maalla 6. 2. 1865/4
1898MKunA	= Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15. 6. 1898/21
1917MKunL	= Maalaiskuntain kunnallislaki 27. 11. 1917/108
NAT	= Nordisk Administrativ Tidskrift
PaloA	= Paloasetus 29. 6. 1961/359
PaloL	= Palolaki 2. 12. 1960/465
PolA	= Asetus poliisitoimesta Suomessa 14. 2. 1925/57
RakA	= Rakennusasetus 26. 6. 1959/266
RakL	= Rakennuslaki 16. 8. 1958/370
RK	= Rakennuskaari
RL	= Rikoslaki 19. 12. 1889/39
RO	= Raastuvanoikeus
RVA	= Asetus rikoslain voimaannpanemisesta 19. 12. 1889/39
SKL	= Suomen Kunnallislehti

TervA	=	Terveystenhoitoasetus 3. 2. 1967/55
TervL	=	Terveystenhoitolaki 27. 8. 1965/469
TieliikA	=	Tieliikenneasetus 4. 10. 1957/331
TS	=	Terveystenhoitosääntö 2. 12. 1927/336
vp.	=	Valtiopäivät
VäestöA	=	Väestönsuojeluasetus 22. 5. 1959/237
VäestöL	=	Väestönsuojelulaki 31. 10. 1958/438

JOHDANTO JA TEHTÄVÄN RAJOITTAMINEN

1. Ryhdyttäessä systemaattisesti tutkimaan kunnallista säädösvaltaa, kunnan oikeutta antaa velvoittavia oikeusnormeja, on ensiksi otettava kanta eräisiin alustaviin kysymyksiin. Kun tarkastellaan kuntien toimintaa itsehallintosubjekteina, havaitaan, että kunnalliset elimet — kunnallisvaltuusto, kunnallishallitus, lautakunnat ym. — tekevät toimivaltansa puitteissa lukemattomia päätöksiä, joilla on mitä erilaisimpia oikeusvaikutuksia ja jotka kohdistuvat yhtä monenlaisiin asioihin ja henkilöihin. Mitä tunnusmerkkejä viranomaisen päätöksellä nyt on oleva, jotta voitaisiin puhua säädösvallasta. Milloin päätöksellä toisin sanoen on oikeusnormeja luova vaikutus? Toiseksi kysytään — kun on saatu esiin ne kriteerit, joiden avulla sanotun ominaisuuden omaavat päätökset ovat löydettävissä erilaisten kunnallisten päätösten kirjasta moninaisuudesta — onko tällaiset kunnalliset oikeusnormeja sisältävät päätökset kokonaisuutena otettava tutkimuskohteeksi, vai olisiko vielä tehtävä joitakin rajoituksia? Tällöin on löydettävä joku yleinen periaate, joku sellainen näkökulma, joka on tarkasteluobjektina tarkoituksenmukainen ja jolla on systemaattista mielenkiintoa.

Olכון lähtökohtana se tosiasia, että Suomen oikeusjärjestyksessä on yleinen lainsäädäntövalta keskitetty yksinomaan eduskunnalle ja tasavallan presidentille, minkä lisäksi HM tuntee oikeussäännöksiä antavana elimenä ainoastaan valtioneuvoston. HM ei sisällä määräyksiä, joiden mukaan kunnilla — sen paremmin kuin muillakaan itsehallintoyhdyskunnilla — olisi itsenäinen oikeus antaa velvoittavia oikeussäännöksiä. Ainoastaan kunnallisen itsehallinnon periaate on varsin yleisessä muodossa julkkilaututtu HM 51 §:n 2 momentissa, jossa säädetään mm., että kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Itsehallinnon laatu ja laajuus jätetään tässä lainkohdassa siis täysin erityisistä laeista riip-

puvaksi.¹ Kunnallista itsehallintoa normeeraavista laeista on mainittava ensinnäkin KL, johon sisältyy eräitä määräyksiä (KL 12 §) kunnan oikeudesta säätää oikeusnormeja. Pääasiallisesti kunnallisten oikeussäätöjen antaminen on kuitenkin järjestetty erityislainsäädännöllä, joka on KL:iin nähden primääristä.

Kun hallitusmuotomme siis edellyttää kuntia itsehallintotukteina, joilla on varsin laaja itsenäinen päätöksentekovalta, antaa teoreettista ja käytännöllistä mielenkiintoa kysymys, missä määrin kunnan toimivaltaan sisältyy valtion lainsäädäntöön rinnastettavia tehtäviä. Tämän seikan selvittäminen valaisee samalla kunnan asemaa valtiassa oikeusjärjestystä organisoivana tekijänä.

Alustavasti voidaan siis sanoa, että esillä olevassa tutkimuksessa pyritään selvittämään kunnan toimivaltaa sikäli, kuin on kysymys valtion yleiseen lainsäädäntövaltaan verrattavasta kompetenssista hyväksyä velvoittavia oikeusnormeja.

Kaavaillun tehtävän mukaisesti on ensimmäiseksi otettava kanta siihen, mitä oikeusnormilla ymmärretään. Tämä on oikeusteoreettisen tutkimuksen vaikeimpia ja laajakantoisimpia ongelmia, johon tässä yhteydessä on puututtava eräin viittauksin. Ihmisyhteisössä syntyy näet normeja yleisemmässä merkityksessä monella tavoin, sopimusteitse, säädännön tuloksena, teoreettis-tieteellisellä ajattelulla, jopa jokapäiväisen ajattelun kautta jne.² Sen vuoksi on tähdellistä valaista oikeusnormin yleistä rakennetta, jotta saataisiin esiin ne tunnusmerkit, jotka kunnallisen elimen antaman päätöksen on ainakin omattava ilmaistakseen velvoittavan oikeusnormin.³

Järjestynyt yhteiskuntaelämä perustuu siihen, että yhteiskunnan jäsenet noudattavat tiettyjä tapoja, käyttäytymismalleja. Tämä ihmisten sisäinen, psykologinen, ja ulkoinen, sosiaalinen, sidonnaisuus on riidaton empiirinen tosiasia. Jotta ylipäänsä voitaisiin puhua yhteiskunnasta, täytyy siis vallita sellainen säännönmukaisuus, että tiettyjen tyyppillisten tilanteiden ja tyyppillisten käyttäytymistapojen välillä vallitsee seuraamussuhde. Yhteiskuntajärjestys pohjautuu siihen, että yhteiskunnan jäsenten toiminta on määrättyyn asteeseen asti edeltä-

¹ Hakkila s. 243.

² Uno Saarnio, Arvo ja eettisyys. Ajatus XIII (1944) s. 139.

³ Oikeusnormiin liittyvästä problematiikasta ks. Makkonen § 2 ja § 3.

käsin laskettavaa. Käyttäytymismallit muodostavat toimintamuotojen esikuvia ja aiheuttavat kanssaihmisissä tietyn käyttäytymisen odotuksen.⁴

Tältä pohjalta päästään oikeusnormiin seuraavasti: Yhteiskunnan jäsenen ei tosiasiallisesti tarvitse käyttäytyä vallitsevan kaavan mukaisesti, vaan hän voi valita myös siitä poikkeavan toimintamuodon. Kanssaihmissen näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että ao. henkilö ei toimikaan odotetulla tavalla, joka seikka aiheuttaa reaktioita. Käyttäytymiskaavasta poikkeaminen voi olla sellaista, että kanssaihmissen reagointi jää suhteellisen mitättömäksi, aiheuttaen ehkä moraalista paheksumista jne. Mutta jos tilanne on sellainen, että yhteiskunnan jäsenen tietynlaisen käyttäytymisen perusteella on mahdollista määrittäjä muotoja noudattaen aikaansaada toimenpiteitä organisoitun yhteiskunnan taholta eli orgaanireaktio, on kysymyksessä oikeusnormi. Käyttäytymiskaava on tällöin pakottava.⁵ Teolla on oikeudellista relevanssia vain, jos sen perusteella voidaan aikaansaada toimenpiteitä yhteiskunnan taholta tekijän tahdosta riippumatta.

Oikeusnormeissa on seuraamus keskeisellä sijalla. Tavoitteena on, että viranomainen reagoidessaan vahvistaa sellaisen oikeusseuraamuksen, joka lain mukaan liittyy asiassa annettuihin tosiseikkoihin. Lainsäätäjä puolestaan kytkee oikeusnormeja vahvistaessaan tiettyjä ajateltuja oikeusseuraamuksia määrättyihin ajateltuihin tosiseikkoihin (asiantiloihin, seikastoihin): jos käyttäydytään niin ja niin, seuraa sitä ja sitä.⁶ Ei liene liioiteltua sanoa, että kaikki juridisesti relevantti viime kädessä palautuu oikeustositseikkoihin ja oikeusseuraamuksiin, ajateltuihin (lainsäätäjä) tai konkreettisiin (oikeusnormin soveltaja). Ne muodostavat eräänlaisen oikeudellisen perusrelaation.

Sanotun perusteella voidaan nyt todeta, että oikeusnormeja sisältäviä kunnallisten viranomaisten päätöksiä etsittäessä on kriteerinä pidettävä ainakin sitä, että niiden perusteella on mahdollista tietynlaisen käyttäytymisen tapahtuessa aikaansaada viranomaisreaktio.

Tutkimuksen rajoittamisen kannalta muodostuu nyt tärkeimmäksi kysymykseksi se, onko selvittelyn kohteeksi otettava kaikki sellaiset

⁴ Geiger s. 14–17; vrt. Lahtinen s. 82–84.

⁵ Geiger s. 19, 22, 24, 26, 30; Lahtinen s. 123, 125.

⁶ Aarnio s. 28, muistutus 61; Makkonen, § 1.

kunnan kompetenssiin kuuluvat säännökset, jotka edellä olevan mukaisesti voidaan lukea oikeusnormeihin tai olisiko ehkä vielä tehtävä jotakin rajoituksia? Lähinnä tulevat tällöin mieleen kunnalliset ohje- ja johtosäännöt. KL 10 §:n mukaan kukin kunta saa tarkemmin järjestää hallintonsa siinä noudatettavilla ohje- ja johtosäännöillä. Niillä saadaan siis järjestää yksityiskohtaisemmin kunnallisten viranomais- ten ja virkamiesten toimivalta ja tehtävät sekä niiden asema kunnallishallinnossa yleensä.

Kirjallisuudessa on ohje- ja johtosäännöt yleensä haluttu periaatteessa erottaa kunnallissäännöistä (KL 12 §) sekä muista varsinaisesti oikeusnormeja sisältävistä säädöksistä. Niiltä on suorastaan kielletty oikeusnormin luonne. Sillä perusteella, että tällaiset säännökset velvoittavat lähinnä kunnan omia virkamiehiä, eivätkä siis kohdistu ennalta määräämättömään henkilöjoukkoon ja koske abstraktisin tun- tomerkein osoitettuja tapauksia, vallitseva käsitys ei pidä niitä var- sinaisina oikeusnormeina.⁷ Sikäli kuin tällaisten säännösten perusteella tietyn käyttäytymisen tapahtuessa on mahdollista saada aikaan viran- omaisreaktio, vaikka hallintoviranomaisenkin taholta, ei liene kuiten- kaan mitään syytä jättää ao. säännöksiä oikeusnormien kategorian ulkopuolelle.⁸ Tarkastelkaamme asiaa lähemmin.

Kunnalliset ohje- ja johtosäännöt ovat siis määräyksiä, joilla kukin kunta saa tarkemmin järjestää hallintonsa. Tällaiset määräykset saat- tavat tulla kysymykseen viranomaisreaktion perustana lähinnä sellai- sissa tapauksissa, joissa asianomainen kunta itse tai joku sen viran- haltijoista on asianosaisena. Kuitenkaan tämä ei ole puheena olevien säännösten ainoa ratkaisufunktio, joskin täysin riittävä pitämään niitä oikeusnormeina. Sisältyyhän yleiseenkin lainsäädäntöön lukuisia sään- nöksiä, jotka normeeraavat vain jonkun rajoitetun yhteiskunnallisen toiminta-alan. Kunnalliset ohje- ja johtosäännöt ovat kunnan viran- haltijoita sitovia ohjeita. Jos viranhaltija poikkeaa niiden määräyk- sistä, voidaan hänet tuomita rangaistukseen virkavirheestä tuomioistui- messa tai kurinpitoteitse, mikäli viimeksi mainittu menettely on virka- säännössä määritelty. Kysymyksessä olevien säännösten määräysten

⁷ *Aura*, LM 1927 s. 139; *Ikkala* s. 91—92; *Kuuskoski—Hannus* s. 77; *Kuuskoski*, *Kunnallisoikeus* s. 74; *Merikoski I* s. 78. — Ks. myös *Forsthoff* s. 127—129.

⁸ *Ståhlberg* näyttää rinnastavan ne kunnallislain (1917MKunL) kunnallissään- töihin (Lait ja asetukset s. 165).

laiminlyöminen voi myös merkitä sellaista virkamiehelle syyksi luettavaa tuottamusta, joka perustaa siviilioikeudellisen vahingonkorvausvelvollisuuden kolmatta henkilöä kohtaan. Kun tällainen rangaistukseen tuomitseminen tai korvausvelvollisuuden määrittäminen tietää sitä, että reagoivan viranomaisen ratkaisu on ainakin osaksi tuettu ohje- tai johtosääntöön, ovat ne siis itse asiassa mitä selvimpiä oikeusnormeja, säännöksiä, joita reagoiva viranomainen soveltaa.⁹

Vaikka ohje- ja johtosäännöt sekä muut kunnan sisäisiä asioita järjestävät määräykset koskevatkin yleensä ensisijaisesti vain virkamiehiä ja viranomaisia, voi niiden vaikutus ulottua myös pitemmälle. Ajateltakoon kunnallisen viranomaisen päätöstä, joka sisältää määräyksiä tietyn viraston aukioloajasta. Jos nyt joku kansalainen, kuka hyvänsä, tulee virastoon sellaisena aikana, jolloin se määräysten mukaan on suljettuna ja vaatii asiaansa käsiteltäväksi, voitaneen hänet, jos hän jättää noudattamatta poistumiskäskyä, tuomita rangaistukseen yksityisen (tai myös julkisen) kotirauhan rikkomisesta (RL 24:1). Tuomioistuinkäsittelyssä asianomaiset viraston aukioloaika koskevat määräykset epäilemättä vaikuttavat siihen, onko kotirauha katsottava rikotuksi rikoslain tarkoittamassa mielessä tai ei. Näin ollen on siis kysymyksessä tapaus, jossa ao. määräys on selvästi yleisesti velvoittava oikeusnormi, jonka vaikutus ulottuu pitemmälle kuin kunnan sisäisiin asioihin.¹⁰

Käsiteltyjä ajatuskulkuja seuraten voidaan sanoa, että aina kun tuomioistuimien tai joku muu organisoidun yhteiskunnan instanssi saa kunnallisen viranomaisen päätöksestä ohjeen ratkaisunsa perustaksi, on kysymyksessä oikeusnormi. Ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä seikalla, kuka asianomaisen normin on antanut. Valtion lainsäädäntävallan puitteissa syntyneet lait ja asetukset eivät siis yksinomaan muodosta oikeusnormien kokonaisuutta. Jos ohje- ja johtosäännöt halutaan jättää pois kunnallista säädösvaltaa selvittelevästä tutkimuksesta, on sen siis tapahduttava toisin perustein kuin sulkemalla ne oikeusnormien kategorian ulkopuolelle.

Tutkimuksessaan paikallisesta säädösvalasta Strömberg painottaa erikoisesti rangaistussanktiota. Hän rajaa tutkimuksensa valitsemalla selvittelyn kohteeksi sellaiset rangaistussanktioidut säädökset, jotka

⁹ Vrt. myös *Thorsten Cars*, Om resning i rättegångsmål. Stockholm 1959 s. 194.

¹⁰ Ks. *Makkonen* s. 46 s.

paikallinen viranomainen antaa ja jotka kohdistuvat kansalaisiin ylipäänsä, ovat voimassaoloalaltaan rajoitetut eivätkä perusta yksityistä suoritusvelvollisuutta (taksat).¹¹ Tällöin hän tarkoittaa sellaisia säädöksiä, joihin sisällytettyjen määräysten rikkomisen varalta on olemassa nimenomainen rangaistusuhka. Tämä kriteeri tuntuukin puheena olevassa yhteydessä tarkoituksenmukaiselta. Kunnallisille säädöksille, jotta ne olisivat valtion lainsäädäntöön verrattavia, on oltava tunnusmerkkillistä se, että ne ovat tarkoitettut yleisiksi käyttäytymissäännöiksi. Ollakseen tehokkaita niihin on liityttävä lisäksi rankaisumahdollisuus rikkomustapauksissa. Vaikka ohje- ja johtosäännöt, taksat yms. saattavat yksityistapauksessa, kuten edellä on nähty, ainakin välillisesti antaa viranomaiselle ohjeen rangaistusta tai muuta seuraamusta määrättäessä, nimenomaan niiden varalta ei ole olemassa rangaistustehotetta. Määrittäessään kunnan toimintamuotoja ja viranomaisten kompetenssia ohje- ja johtosäännöillä, vaikka ne rakenteellisesti ovat oikeusnormeja, on *toinen funktio* kuin rangaistussanktoiduilla säädöksillä. Sen vuoksi ne eivät kuulu käsillä olevan tutkimuksen piiriin. Eri yhteyksissä niitä tullaan kuitenkin koskettelemaan, koska tulkintaongelmat niiden ja varsinaisten säädösten osalta ovat usein varsin samanlaiset.

Nimenomaan rangaistussanktioituja säädöksiä voi antaa, kuten tullaan näkemään, ainoastaan kunnan varsinaista päättävävaltaa käyttävä viranomainen eli kunnallisvaltuusto. Oman erikoispiirteen kunnalliseen säädösvaltaan tuo siis se, ettei kunnalla ole varsinaisia lainsäädäntöelimiä vaan säädökset hyväksyy yleinen hallintoviranomainen. Kun säädöksen hyväksyminen lisäksi tapahtuu pääasiallisesti samojen säännösten mukaan kuin valtuuston päätettävät muutkin asiat, tullaan siihen, kuten tuonnempana niin ikään käy ilmi, että säädöksen hyväksyminen on hallintotoimi. Säädösvalta sulautuu osaksi kunnan toimivaltaa yleensä, vain lopputuloksen perusteella saatetaan kunnallisen säädöksen sisältävä päätös erottaa muista päätöksistä.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että tietyssä mielessä kunnallisia säädöksiä ovat myöskin eräät määräykset ja säännökset, joiden antaminen kaupungeissa kuuluu maistraatin toimivaltaan. Maistraatin asiana on mm. säätää tarkastusmääräyksiä sekä vahvistaa taksoja ja järjestyssääntöjä ynnä uhkasakkoja niiden rikkomisesta kuorma- ja

¹¹ Strömberg s. 2—4, 186—187.

pika-ajureille, moottorilla varustetun ajoneuvon kuljettajille, palkkasoutajille, kaupungin läheteille ja muiden sellaisten kulkuliikettä avustavain ammattien toimittajille, mittaajille, pakkaajille yms. (ElinkL 22 §). Edelleen maistraatti vahvistaa moottoriajoneuvoasetuksen (330/1957) 76 §:n mukaan tilausliikennettä varten kaupunkialueella liikennetaksan ja määrää, minkälaisin edellytyksin henkilöauto saadaan tilausliikenteessä hyväksyä käytettäväksi. Näiden ja eräiden muidenkin maistraatin antamien määräysten on periaatteessa katsottava edustavan paikallista säädösvaltaa. Koska maistraatti ei kuitenkaan enää ole kunnallinen hallintoviranomainen, ei sanottuja säädöksiä voida käsitellä kunnallisen säädösvallan yhteydessä.

Edellä sanotun johdosta on kuitenkin huomautettava, että vasta vuonna 1927, jolloin kaupungien hallinto järjestettiin uudelleen kaupunginhallitusperiaatteelle, maistraatti menetti asemansa kunnallisena hallintoviranomaisena. Aikaisemmin oli asianlaita aivan päinvastainen. Kaupunkien hallinnon varsinainen elin oli juuri maistraatti ja 1873 KKunA:lla haluttiin sille keskittää koko toimeenpanovalta. Käytännössä maistraatti ei kuitenkaan muodostunut sellaiseksi keskuselimeksi kuin lainsäätäjäksi oli tarkoittanut.¹² Vuonna 1927 toteutetulla 1917 KKunL:n muutoksella maistraatti sitten muodollisestikin syrjäytettiin keskuselimen tehtävästään ja nykyisin se toimii julkisena hallintoviranomaisena sekä tuomioistuimena talous- ja järjestysasioissa (KL 213 §). Vaikka sen viranhaltijat eräin poikkeuksin ovat kunnan viranhaltijoita ja heidän virka-asemansa määräytyy virkasäännön perusteella, ei maistraattia kuitenkaan voida pitää varsinaisena kaupungin hallintoon kuuluvana viranomaisena, vaan on se lähinnä valtion tehtäviä varten.¹³

Selvää rajaa ei ole todettavissa siinä suhteessa, missä tarkoituksiltaan ja tehtäviltään yksinomaan kunnan sisäinen hallintotoiminta muuttuu säädöskompetenssiksi. Normeja luova vaikutus voi, muutoinkin kuin vain viranhaltijoita velvoittavana, olla mitä erilaisimmilla kunnallisten viranomaisten tekemillä päätöksillä ja määräyksillä. On selvää, ettei tämän tapaisista määräyksistä ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa edes jonkun tietyn kunnan puitteissa. Seuraavassa

¹² Kom 1923: 15 s. 8 ss. Maistraatin säädösvallasta aikaisemmin ks. *Halila s. 49 s.*

¹³ *Kuuskoski—Hannus s. 619 s. Historiikista Hermanson s. 382 ss.*

tehdään vielä eräitä lyhyitä viittauksia tällaisiin rajatapauksiin, jotka tulevat jäämään tutkimuksen ulkopuolelle.

Edellä on jo ollut puhe ohje- ja johtosäännöistä, joiden periaatteessa voitaisiin hyvin katsoa edustavan kunnan varsinaista säädöskompetenssia. Yleistä käyttäytymistä normeeraavina ohjeina voidaan edelleen mainita erilaiset kunnalliset maksutaksat. Kunnallisvaltuusto voi mm. hyväksyä erilaisia maksuja yleisestä liikenteestä, kuten tie-, silta-, satama- ja lauttamaksuja sekä muita niihin verrattavia (KL 107 §). Juuri satamatoiminnassa tulevat kysymykseen erilaiset maksutaksat. Sellaisina voidaan mainita aluksia koskevat satamamaksutaksat, liikennemaksutaksat, kompassintarkistuslaitteiden käyttötaksat, taksat, joiden mukaan aluksille annetusta vedestä kannetaan maksua, taksat luotsauksista ym. satamapalveluksista, vuokramoottoreita, autovaakoja, tavaransiirtolaitteita yms. koskevat taksat jne.

Satamatoimintaan liittyvät edelleen sellaiset määräykset, kuin laiturihuoltoa koskevat yleiset säännökset, erilaiset satama-alueeseen liittyvät järjestyssäännöt, satamaratojen liikennöimismääräykset yms. Sanotunlaisia yleisiä järjestyssääntöjä voidaan tietysti antaa myöskin KL 12 §:n mukaisessa järjestyksessä, jolloin niihin rikkomisen varalta sisältyvät nimenomaiset sanktiot ja ne kuuluvat varsinaiseen kunnalliseen säädösvaltaan. Mutta ellei näin ole asianlaita, ao. määräyksiä ei tässä tutkimuksessa ole luettu varsinaisen säädösvallan piiriin.

Vielä voidaan mainita, että TervA 103 §:n mukaan terveydenhoitolautakunta voi antaa yleisiä pysyväismääräyksiä, jotka perustuvat TervL:iin ja TervA:een.

Mainitut esimerkit valaisevat sitä detaljirunsautta, jollaisista asioista kunnan viranomaisten on annettava käyttäytymissääntöjä ja muita ohjeita.

2. Kun tässä tutkimuksessa, kuten juridisessa tutkimustyössä yleensä, joudutaan viljalti operoimaan merkityssisällöltään varsin väljillä termeillä, lieenee muutama argumentaatiota koskeva huomautus paikallaan.

Viimeaikaisessa oikeusteoreettisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että juridisia käsitteitä on yleensä lähestytty olettamalla, että ao. termit todella peittävät jotakin reaalista ja että voimme selvittää, mikä se on. Määritelmät eivät ole olleet luonteeltaan sel-laisia, että olisi vain keskitytty käyttämään tiettyä sanaa niin tai näin,

vaan tarkoituksena on ollut antaa käsitteelle oikea määritelmä.¹⁴ Tämä traditionaalinen asennoituminen on ilmeisesti virheellinen ja saattaa viedä tutkimuksen harhaan. Tosiasiassa useimmat juridiset termit ovat »tyhjiä» sikäli, ettei niillä ole semanttista referenssiä empiriisessä todellisuudessa. Tarkempi analyysi osoittaa, että ilmaisujen funktio juridisessä kielessä on yleensä muu kuin todellisuuden kuvaaminen.¹⁵ Tästä seuraa, että ehdottomien ja yleispätevien määritelmien laatiminen ei voi onnistua, vaan on sellaisen yrittäminen omiaan johtamaan näennäisproblematiikkaan ja hedelmättömään spekulointiin sanoilla. Näihin laajakantoisiin kysymyksiin ei tässä yhteydessä ole mahdollista syvemmästi paneutua.¹⁶ Vain muutama periaatteellinen näkökohta.

Juridinen tutkimus operoi hyvin suurelta osalta lauseilla, jotka eivät voi olla tosia eivätkä epätosia. Näihin kuuluvat mm. määritelmät. Tutkimuksella on tosin kohteensa, oikeusjärjestys, mutta se ei vastaa esim. luonnontutkijalle annettua empiriaa. Juristi liikkuu oikeusjärjestystä selvitellessään paljolti kielen tasolla olevissa probleemoissa, hän antaa lakiteksteille ym. ilmaisuille merkityssisältöjä pikemmin kuin toteaa niitä (»on katsottava», »pitää»), hän systematisoi ja muodostaa käsitteitä jne. Hänellä ei ole edessään aksiomatisoitua järjestelmää loogisine päättelysääntöineen eikä tiettyjä lainmukaisuuksia noudattavaa fysikaalista todellisuutta, vaan inhimillisellä kielellä, valtaosaltaan jokapäiväisellä arkikielellä ilmaistu ideoiden ja periaatteiden sokkelo, jota kutsutaan oikeusjärjestykseksi. Näin ollen oikeustieteilijä, sen paremmin kuin tuomarikaan, ei lainkaan voi asettaa kysymystä yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta tai pohtia sitä, mikä jonkun ilmaisun merkityssisältö todella on tai mikä on oikea tulkinta jossain tulkinta-ongelmassa. Niin paradoksaaliselta kuin asia ensi näkemältä saattaakin

¹⁴ Ks. esim. *Olivecrona*, Rättsordningen s. 16 ss., 167, 175.

¹⁵ Vrt. *Olivecrona*, Rättsordningen s. 214 ss. ja *Det rättsliga språket* s. 25 ss.

¹⁶ On kuitenkin syytä erityisesti painottaa uusimman argumentaatioteorian keskeistä merkitystä laintulkintaopille sekä tutkittaessa juridisen perustelemistekniikan ongelmia yleensä. Esimerkiksi: *H. L. A. Hart*, *The Ascription of Responsibility and Rights. Logic and Language*. First Series. Oxford 1951 s. 145—166; *Ch. Perelman*, *The Idea of Justice and the Problem of Argument* (Routledge & Kegan Paul, London 1963), eritt. s. 98 ss.; *Stephen Toulmin*, *The Uses of Argument* (Cambridge University Press, 1964), eritt. s. 15 ss., 142; *O. C. Jensen*, *The Nature of Legal Argument* (Basil Blackwell, Oxford 1957). — Ks. myös *Eriksson*, JFT 1966 s. 471 ss.

tuntua, termeillä »oikea» ja »väärä» on juridisessa argumentaatiossa paljon vähemmän käyttöä kuin yleensä luullaan.¹⁷

Mainitut periaatteelliset huomautukset on tässä tuotu esiin yleiseksi metodologiseksi taustaksi käsillä olevalle tutkimukselle, jossa paljon joudutaan kosketukseen sen kaltaisten ilmaisujen kanssa kuin »toimivalta», »itsehallinto», »lainsäädäntö», »lainkäyttö», »hallinto», »desentralisaatio», »sentralisaatio», »hallintotoimi», »(subjektiivinen) oikeus», »delegaatio» ym. ym. Emme voi tutkimuksen avulla selvittää, mikä on sanottujen ilmaisujen *oikea* sisältö, voimme vain lainsäädännön rajoissa ja asiayhteydestä riippuen esiintuoda enemmän tai vähemmän vakuuttavia argumentteja puolesta ja vastaan.¹⁸ Enintään saatamme päästä sopimukseen siitä, miten asianomainen käsite tietyssä asiayhteydessä on tarkoituksenmukaisinta määritellä.

3. Kirja jakautuu neljään lukuun seuraavasti: I luvussa suoritetaan materiaalin esittely. Siinä selostetaan tutkimuksen kohteena olevat kunnalliset säädökset, niiden lajit, antamisen järjestys ja sanktiot. Esitys on kokoava ja deskriptiivinen. Lakitekstien perusteella pyritään sopivasti ryhmitellen antamaan yleiskuva siitä, millä aloilla kunnallinen säädöskompetenssi liikkuu ja mitä asioita kunnallinen lainsäätäjä voi järjestellä. Tehtävänä on ts. kuvata sen asiantila, jota kutsutaan kunnalliseksi säädösvallaksi. Vasta seuraavissa luvuissa otetaan käsiteltäväksi siitä johtuva problematiikka. II luvussa selvitetään ensiksi kunnallisen itsehallinnon muotoutumistekijöitä ja »sijoitetaan» säädöskompetenssi osaksi kunnan toimivaltaa. III luvussa taas selvitetään, mikä on kunnallisen säädöksen asema oikeussäännösten hierarkiassa yleensä ja tutkitaan siitä johtuvia ongelmia. IV luvussa otetaan lopuksi käsiteltäväksi kunnallisen säädöskompetenssin rajat ja eritellään laillisuusvalvonnan keinoja. Tällä tavoin saadaan kunnallinen säädösvalta valaistua sekä itsehallinnon näkökulmasta että suhteessa valtioon. Se paljastaa, mikä on kunnallisen säädöksen asema ja tehtävä oikeusjärjestystä muovaavana tekijänä. Käytännössä tärkeimmiksi ja teoreettisestikin kiintoisiksi ongelmiksi muodostuvat erittäinkin kunnallisen säädöksen suhde valtion asetukseen ja säädöskompetenssin rajat.

¹⁷ Makkonen s. 212 ss.

¹⁸ Oikeustieteen tavoitteista ja mahdollisuuksista sekä juridisen ajattelun ja menettelytapojen ongelmista ks. Aarnio s. 23 ss.

Tutkimus pysyttelee positiivisen oikeuden pohjalla, joskin argumentaatioissa joudutaan jossain määrin tuomaan esiin myös oikeushistoriallisia näkökohtia. Vertailevaa tutkimusta ulkomaiden järjestelmiin ei suoriteta. Se muodostaa oman itsenäisen tutkimuskohteensa, jonka paikka ei ole Suomen positiiviseen oikeuteen perustuvan kunnallisen säädösvallan selvittelyn yhteydessä. Ulkomaan oikeudesta tuskin saadaan tukea säädösvaltaa koskevissa konkreettisissa tulkintatapauksissa, koska eri maiden kuntajärjestelmät eroavat oman maamme vastaavasta. Tutkijan pitäisi, jotta argumentaatiolla olisi merkitystä, vähintäänkin tuntee vieraan maan koko oikeusjärjestys, sen henki ja oppirakennelmien synty sekä taustatekijät. Irrallisten käsittekonstruktioiden ja jonkun toisen maan useimmiten aivan muissa olosuhteissa syntyneen oikeusjärjestyksen omien probleemien selvittämiseksi laadittujen tutkimusten lainaaminen sellaisenaan on metodisesti arvelluttavaa.¹⁹ Sen vuoksi käsillä olevassa tutkimuksessa tukeudutaan ulkomaisiin lähteisiin vain silloin, kun on kysymys jostain yleisestä ongelmasta ja sellaisesta periaateprobleemasta, jolla on laajempi teoreettinen kantavuus.²⁰ Poikkeuksen muodostaa Ruotsi, jonka kanssa meillä on yhteiset juuret myös kunnallisoikeuden alalla. Håkan Strömbergin teokseen *Den lokala förordningsmakten*, jossa on tutkittu myös kunnallista säädösvaltaa Ruotsissa, tullaan lukuisissa yhteyksissä viittaamaan. Tulkintaongelmat tuntuvat monessa suhteessa olevan vastaavanlaiset kuin meidän oikeusjärjestyksessämme.

Tutkimus ei pyri olemaan eikä voi olla tyhjentävä. Tehtävänä on selostaa kunnallista säädöskompetenssia säätelevä normisto ja kartoittaa tärkeimmiltä osiltaan asiaan liittyvät ongelmaryhmät.

¹⁹ Ks. Sipponen s. 232.

²⁰ Perusteellisen läpileikkauksen Saksan kuntajärjestelmään sisältää kolmiosainen teos *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Herausgeben von Dr. Hans Peters. Säädösvallan kannalta viitataan ensimmäiseen nidokseen: *Kommunalverfassung*. Berlin—Göttingen—Heidelberg 1956 s. 157—164, 245—246. Delegoidusta lainsäädännöstä Englannissa ks. Wade 249 ss. Vertailevan esityksen Ranskan ja Common-Law maailman hallinto-oikeuteen tarjoaa Bernard Schwartz'in teos *French Administrative Law and the Common-Law World*, New York 1954, eritt. s. 89 ss. Eri maiden kuntajärjestelmistä ja alan kirjallisuudesta ks. myös Tore Modeen, *Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden*, Åbo 1962 s. 12 ss.

I LUKU

KUNNALLISET SÄÄDÖKSET

1. TERMINOLOGISIA HUOMAUTUKSIA

Ennen kuin kunnallisia säädöstyyppejä ryhdytään lähemmin selvittämään, on tehtävä eräitä käsitteellisiä ja terminologisia täsmennyksiä. Lähinnä on tällöin kysymys ilmaisun »kunnallissääntö» tai »kunnallinen sääntö» merkityssisällöstä. Kun tämä ilmaisu esiintyy lakiteksteissä, päätöksissä ja kirjallisuudessa merkitykseltään enemmän tai vähemmän huojuvana, on tähdellistä koettaa käsillä olevaa esitystä silmälläpitäen täsmentää, mitä ilmaisulla tulleen tarkoittamaan.

Kunnallissäännöt on ensinnäkin pidettävä erossa ohje- ja johtosäännöistä. Yleisvaltuutus viimeksi mainittujen antamiseen on KL 10 §:ssä, jonka mukaan kukin kunta saa järjestää hallintonsa tarkemmin siinä noudatettavilla ohje- ja johtosäännöillä. Johdanto-osassa on jo ollut puhe siitä, minkä vuoksi nämä säännöt on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Tämä ei ole tapahtunut siitä syystä, etteikö ohje- ja johtosääntöjä periaatteessa voitaisi pitää oikeusnormeina, vaan siksi, että niillä on toinen funktio kuin sanktioiduilla säädöksillä. Ne määrittävät lähinnä kunnan toimintamuotoja ja viranomaisten kompetenssia ja eroavat siinä suhteessa kunnallissäännöistä.

Aikaisemmin vallitsi kunnallisten säädösten nimityksissä sekaan-nusta aiheuttava kirjavuus, josta KL:n säätämisen jälkeen on osaksi päästy. Tämä koskee nimenomaan juuri ohje- ja johtosääntöjen nimityksien selkiintymistä.¹ Ennen KL:ia saatettiin laeissakin puhua »kunnallisesta säännöstä» silloin, kun itse asiassa oli kysymys ohje- tai johtosäännöstä. Esimerkiksi kunnallisista terveyssisarista annetun lain (220/1944) nyttemmin kumottu 15 § määräsi, että kaupunki- ja kaup-

¹ Kuuskoski—Hannus s. 77 ss.

palakunnassa voidaan »kunnallisessa säännössä» määrätä kunnallisen terveyssisaren vuosi- ja sairauslomasta toisin kuin laissa. Kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista annetun lain (224/1944) 5 §, joka edelleen on voimassa, puhuu niinkään »kunnallisesta säännöstä», jolla äitiys- ja lastenneuvolatoiminnan ohjaaminen ja valvonta voidaan järjestää tietyllä tavoin. Kumpaisessakin tapauksessa kysymys on käsitteellisesti ohjesäännöstä.

Kunnallissääntöjä koskeva perussäännös sisältyy KL 12 §:ään. Sen mukaan kunnallisvaltuusto voi hyväksyä kunnallissääntöjä siveellisuuden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja satamaolojen edistämiseksi kunnassa sekä näiden sääntöjen rikkomisesta sopivia uhkasakkoja. Tällä säännöksellä kunnille on myönnetty sanotuilla aloilla itsenäinen säädösvalta, johon kuuluu, mikä on erittäin tärkeätä, myöskin oikeus hyväksyä säädösten rikkomisesta sanktioita.

Näiden varsinaisten kunnallissääntöjen lisäksi on tapana nimittää »kunnallissäännöiksi» myöskin palo-, rakennus-, väestönsuojelu-, poliisi- ja terveydenhoitojärjestyksiä sekä liikenteen rajoittamismääräyksiä, jotka kaikki perustuvat erikoislakeihin. Lainsäädännöstä voidaan mainita RakA 103 §, joka oikeuttaa antamaan eräitä määräyksiä »rakennusjärjestyksessä ja muussa kunnallisessa säännössä» ja PaloL 22³ § sekä 24 § sallivat »asetuksessa tai kunnallissäännössä» määrättävän tiettyistä asioista. Lainkohdist ei käy ilmi, että olisi tarkoitettu jotain tiettyä kunnallista säädöstä, joten kysymykseen voi tulla mikä hyvänsä sellainen säädös, jonka alaan ao. määräykset saattavat kuulua. Siinä suhteessahan eri säädöstyypit peittävät osaksi toistensa alat.

Sanotuissa lainkohdissa on siis kunnallisista säädöksistä käytetty yleisnimitystä »kunnallinen sääntö/kunnallissääntö». Sama taipumus näkyy myös kirjallisuudessa. Tämä on sikäli perusteltua, että erikoislakienkin tarkoittamat kunnallissäännöt kohdistuvat juuri KL 12 §:ssä mainittuihin aloihin ja ovat, kuten tullaan näkemään, monessa suhteessa korvanneet aikaisempien kunnallislakien nojalla annettuja säännöksiä sekä aiheuttaneet sen, että KL 12 § nyttemmin on jäänyt kunnallisen säädösvallan kannalta toissijaiseksi. Vaikka näitä erikoislakeihin perustuvia säädöksiä haluttaisiinkin nimittää kunnallissäännöiksi, on kuitenkin syytä painottaa, että ne eroavat käsitteellisesti KL 12 §:n tarkoittamista säännöistä.

Mitä ensinnä tulee palo-, rakennus-, väestönsuojelu- sekä terveydenhoitojärjestyksiin, ovat ne, kuten myöhemmin tarkemmin tullaan näkemään, säädöksiä, joiden rikkomisen varalta on sanktiot vahvistettu yleisessä laissa ja kunnille jätetty ainoastaan oikeus hyväksyä sanktioitujen tekojen tunnusmerkit. Kun KL 12 §:n mukaan taasen ideana on, että myös sanktiosäännösten hyväksyminen kuuluu kunnan toimivaltaan, riittää jo se erottamaan molemmat puheena olevat säädosryhmät käsitteellisesti toisistaan.

Poliisijärjestys puolestaan, koska se on laadittava »siinä järjestyksessä, kuin kunnallislaki määrää» (PoliisiA 31¹ §), tulee tämän kautta KL 12 §:n alaiseksi, joten sitä perustellusti voidaan pitää varsinaisena kunnallissääntönä. Näin ollen se yhtä hyvin voitaisiin ryhmitellä KL 12 §:n alle. Koska kuitenkin on olemassa sitä tarkoittava erikoissäännös, on se sijoitettu erikoislaeissa tarkoitettujen kunnallissääntöjen ryhmään.

Erikoisasemassa ovat liikenteen rajoittamismääräykset. TieliikA 30 §:n mukaan ne on tosin annettava »siinä järjestyksessä kuin kunnallissäännön antamisesta on säädetty», minkä lisäksi asetuksen 31² § puhuu kunnallissääntöjen rikkomisesta. Hyväksymismenettelyn osalta viitataan siis KL:iin ja lisäksi käytetään nimenomaan nimitystä »kunnallissääntö». Toisaalta säädöksen sanktiot sisältyvät jo blankorangaistussäännökseen (TieliikA 31¹ §), kuten on asianlaita, poliisijärjestyksestä lukuunottamatta, muiden edellä mainittujen erikoislakeihin perustuvien säädösten osalta. Näin ollen liikenteen rajoittamismääräyksetkään eivät käsitteellisesti vastaa KL 12 §:ssä tarkoitettuja kunnallissääntöjä siitä huolimatta, että asetus puhuu »kunnallissäännöstä».

Mainittakoon aikaisemmassa lainsäädännössä esiintyneen sellaisenkin vaihtoehdon, että valtuuttava säännös oikeutti, paitsi hyväksymään tietyn säädöksen, myöskin säätämään sen varalta sanktiot. Menetelmä oli siis sama kuin kunnallislakien varsinaisia kunnallissääntöjä tarkoittavassa yleisvaltuutuksessa. Tällaisia säädöksiä olivat terveydenhoitojärjestykset ennen voimassa olevaa TervL:ia (A 22.12.1879 ja TS). TS 8 § edellytti lisäksi »kunnallisia sääntöjä», jotka eivät olleet terveydenhoitojärjestyksiä, mutta sisälsivät silti määräyksiä terveydenhoidosta.

Eroavaisuutta on eri kunnallisten säädösten välillä myös siinä suhteessa, että eräiden rikkomisesta tuomitaan rangaistukseen maistraatissa, toisten taasen yleisessä tuomioistuimessa. Myöskään alustusviran-

omainen ei ole kaikissa tapauksissa sama, minkä lisäksi toiset ovat pakollisia, toiset taas vapaaehtoisia. Tästä tulee tarkemmin puhe tuonempana.

Edellä mainitut seikat riittänevät osoittamaan, että vaikka tapana on nimittää kaikkia kunnallisen lainsäätäjän antamia säännöksiä »kunnallissäännöksi», niiden välillä vallitsee huomattavia eroavaisuuksia.² Kun sanottu nimitys kuitenkin on yleisesti käytetty ja laeissakin voidaan tällä ilmaisulla viitata muihinkin kuin KL 12 §:n mukaisiin varsinaisiin kunnallissääntöihin, ei tässä tutkimuksessa pyritä, selostetuista käsitteellisistä eroista huolimatta, eliminoimaan nimitystä juridisesta kielestä. Sen sijaan koetetaan välttää sekaannukset puhumalla erikoislakeihin perustuvista kunnallissäännöistä erotukseksi KL 12 §:n tarkoittamista varsinaisista kunnallissäännöistä tai sitten käytetään asianomaisia erikoisnimityksiä, kuten rakennusjärjestys, palojärjestys jne. Kaikista tutkimuksen kohteena olevista säädöksistä käytetään yhteistä nimitystä »kunnallinen säädös».

On syytä huomauttaa myös siitä, että kun tutkimuksessa esiintyy ilmaus »valtion lainsäädäntö», sillä ei tarkoiteta lakeja muodollisessa merkityksessään, vaan ylipäänsä kaikkia valtion viranomaisten antamia säädöksiä, jotka täyttävät johdannossa mainitut oikeusnormien tunnusmerkit. Valtion lainsäädäntöön kuuluvat siis myöskin asetukset, valtioneuvoston päätökset ja muut hierarkkisesti alemmanasteiset säädökset. Tullaan myös näkemään, että kun laeissa käytetään ilmaisuja »laki» ja/tai »asetus», ei aina ole helppo tietää onko kysymyksessä sanotut säädöstyypit muodollisessa merkityksessään vai oikeussäännös ylipäänsä.

Kunnallisten säädösten ryhmittelemiseksi tutkimusta varten tarjoutuu edellä sanotun perusteella erilaisia kriteereitä. Voitaisiin esimerkiksi tutkia erikseen vapaaehtoiset ja pakolliset kunnalliset säädökset, jolloin viimeksi mainitut saatettaisiin vielä luokitella erikseen ehdottomasti pakollisiin ja sellaisiin säädöksiin, jotka ovat pakollisia ainoastaan paikallisten olojen vaatimassa laajuudessa.³ Edelleen saatettaisiin ajatella ryhmittelykriteeriksi alistusviranomaisia ja sijoittaa samaan instanssiin alistettavat säädökset yhteisen otsikon alle. Myöskin voi-

² Ks. myös *Ikkala* s. 101.

³ Vrt. *Strömberg* s. 173 s. *Sundberg* (s. 323) jakaa säädökset politia-, sosiaali- ja finanssioikeudellisiin säädöksiin.

taisiin pitää silmällä niitä toiminta-aloja, joita säädöksillä normeerataan ja suorittaa ryhmittely sen mukaisesti jne. Tässä tutkimuksessa on kunnallisten säädösten lajit jaoteltu kolmeen ryhmään. Ensimmäiseksi otetaan käsiteltäväksi erityislakeihin perustuvat kunnallissäännöt. Tähän ryhmään on sijoitettu myöskin poliisijärjestys, koska se ei perustu KL 12 §:ään, vaikkakin annetaan sen tarkoittamassa järjestyksessä. Toisena ryhmänä käsitellään KL 12 §:ssä tarkoitettuja kunnallissääntöjä, jotka, kuten sanottu, ymmärretään käsitteellisesti eroavina erityislakeihin perustuvista kunnallissäännöistä. Kolmanteen ryhmään sijoitetaan lopuksi sellaiset säädökset, kuten aukiolomääräykset sekä kaavamääräykset, joita ei käsitteellisesti voida sijoittaa kumpaankaan ensiksi mainituista ryhmistä. Ne ovat luonteeltaan siksi omaleimaisia, että niitä tuskin voidaan nimittää kunnallissäännöiksi.

Eri säädöslajit tarkastellaan kukin erikseen, ensin voimassa olevan lainsäädännön valossa ja sen jälkeen selostamalla lyhyesti aikaisempaa kehitystä ja sitä, mitenkä asianomainen ala on tullut kunnallisen säädösvallan piiriin. Esitys on lähinnä kuvaileva, tulkintakysymyksiä ja kommentteja pyritään tässä »esittelyjaksossa» välttämään.

2. SÄÄDÖSTEN LAJIT

A. Erityislakeihin perustuvat kunnallissäännöt

a) Palojärjestys

1. Valtakunnallisen palotoimen hoitamisessa on kunnilla tärkeä osuus. Kokonaisuudessaan palotoimi on osa valtion hallintoa ja on keskitetty sisäasiainministeriön yleisen johdon ja valvonnan alaiseksi, minkä lisäksi lääninhallitukset valvovat läänissään palotoimen asianmukaista hoitamista (PaloL 1 §), mutta huolehtiminen paikallisesta palotoimesta on jätetty kuntien tehtäväksi. PaloL 4 §:n mukaan kunnan on tämän lain ja sen nojalla annettavien säännösten mukaan huolehdittava alueellaan palotoimesta. Tehtävän toteuttamiseksi kunnalla on myöskin säädösvaltaa. PaloL 5 § säättää, että kunnalla pitää olla kunnallisvaltuuston hyväksymä palojärjestys, joka sisältää tarkemmat määräykset kunnan palotoimesta. Palojärjestys on siis pakollinen säädös.

Kysymys siitä, millaisia määräyksiä palojärjestykseen sisällytetään, ei ole yksikäsitteisesti määriteltävissä. Määrätyt asiaryhmät ovat pakollisia, jotka palojärjestykseen aina on otettava. Pääasiallisesti jää kuitenkin kunnan viranomaisten harkinnan varaan, mitkä ovat ne »tärkeimmät määräykset kunnan palotoimesta», jotka sisällytetään palojärjestykseen.

Pakollisista määräyksistä on mainittava ensinnäkin se, että kunta on palojärjestyksessä jaettava palopiireihin, milloin kunnan laajuus tai muut paikalliset olosuhteet niin vaativat (PaloL 5¹ §). Tämän alueellista järjestelyä koskevan yleissäännöksen lisäksi palojärjestyksessä on määrättävä seuraavista seikoista (PaloA 15 §): 1) Mitä ja minkälaisia palokuntia kunnalla on sekä niiden vähin mies- ja hälytysvahvuus, 2) vakinaisen palokunnan palvelusvuorossa olevan henkilöstön vahvuus, 3) miten sanottu henkilöstö, paikalliset olosuhteet huomioon ottaen, on jatkuvasti hälytysvalmiudessa riittävän tehokkaalla tavalla, 4) laissa lähemmin manittujen palokuntapalvelukseen velvollisten kunnan jäsenten kutsumisesta palvelukseen yleisessä palokunnassa, sekä 5) käytössä olevien hormien ja tulisijojen nuohouksesta (PaloA 32 §).

Paitsi mainittuja palojärjestykseen ehdottomasti sisällytettäviä asiaryhmiä, on pakollisten määräysten piiriin luettava myöskin eräät seikat, jotka lainsäätäjä on vaihtoehtoisesti määrännyt otettavaksi joko asetukseen tai palojärjestykseen. PaloL 25¹ §:n mukaan palovaaran ehkäisemiseksi on toimitettava palotarkastuksia sillä tavoin, kuin siitä asetuksessa säädetään tai palojärjestyksessä määrätään, ja saman lain 26¹ §:ssä säädetään, että tulisijat savuhormeineen sekä höyrynpisto- ja ilmastointijärjestelmien hormit on nuohottava ja puhdistettava asetuksessa tai palojärjestyksessä annettavien säännösten ja määräysten mukaisesti. Kun sanotunlaiset määräykset lainsäätäjän määräyksen mukaan on oltava joko asetuksessa tai palojärjestyksessä, on katsottava, että ellei niitä syystä tai toisesta ole sisällytetty asetukseen, asianomaiset säännökset on pakko ottaa palojärjestyksiin.

Vaikka lainsäätäjä on pakollisina määräyksinä luetellut ainoastaan edellä mainitut, lienee katsottava, etteivät ne käytännössä kuitenkaan riitä muodostamaan tehokasta palojärjestystä. Nimenomaan ns. ehkäisevän palotorjunnan kannalta vaatii tehokkaan palojärjestyksen aikaansaaminen paljon yksityiskohtaisempia määräyksiä kuin po. pakolliset säännökset, joita onkin pidettävä minimivaatimuksina. Tässä suhteessa lakiin on otettu esimerkkiluetteloita niistä mahdollista asiaryhmistä,

jotka saattavat vaatia erikoissäännöksiä. On huomattava, että laki tässä yhteydessä puhuu, paitsi asetuksesta, kunnallissäännöstä eikä siis nimenomaan mainitse juuri palojärjestystä. Ilmaisuihin »kunnallissääntö» on tässä yhteydessä nähtävästi ymmärrettävä siten, että kunnan viranomaisille on jätetty vapaat kädet sisällyttää kysymykseen tulevia määräyksiä muihinkin kunnallisiin säädöksiin tai vahvistaa erikoinen kunnallissääntö KL 12 §:n tarkoittamassa järjestyksessä. Erityislakien tarkoittamista kunnallissäännöistä saattavat periaatteessa kaikki, lukuunottamatta ehkä liikenteen rajoittamismääräyksiä, sisältää myöskin palotoimeen liittyviä säännöksiä. Rajankäynti esim. palo- ja rakennusjärjestykseen otettavien määräysten välillä saattaa olla vaikea.⁴

Mainitunlaisina asioina, joista asetuksessa tai kunnallisessa säädöksessä voidaan antaa paloturvallisuuden kannalta tarvittavia säännöksiä, laki mainitsee leiri- ja huvialueiden käyttämisen sekä opetus-, huolto- ja sairaanhoitolaitosten, majoitus- ja ravitsemushuoneistojen, huvi- ja kokoontumishuoneistojen, autosuojien ja muiden niihin verrattavien tai käyttötapsansa takia erityiselle palovaaralle alttiiden rakennusten ja huoneistojen sisustamisen ja käyttämisen (PaloL 22³ §). Edelleen voidaan sanotussa järjestyksessä rakennuksen omistaja tai haltija velvoittaa hankkimaan ja kunnossapitämään alkusammutuskalustoa ja sammustustyössä tarvittavia pelastusvälineitä sekä ryhtymään muihin välttämättömiin varokeinoihin palovaaran vähentämiseksi ja ihmishenkien turvaamiseksi tulipalon varalta, niin myös antaa määräyksiä teollisuus- ja liikelaitosten, varasto- ja työmaa-alueiden, liikenteen sekä muun erityisten olosuhteiden aiheuttaman palovaaran vähentämiseksi (PaloL 24 §).

Käytännössä pidettäneenkin aina tämänkaltaisten, ehkäisevään palontorjuntaan kuuluvien yksityiskohtaisten säännösten sisällyttämistä palojärjestyksiin välttämättömänä.⁵ Siihen, miten yksityiskohtaisia palojärjestyksen määräyksien on oltava, vaikuttavat mm. sellaiset seikat kuin kunnan laajuus, asukaslukumäärä, asutuksen tiheys yms.

2. Palotoimi oli järjestämättä yleisellä lailla aina vuoteen 1933, jolloin annettiin koko maata käsittävä palolaki (202/1933). Siihen asti

⁴ Ks. Lvk n:o 4/1934 s. 6.

⁵ Ks. esim. Helsingin kaupungin palojärjestys, kvston hyväksymä 7.4.1965 ja Uudenmaan LH:n vahvistama 13.5.1965.

oli olemassa ainoastaan paikallisia säädöksiä. Jokaisessa kaupungissa oli voimassa hallituksen vahvistama palosääntö, joka sisälsi säännöksiä palohallinnosta, palokunnista, palokalustosta, hälytyksistä, vedensaan- nista, nuohouksesta, palotarkastuksista yms. Maaseudulla palotoimi lie- nee ollut käytännöllisesti katsoen kokonaan järjestämättä.⁶ Varsinai- sia kunnallisia säädöksiä palotoimesta ei siis liene ollut, ja ymmärret- tiin ns. palosäännöillä vain hallituksen vahvistamia paikallisia järjes- tyssääntöjä.⁷ Tosin kunnilla aina on ollut kunnallislakien yleisvaltuu- tuksen nojalla oikeus vahvistaa kunnallissääntöjä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa, jollaisiin säädöksiin on ollut mahdollisuus ottaa määräyksiä myöskin palotoimesta, ainakin sellaisia säännöksiä, jotka olivat tarpeen suoranaisen vaaran estämiseksi tulen käyttämisessä, määräyksiä sammutuslaitteista, nuohouksesta, palotar- kastuksista ym.⁸ Yhtenäiseksi pakolliseksi velvollisuudeksi asia järjes- tettiin mainitulla vuoden 1933 palolailla. Vasta sen jälkeen on voitu puhua palojärjestyksestä sen nykyaikaisessa merkityksessä.

Alunperin ei nähtävästi ajateltu palotoimen järjestämistä eduskun- talailla. Senaatin vuonna 1918 asettamalle komiteallekin annettiin teh- täväksi laatia ehdotus yleiseksi palosäännöksi, jollaisella komitea ymmärsi alaa koskevaa hallinnollista asetusta. Kun perustavaa laatua olevia seikkoja ei komitean mielestä kuitenkaan voitaisi tyydyttävällä tavalla järjestää hallinnollisella asetuksella, se päättyi lakiehdotukseen, jossa mm. kunnallinen palojärjestys ehdotettiin pakolliseksi.⁹

Komitea antoi mietintönsä vuonna 1920 ja asian virastokäsittely johti siis tulokseen vasta 13 vuotta myöhemmin annetulla lailla. Siinä säädettiin kunnille velvollisuus laatia palojärjestys, jonka tuli sisältää kunnan palotoimesta ne määräykset, jotka sen lisäksi, mitä laissa ja asetuksissa on säädetty, katsottiin tarpeellisiksi. Tältä osin laki oli suurin piirtein yhdenmukainen nykyisen PaloL:n kanssa, jolla vuoden 1933 laki kumottiin. Palosäännössä (359/1933), joka oli ensimmäisen palolain toimeenpanoasetus, annettiin niinikään olennaisilta osiltaan nykyisen asetuksen säännöksiä vastaavia määräyksiä palojärjestyksestä.

⁶ Kom 1920: 4 s. 5, 8.

⁷ Kom 1920: 4 s. 2; *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 53.

⁸ *Ståhlberg*, Lausuntoja s. 151.

⁹ Kom 1920: 4 s. 2 ss.

b) Rakennusjärjestys

1. Rakennustoimessa on, niinkuin palotoimessakin, ylin hallinnollinen johto ja valvonta keskitetty sisäasiainministeriölle, ja lääninhallitukset valvovat läänissään rakennustointa ja kaavoitusta (RakL 8 §). Rakennustoiminnan ja kaavoituksen yleinen paikallinen suunnittelu on kuntien asia ja johtaa sitä kunnallishallitus (RakL 8³ §).

RakL 1³ §:ssä säädetään, että tarkempia säännöksiä rakentamisesta annetaan myös asetuksella ja paikallisella rakennusjärjestyksellä. Viimeksi mainittu on 1.1.1967 alkaen pakollinen kaikissa kunnissa. RakL 11 § (250/1966) määrää, että kunnassa pitää olla rakennusjärjestys. Aikaisemmin RakL edellytti pakollista, valtuuston hyväksymää rakennusjärjestystä ainoastaan kaupungeissa. Maalaiskunnassa oli rakennusjärjestys pakollinen ainoastaan tietyin edellytyksin. Jos maalaiskunnan johonkin osaan oli vahvistettu rakennuskaava, oli tätä aluetta varten aina annettava rakennusjärjestys. Milloin erityiset määräykset rakennustoiminnasta oli katsottava tarpeellisiksi muulla alueella, joka liittyi rakennuskaava-alueeseen taikka jolle oli syntynyt tai odotettavissa taaja-asutusta, tuli rakennusjärjestys antaa myös sellaista aluetta varten (RakL 11² §, 301/1965).¹⁰ Kun kuitenkin maalaiskunnan aluetta koskevan rakennusjärjestyksen antoi lääninhallitus ja kun esityksen sen laatimiseksi saattoivat lääninhallitukselle tehdä kunnanvaltuuston lisäksi myöskin maanomistaja, naapurikunta tai paikallinen hallintoviranomainen ja kun lääninhallitus saattoi ilman esitystäkin ryhtyä toimenpiteisiin rakennusjärjestyksen laatimiseksi (RakL 17 §), on katsottava, että rakennusjärjestyksen antaminen tuolloin jäi kunnallisen säädösvallan ulkopuolelle. Kunnallisiksi säädöksiksi maalaiskuntien rakennusjärjestykset muuttuivat vasta 1.1.1967 lukien, josta alkaen tämän säädöksen hyväksyminen kuuluu kaikissa kunnissa kunnallisvaltuuston tehtäviin (RakL 16 §, 250/1966).

RakL 12 § sisältää yleissäännöksen siitä, millaisista asioista rakennusjärjestyksessä määrätään. Lainkohdan mukaan rakennusjärjestyksessä annetaan asemakaava- ja rakennuskaava-alueita varten rakennustoiminnasta, rakennusvalvonnasta, rakennustavasta, tontin ja rakennuspaikan aitaamisesta ja järjestelystä, kaduista ja muista liikenneväylistä sekä viemäreistä ja muista johdoista sekä niihin liittyvistä laitteista

¹⁰ Larma s. 66.

ne paikallisista oloista johtuvat ja muut määräykset, jotka sen lisäksi, mitä laissa tai asetuksessa on säädetty, katsotaan tarpeellisiksi. Tämän kaikkia kuntia koskevan yleisklausuulin lisäksi on olemassa yksityiskohtaisempia säännöksiä siitä, mitä määräyksiä rakennusjärjestyksiin aina on otettava sekä siitä, milloin jonkun määräyksen sisällyttäminen rakennusjärjestykseen riippuu harkinnasta. RakL ei sisällä tällaisia yksityiskohtaisempia säännöksiä rakennusjärjestyksien pakollisista määräyksistä, niitä on vain RakA:ssa. Sen sijaa ei-pakollisista määräyksistä on säännöksiä molemmissa, sekä RakL:ssa että RakA:ssa. Nämä säännökset siitä, mitä rakennusjärjestyksien on sisällettävä ja mitä ne voivat sisältää, ovat edelleen ryhmiteltävissä kaikkia kuntia, kaupunkikuntia sekä maalaiskuntia koskeviin säännöksiin.

Kun on kysymys rakennusjärjestyksellä säädeltävistä asioista, on muistettava, että RakA 17 §:n mukaan rakennusjärjestystä on noudatettava vain, jos asemakaavassa, rakennuskaavassa tai yleiskaavassa ei ole toisin määrätty. Rakennusjärjestys on siis toissijainen. Tähän kysymykseen palataan myöhemmin.

Kaikki kuntia koskevat säännökset. — Sekä kaupunki- että maalaiskuntien rakennusjärjestyksiin on aina otettava määräykset rakennusoikeudesta, rakennusten etäisyydestä toisistaan sekä tontin ja rakennuspaikan rajoista (RakA 16 §). Kysymykseen tulee siis rakennusten etäisyys yhtäältä toisistaan ja toisaalta tontin ja rakennuspaikan rajoista. Nämä määräykset tulevat kuitenkin yleensä kysymykseen vain asemakaavan ulkopuolisia alueita varten, koska ne säännön mukaan sisältyvät asemakaavaan. Samoin on asianlaita, jos rakennuskaavaan on otettu ko. määräykset.¹¹

Myös ei-pakollisista, kaikkien kuntien rakennusjärjestyksiin otettavista määräyksistä on olemassa eräitä säännöksiä. Kuten edellä kävi selville, rakennusjärjestyksiin on aina sisällytettävä tiettyjä määräyksiä asemakaava- ja rakennuskaava-aluetta varten. Sellaista aluetta varten, jolla ei ole voimassa asemakaavaa tai rakennuskaavaa, voidaan RakL 13 §:n mukaan antaa paikallisista oloista johtuvia ja muita lain tai asetuksen säännöksiä täydentäviä määräyksiä, jotka voidaan katsoa tarpeellisiksi sopivan ja hyödyllisen rakentamisen edistämiseksi sekä vastaisen kaavoituksen toteuttamisen helpottamiseksi. Esimerkkeinä lainkohta mainitsee määräykset 1) alueen tai sen osan käyttämisestä

¹¹ Larma s. 553.

pääasiassa erityisiin rakennustarkoituksiin, niinkuin asuntoja tai teollisuuslaitoksia varten, 2) pääsyteistä ja veden johtamisesta rakennuspaikalta, 3) rakennuspaikan suuruudesta, rakennuksen sijainnista ja siitä osasta rakennuspaikkaa, joka on jätettävä rakentamatta, sekä 4) rakennustavasta ja vähimmäistä etäisyydestä rakennusten välillä. Nämä vastaavat niitä määräyksiä, joita AKL:n mukaan voitiin antaa asemakaavan takaisilla määräyksillä (7 §) tai rakennussuunnitelman takaisilla määräyksillä (62 §).¹²

RakA 146¹ § säättää, että asemakaavassa, rakennuskaavassa ja rakennusjärjestyksessä voidaan RakL 151³ §:n tarkoittaman loma-alueen osalta antaa helpotuksia siitä, mitä muutoin on voimassa. Viimeksi mainittu lainkohta säättää, että loma-alueen osalta voidaan antaa erityisiä määräyksiä ja että tällaisella alueella tarkoitetaan seutukaavassa, yleiskaavassa, asemakaavassa, rakennuskaavassa tai rakennusjärjestyksessä loma-alueeksi määrättyä aluetta. Se on erityisalue, jolle rakennettavia rakennuksia käytetään vain loma-aikana (RakA 146² §). Siitä, minkälaisia helpotuksia rakennusjärjestyksessä voidaan myöntää, ei RakA anna ohjetta.¹³

Vielä voidaan rakennusjärjestyksessä määrätä luvanalaiseksi toimenpide, joka muuten ei sellainen ole. RakL:n omaksuman periaatteen mukaan (7¹ §) uudisrakennuksen rakentamiseen ovat kaikki velvolliset hankkimaan rakennusluvan. Asemakaavan ja rakennuskaavan ulkopuolella olevalle alueelle saa kuitenkin ilman lupaa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maanviljelystilaan kuuluvan talousrakennuksen, jollei rakennusjärjestyksessä ole toisin määrätty (RakL 7² §). Määräys koskee vain sellaista talousrakennusta, joka on uudisrakennus eli kokonaan uusi rakennus, lisärakennus tai ellei kysymys ole eräistä uudestaan rakentamiseen verrattavista rakenteellisista muutoksista, jotka eivät ole vähäisiä rakennuksen arvoon verrattuna eivätkä muuta sen käyttötarkoitusta (RakL 130 §).¹⁴

Kaupunkikuntia koskevat säännökset. — Ne normit, jotka säättävät kaupunkien rakennusjärjestyksien pakollisista määräyksistä, voidaan jakaa kolmeen pääryhmään, rakennustöidenlupaa (RakA 7 luku), raken-

¹² Larma s. 71.

¹³ Suomen Kaupunkiliiton rakennusjärjestyksen malliin otetuista loma-alueita koskevista määräyksistä ks. Larma s. 693 s.

¹⁴ Larma s. 49.

nustyön valvontaa (RakA 8 luku) sekä rakennussäännöksiä (RakA 9 luku) koskeviin määräyksiin.

Rakennustöidenluvalla tarkoitetaan kaikkia rakennustoimenpiteille hankittavia lupia lukuunottamatta uudisrakennuksen rakennuslupaa (RakL 7¹ §) sekä poikkeuslupaa (RakL 132¹ §).¹⁵ RakA 50¹ § luettelee ne rakennustoimenpiteet, joihin on haettava rakennustöidenlupa maistraatilta. Saman pykälän 4 momentissa säädetään, että rakennusjärjestyksessä on määrättävä, vaaditaanko maistraatin tai rakennustarkastajan lupa rakennustoimenpiteisiin, jotka vaikuttavat rakennuksen ulkonäköön taikka kaupunkikuvaan, pylväiden, kiinnikkeiden sekä myynti-, tiedotus- ja mainoslaitteiden asettamiseen. Tämä merkitsee sitä, että rakennusjärjestyksessä on aina oltava asiaa koskeva säännös. Kunnan harkinnasta sen sijaan riippuu, määrätäkö lupa haettavaksi maistraatilta tai rakennustarkastajalta.¹⁶

Rakennustöiden valvonnan toteuttamisessa muodostavat katselmukset olennaisen osan. Näistä sisältyy RakA:een eräitä yleisempiä säännöksiä. RakA 65⁴ §:n mukaan on tarkempia määräyksiä rakennustöiden valvonnasta ja katselmuksien toimittamisesta annettava rakennusjärjestyksessä.¹⁷

RakA 52¹ § taas säättää, että ennen kuin uudisrakennuksen rakennuslupa-asia ratkaistaan, on rakennuskatselmusmiesten tai rakennustarkastajan, milloin on tarpeellista, toimitettava katselmus rakennuspaikalla. Tarkempia säännöksiä katselmuksesta ja sen toimittajista on annettava rakennusjärjestyksessä. Näitä säännöksiä on sovellettava myös edellä mainittuun RakA 50 §:ssä tarkoitettuun maistraatilta haettavaan rakennustöidenlupaan.¹⁸

Myöskin rakentamisessa noudatettavia varovaisuustoimenpiteitä koskevat määräykset on sijoitettu RakA 8 lukuun, joka sisältää rakennustyön valvontaa säätelevät säännökset. RakA 70³ § säättää, että rakennusjärjestyksessä on annettava tarkempia määräyksiä varovaisuustoimenpiteistä samoin kuin rakennuttajan velvollisuudesta panna kuntoon katu tai muu yleinen alue, joka rakennustyössä on vahingoittunut. Varovaisuustoimenpiteistä, joista rakennusjärjestykseen on

¹⁵ Termin »rakennustöidenlupa» on ottanut käyttöön *Larma* (s. 590).

¹⁶ *Larma* s. 592.

¹⁷ Suomen Kaupunkiliiton rakennusjärjestyksen malliin otetuista määräyksistä ks. *Larma* s. 616.

¹⁸ Mallisäännöstä ks. *Larma* s. 600.

otettava tarkempia määräyksiä, RakA 70¹ § säättää ensinnäkin, että rakennustyössä on ryhdyttävä kaikkiin varovaisuustoimenpiteisiin, jotka ovat tarpeellisia henkilöiden ja omaisuuden varjelemiseksi vahingolta. Niistä toimenpiteistä, joihin erityisesti on kiinnitettävä huomiota, pykälän 2 mom. mainitsee sen, että 1) perustustyö ja sitä varten tarpeellinen kaivu- ja louhiminen suoritetaan niin varovaisesti, ettei tule vahinkoa, 2) rakennustelineet rakennetaan riittävän lujiksi, sekä 3) tilapäinen lämmitys sekä koneelliset ja muut työt järjestetään niin, että tulipalon vaara sekä muu vahinko ja haitta, mikäli mahdollista, estyy. Rakennusjärjestyksessä on myöskin määrättävä rakennustontin viereisen katualueen erilleen aitaamisesta.¹⁹

Rakentamissäännöksen osalta taas säädetään RakA 73¹ §:ssä, että rakennusjärjestyksessä on määrättävä, missä määrin yksityiset rakennuksen osat ja rakennusosat saavat ylittää rakennusrajan tai sallitun rakennus- ja kattokorkeuden taikka tontin rajan katu- tai muuta yleistä aluetta vastaan. Rakennusjärjestyksessä on edelleen määrättävä pihamaan järjestelystä, pihamaan ja kadun tai muun yleisen alueen välisestä kulkuyhteydestä sekä aitaamisesta ja tontin ajoportista (RakA 75 §).

Mitä tulee kaupunkien rakennusjärjestyksien ei-pakollisiin määräyksiin, säättää RakL 14¹ §, että siitä voidaan rakennusjärjestyksessä antaa määräyksiä siksi kunnes asiasta kaupunkien osalta säädetään lailla (RakL 14¹ §). Laki toteaa kuitenkin nimenomaan, että maanomistajalle ei saa asettaa suurempia velvollisuuksia, kuin mihin hänet voidaan velvoittaa RakL:n voimaan tullessa kaupungissa noudatettavina olleiden määräysten mukaan, taikka, jos niitä ei ole, suurempia velvollisuuksia, kuin yleisesti kaupungeissa noudatettavina olleiden määräysten mukaan on ollut mahdollista. Edelleen rakennusjärjestyksessä voidaan, kunnes siitä laissa säädetään, määrätä pääsytien ja yleisessä käytössä olevan muun yksityisen tien pitämisestä puhtaana sekä välttämättömän tarpeen vaatimassa kunnossa (RakL 14² §).

AKL ei sisältänyt säännöksiä kadun kunnossa- ja puhtaanapidämisestä, asiaa koskevat säännökset ovat vanhastaan sisältyneet yksinomaan rakennusjärjestyksiin.²⁰

¹⁹ Mallisäännöstä ks. *Larma* s. 622.

²⁰ *Larma* s. 72.

RakA 73² §:n mukaan rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä, missä määrin katualuetta saadaan käyttää valo-, polttoaine ja muiden sellaisten kuilujen rakentamiseksi maanpinnan alla olevaan tilaan. RakA 89 § taas määrää, että rakennusjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä myös muista rakennuksissa olevista tiloista kuin asuin- ja työhuoneista. Tällaisina tiloina Larma mainitsee talon omaan käyttöön varatut tilat, kuten pesutuvan, saunan ja askarteluhuoneen.²¹ Nämä määräykset voidaan luokitella kuuluviksi yleisiin rakentamissäännöksiin (RakA 9 luku). Yksityisistä viemäreistä ja niiden laitteista voidaan RakA 103 §:n mukaan antaa tarkempia määräyksiä rakennusjärjestyksessä ja muussa kunnallisessa säännössä.

Kaupunkien rakennusjärjestyksien vapaaehtoisia määräyksiä koskee myös RakA 152² §, joka antaa mahdollisuuden rakennusjärjestyksessä (tai asemakaavassa) määrätä rakennuksen kerrosluvusta. Ellei tällaista määräystä ole annettu ja jos rakennus rakennetaan sen asemakaavan mukaan, joka oli voimassa ennen 1. 12. 1953 annetun vahvistuspäätöksen mukaisena, saa kerroksia olla enintään niin monta kuin niitä saisi rakentaa, jos kerroskorkeus olisi 300 cm. Rakennusjärjestyksessä saadaan siis määrätä poikkeuksia viimeksi mainitusta kerroskorkeudesta.²²

Lopuksi on mainittava RakA 165 §, joka säättää, että jos rakennusjärjestykseen on otettu määräyksiä vanhasta kaupunginosasta, on näitä määräyksiä noudatettava, kunnes RakL 135 §:n mukaiset (historiallisia tai taiteellisesti arvokkaita muistoja ym. koskevat) määräykset ovat tulleet voimaan. Tällä säännöksellä ei kuitenkaan enää ole merkitystä, koska rakennusjärjestyksiin mahdollisesti otettuja asiaa koskevia määräyksiä oli noudatettava enintään vuoden 1960 loppuun.

Maalaiskuntia koskevat säännökset. — RakA 124¹ § säättää, että ennenkuin uudisrakennuksen rakennuslupahakemus ratkaistaan, on rakennuslautakunnan, sen määräyksestä jäsenen tai rakennustarkastajan toimitettava, milloin on tarpeellista, katselmus rakennuspaikalla. Tarkempia määräyksiä katselmuksesta ja sen toimittajista on annettava rakennusjärjestyksessä. Pykälä vastaa kaupunkien osalta RakA 52 §:ssä annettua säännöstä.

Valvonnan osalta säädetään RakA 130¹ §:ssä, että rakennus- tai muun työn valvomiseksi, johon vaaditaan lupa, on rakennuslautakunnan toi-

²¹ Larma s. 639.

²² Larma s. 701.

mitettava tarpeelliset katselmukset sen mukaan kuin rakennusjärjestyksessä määrätään. Maalaiskunnan rakennusjärjestykseen on siis sisällytettävä asiaa koskevat määräykset.²³

Rakentamisessa noudatettavista varovaisuustoimenpiteistä sisältää RakA 133 §:n 1 ja 2 mom. vastaavanlaiset määräykset kuin edellä todettiin kaupunkien osalta. Maalaiskuntien rakennusjärjestyksessä on niistä annettava tarkempia määräyksiä samoin kuin rakennuttajan velvollisuudesta panna kuntoon tie, joka rakennustyössä on vahingoittunut (RakA 133³ §).²⁴

Maalaiskuntien rakennusjärjestyksien ei-pakollisia määräyksiä koskevista säännöksistä on ensinnäkin mainittava RakL 15¹ § (661/1962), joka säättää, että sen estämättä, mitä vesilaissa on säädetty, voidaan rakennuskaava-alueen viemäreiden rakentamisesta ja kunnossapidosta antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä, kunnes niistä erikseen laissa säädetään. Samoin voidaan rakennuskaava-alueen liikenneväylien rakentamisesta, kunnossapidosta ja puhtaanapidamisesta antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä, kunnes niistä erikseen laissa säädetään. Rakennuspaikan omistajalle tai haltijalle asetettavia velvollisuuksia määrittäessä on kuitenkin soveltuvin kohdin noudatettava niitä määräyksiä, joita kaupunkien osalta on kadun kunnossa- ja puhtaanapidosta annettu edellä selostetussa RakL 14 §:ssä, minkä lisäksi on noudatettava RakL 10 lukuun sisällytettyjä säännöksiä kadun ja viemärlaitoksen rakentamisen korvaamisesta. RakL 15² §:n (301/1965) mukaan rakennuskaavassa maatalousalueeksi määrätyn alueen omistajalle tai haltijalle ei rakennusjärjestyksessä kuitenkaan voida asettaa edellä mainittuja velvollisuuksia.

RakL 15 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan rakennuskaava-alueen liikenneväylien ja viemärien rakentamisesta, kunnossapidosta ja puhtaanapidamisesta voitiin antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä sikäli kuin niistä ei ollut erikseen laissa säädetty. Kun 1. 4. 1962 voimaantulleen vesilain viemärointiä koskevat säännökset ovat voimassa myöskin rakennuskaava-alueella, katsottiin tarpeelliseksi pitää RakL 15 §:ään perustuva järjestely edelleen toistaiseksi voimassa.²⁵ Tästä

²³ Mallisäännöstä ks. *Larma* s. 678.

²⁴ Mallisäännöstä ks. *Larma* s. 683.

²⁵ Ks. *Larma* s. 77.

syystä sai ko. pykälä nykyisen sanamuotonsa, jonka mukaan sen määräyksiä sovelletaan sen estämättä, mitä vesilaissa on säädetty.

Lain muutokseen sisällytettiin myös voimaantulomääräys, jonka mukaan ennen vesilain voimaantuloa annetuissa rakennusjärjestyksissä olevia rakennuskaava-aluetta varten vahvistettuja viemärien rakentamista ja kunnossapitoa koskevia määräyksiä sovelletaan niin ikään sen estämättä, mitä vesilaissa on säädetty. Näin ollen ennen vesilain voimaantuloa annettuja rakennusjärjestyksiä ei puheena olevilta osin tarvitse muuttaa. Jos rakennusjärjestys sen sijaan on vahvistettu 1.4.1962, jolloin vesilaki tuli voimaan, tai sen jälkeen, mutta ennen nyt kysymyksessä olevan lainmuutoksen voimaantuloa, eli 31.12.1962, on asianomaiset määräykset laadittava uudestaan.²⁶

Toisena maalaiskuntien rakennusjärjestyksien ei-pakollisista määräyksistä säätelevänä lainkohtana on mainittava RakA 121 §, joka edellyttää, että jollei rakennusjärjestyksessä ole toisin määrätty, rakennuslautakunnan lupa (tarkoittaa ns. rakennustöidenlupaa) on haettava, vaikka rakennuslupaa ei muuten vaaditakaan, seuraaviin toimenpiteisiin: 1) Rakennuksen tai sen osan käyttämiseen olennaisesti toiseen tarkoitukseen kuin mihin sitä on käytetty tai rakennuslupa osoittaa, 2) julkisivun olennaiseen muuttamiseen, 3) huoneiden ja huoneistojen jakamiseen tai yhdistämiseen, 4) sellaiseen kantavan rakenteen tai uutta hormijärjestelmää vaativaan tulisijan muutokseen, jota ei voida pitää uudisrakennuksena, sekä 5) sellaisen myyntikojun tai ryhmäpuutarhamajan, joka ei ole uudisrakennus, sekä julkisluonteisen muistomerkin, soitto- ja tanssilavan sekä muun vastaavanlaisen laitoksen rakentamiseen. Pykälä myöntää siis mahdollisuuden rakennusjärjestyksessä määrätä, ettei rakennuslautakunnan lupaa tarvitakaan lueteltuihin toimenpiteisiin, joihin se muutoin olisi tarpeen.²⁷

2. Rakennustoimi, samoin kuin palotoimikin, oli yleisellä lailla järjestämättä aina viime vuosikymmeniin asti. Varsinaista kunnallista säädösvaltaa ei rakennustoimen suhteen myöskään ollut olemassa, vaan olivat olemassaolevat rakennusjärjestykset hallituksen vahvistamia. Kunnalliseen säädösvaltaan johtanut historiallinen kehitys on erilainen kaupunkikuntien ja maalaiskuntien osalta.

²⁶ Larma s. 78.

²⁷ Larma s. 670.

Kaupunkien rakennustoimen järjestelylle on varhaisista ajoista alkaen antanut omaa erikoisväriä valtiovallan kiinnostus kaupunkiyhteisöjen kehitykseen. 1734 vuoden lakiin ei kuitenkaan otettu määräyksiä kaupunkien rakentamisesta, vaan tarkoituksena oli antaa asiasta erityinen sääntö (RK 29:1). Tarkoitettua erityissääntöä ei kuitenkaan koskaan julkaistu vaikka asiasta oli olemassa kolme ehdotustakin. Maan kaupunkien rakennustointa säädeltiin 1800 luvun puoliväliin saakka pääasiallisesti erityisillä asetuksilla ja hallituksen antamilla kaupunkien rakennusjärjestyksillä ja itse asiassa tämä oikeudenala lieene kehittynyt verraten vapaasti. Vasta 18.3.1856 annettiin asetus »koskeva yhteisiä perustuksia kaupunkien järjestämiselle ja rakentamiselle», joka sitten AKL:n säätämiseen saakka jäi maan rakennustoimen yleissäännökseksi.²⁸ Asemakaavan periaate, joka 1800 luvulla alkaa näkyä kaupunkien rakennusjärjestyksissä, käy ilmi myöskin sanotusta asetuksesta. Se sisälsi kuitenkin pääasiallisesti vain muodollisia määräyksiä asemakaavan hyväksymisestä ja vahvistamisesta, mutta ei koskenut kaavan sisältöä eikä vaikutuksia. Pääasiallisesti asetus sisälsi vain määräyksiä tulenvaaran varalta ja oli laadittu sitä silmälläpitäen, että asemakaavoitettava alue oli kaupunkien omistamaa, kuten siihen aikaan yleensä oli asianlaita.²⁹

Tästä syystä oli luonnollista, että uuden rakennussäännön tarve tuli välttämättömäksi. Kuitenkaan ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi myöntää kunnille puheena olevassa suhteessa itsenäistä säädösvaltaa, vaan tähtäimessä oli edelleen hallituksen vahvistama rakennussääntö kaikkia kaupungeja varten. Asiaa selvittelyä komitea, joka laati ehdotuksen yleiseksi rakennussäännöksi, tunsikin myös kaupunkien omien elimien hyväksymän rakennusjärjestyksen, mutta ehdotti sellaisen pakolliseksi ainoastaan silloin, jos yleisessä rakennussäännössä niin määrätään. Muutoin jäisi sellaisen antaminen kaupungin viranomaisen harkinnasta riippuvaksi. Komitea katsoi, että rakennustoimen järjestely pienimmissä kaupungeissa tuskin tarvitsikaan muita määräyksiä kuin ne, mitkä otetaan yleiseen rakennussääntöön. Komitean ehdotusta ei kuitenkaan koskaan vahvistettu yleiseksi rakennussäännöksi.³⁰

²⁸ Kom 1911: 3 s. 91; Lvk 1924: 2 s. 49—51; HalE n:o 91/1954 vp. s. 1; *Larma* s. 1—2; *sama*, LM 1945 s. 218; *Murén*, SKL n:o 5/1951 s. 7; *Norrmén*, JFT 1932 s. 87 ss.

²⁹ Lvk 1924: 2 s. 217; HalE n:o 1/1929 II vp. s. 1.

³⁰ Kom 1911: 3 s. 98; Lvk 1924: 2 s. 217—218.

Vasta AKL:iin johtaneissa lainvalmistelutoissa tapahtui periaatteellinen kannanmuutos. Katsottiin, etteivät yleisen asetuksen määräykset voisi sisältää muuta kuin minimivaatimuksia ja oli edellytettävä, että nämä säännökset rakennusjärjestyksillä täydennettäisiin ja sovitettaisiin paikallisten olosuhteiden mukaan. Viimeksi mainittujen olisi oltava tiettyjen säännösten osalta pakollisia ja määrätyin osin vapaaehtoisia.³¹

AKL tuli voimaan 1. 1. 1932 ja sen 72 §:ssä säädettiin, että tarkemmat määräykset asemakaavan, asemakaavan takaisten määräysten, tonttijaon tai rakennussuunnitelman laatimisesta, sellaiselle alueelle rakentamisesta, jota laki koski, sekä rakennusjärjestyksen säätämisestä tuli antaa asetuksella. Asianomaisen asetuksen eli rakennussäännön (41/1932) 1 §:n mukaan jokaisella kaupungilla tuli olla rakennusjärjestys, joka sisälsi asemakaava- ja rakennustoimesta ne säännökset, mitkä asemakaavalain, rakennussäännön ja muiden laillisten säännösten lisäksi katsottiin kaupungille tarpeelliseksi. Rakennusjärjestys oli kaupunginvaltuuston hyväksyttävä. Tällä tavoin rakennusjärjestys tuli kaupunkien osalta kunnallisen säädösvallan piiriin. AKL:n ja rakennussäännön korvasivat sittemmin voimassa oleva RakL ja RakA.

Maaseudun rakennustoimen järjestelyn historiallisesta kehityksestä on ensiksi todettava, että 1734 vuoden laki sisälsi joitakin määräyksiä kylien ja tonttien rakentamisesta. Pääasiallisesti maaseudun rakennusolosuhteet saivat kuitenkin kehittyä verraten itsenäisesti ja vapaana säännöstelystä. Ennen 1865 MKunA:n säätämistä maanomistajat lienevät olleet oikeutettuja rakentamaan käytännöllisesti katsoen ilman minikäänlaisia rajoituksia.³² Viimeksi mainitussa asetuksessa säädettiin kyllä, kuten tullaan näkemään, kunnille oikeus antaa kunnallissääntöjä mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi sekä asunto-oloja ja asutustoimintaa koskevien kysymyksien järjestelemiseksi, mutta kuntien kompetenssiin ei kuitenkaan katsottu kuuluvan kunnallissääntöjen muodossa hyväksyä rakennusjärjestystä rakennustoiminnan säännöstelemiseksi maaseudulla.³³

Tässä yhteydessä on mainittava myös 1898 MKunA, joka niinkään oikeutti maalaiskunnat antamaan kunnallissääntöjä em. asioista, sekä 15. 6. 1898 annettu asetus taajaväkisten maalaisyhdyskuntain järjestä-

³¹ Lvk 1924: 2 s. 221—222; Lvk 1928: 1 s. 148.

³² Kom 1889: 3 s. 8; Lvk 1924: 2 s. 186 ss.

³³ Kom 1889: 3 s. 8—9; Lvk 1924: 2 s. 190.

misestä eräissä tapauksissa. Viimeksi mainitussa asetuksessa säädettiin, että kysymys poliisi-, rakennus-, palo-, terveydenhoito- tai sata-majärjestyksen säätämisestä maalla olevalle yhdyskunnalle oli sen kunnan otettava käsiteltäväksi, jonka piirissä yhdyskunta sijaitsi. Kuvernöörillä oli oikeus tehdä tästä esitys ja valtioneuvostolla valta määrätä asia käsiteltäväksi. Jos valtioneuvosto päätti, että määräyksiä oli yhdyskunnalle laadittava, kuului asian käsittely asianomaiselle kunnalle.³⁴ Tämä asetus koski siis vain taajaväkisiä yhdyskuntia.

Näin ollen myös maalaiskuntien osalta tuli päivänpolttavaksi kysymys yleisen rakennusjärjestyksen säätämisestä. Komitea, joka 1886 asetettiin tutkimaan elinkeinon harjoittamisesta naapurille aiheutuvan tulenvaaran johdosta tarpeellisia rakennuskysymyksiä sekä kohonneita palovakuutusmaksuja, katsoi mietinnössään, että yleisen rakennusjärjestyksen saaminen maaseutua varten aikaansaisi kylläkin parannuksen maaseudun rakennustapaan, mutta katsoi komitea kuitenkin, ettei tällaista sääntöä monien haittatekijöiden vuoksi voitu suositella. Myöskään yksityiskohtaisia paikallisia rakennusjärjestyksiä komitea ei pitänyt hyödyllisinä. Komitean ehdotuksessa myönnettiin kyllä kokonaisen tilan tai palstoitettun maan omistajalle oikeus tietyn, paikkakunnan tarpeita vastaavan rakennus- ja palojärjestyksen laatimiseen, joka ehdotuksen mukaan maanomistajien yhdistyksen olisi tullut kunnan viranomaisten kautta lähettää läänin kuvernöörin vahvistettavaksi. Komitea ei kuitenkaan suunnitellut sellaista rakennusjärjestystä pakolliseksi vaan rakentui ehdotus vapaaehtoisuuden pohjalle.³⁵ Ehdotus ei sellaisenaan johtanut tulokseen, mutta päätti senaatti sen johdosta antaa lainvalmistelukunnalle tehtäväksi yhdessä jakolainsäädännön kanssa harkita kysymystä tonttijärjestelystä kylässä ja siitä aiheutuvasta rasituksesta. Nämä lainvalmistelutyöt johtivat sittemmin 13. 2. 1920 eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) säätämiseen.³⁶

Viimeksi mainitulla lailla on maalaiskuntien säädösvallan kannalta historiallinen merkitys siinä suhteessa, että sen 6 §:ään otettiin nimenomainen säännös siitä, että maalaiskunnassa noudatettavaksi vahvistetulla rakennusjärjestyksellä voitiin sen lisäksi, mitä mainituksessa taikka muissa laeissa taikka asetuksissa oli säädetty, terveydenhoidon tai yleis-

³⁴ Lvk 1924: 2 s. 194.

³⁵ Kom 1889: 3 s. 22, 25; Lvk 1924: 2 s. 188.

³⁶ Lvk 1924: 2 s. 189.

sen turvallisuuden edistämiseksi määrätä erityisiä ohjeita rakennuksen tai muun laitoksen rakentamisesta toisen maan läheisyyteen. Tällainen kunnan hyväksymä rakennusjärjestys oli lain mukaan toimitettava maaherralle, jonka tuli alistaa asia valtioneuvoston tarkastettavaksi ja vahvistettavaksi. Tällä säännöksellä tehtiin siis maalaiskunnille periaatteessa mahdolliseksi rakennusjärjestyksen hyväksyminen, mikä merkitsi asian saattamista kunnallisen säädösvallan piiriin. Toimenpide jäi kuitenkin käytännöllistä merkitystä vaille, koska kunnat eivät tietävästi käyttäneet hyväkseen oikeutta rakennusjärjestyksen hyväksymiseen.³⁷ Naapuruussuhdelain 6 § kumottiin sittemmin 6. 7. 1945 annetulla lailla rakentamisesta maaseudulla (683/1945), joka erinäisten lykäysten johdosta tuli voimaan 1. 1. 1949. Tämä laki ei enää varannut maalaiskunnille mahdollisuutta itse hyväksyä rakennusjärjestyksiä.³⁸ Sen sijaan laki oli maaseudun rakennustoiminnan kannalta sikäli merkityksellinen, että vasta sillä saatettiin maaseudun rakennuskysymykset yhtenäisen lainsäädännön alaiseksi.³⁹ Laki rakentamisesta maaseudulla kumottiin puolestaan, eräitä määräyksiä lukuunottamatta, nyt voimassa olevalla RakL:lla. Sen mukaan, kuten edellä on todettu, rakennusjärjestys kuuluu eräiden lainmuutosten jälkeen myös maalaiskuntien säädösvaltaan.

c) Väestönsuojelujärjestys

1. Maan väestönsuojelu on jaettu valtion, kuntien ja yhteisöjen sekä yksityisten tehtäväksi. Valtio huolehtii yleensä sellaisista väestönsuojelutoimenpiteistä, joilla on yleisempi kuin paikallinen merkitys, ja joista muut lain mukaan eivät ole velvolliset huolehtimaan. Kunta puolestaan pitää huolen kunnan alueella sen asukkaita varten yhteisesti tarvittavista väestönsuojelutoimenpiteistä. Yhteisöt ja yksityiset taas ovat velvolliset huolehtimaan vain palveluksessaan oleviin henkilöihin työpaikalla kohdistuvasta sekä heidän omaisuutensa suojelusta. (VäestöL 4 §).⁴⁰

³⁷ Larma, Rakennuslainsäädäntö s. 78; Lvk 1924: 2 s. 190.

³⁸ Larma, Rakennuslainsäädäntö s. 25.

³⁹ HalE n:o 91/1954 vp.

⁴⁰ HalE n:o 9/1957 vp. s. 2.

Väestönsuojelun ylin johto ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle ja väestönsuojelutoimintaa läänissä johtaa ja valvoo lääninhallitus (VäestöL 14¹, 2 §). Lain 7 §:n mukaan kunnassa, jossa on ns. suojelukohde ja muussakin kunnassa, jos sisäasiainministeriö niin määrää, kunnallisvaltuuston on hyväksyttävä väestönsuojelujärjestys, jossa on tarkemmat määräykset väestönsuojelun järjestelystä ja suojelutoimenpiteistä kunnassa.

Väestönsuojelujärjestys on siis osittain pakollinen kunnallinen säädos. Jos kunnassa on suojelukohde, on kunnallisvaltuuston aina hyväksyttävä väestönsuojelujärjestys kuntaa varten. VäestöL 2² §:n mukaan väestönsuojelun valmistelua ja toimeenpanoa varten valtakunnan alue jaetaan suojelukohteisiin ja valvonta-alueeseen. Suojelukohteeksi valtioneuvosto voi, sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään, määrätä asutus-, teollisuus-, liikenne- tai muun niihin verrattavan keskuksen. VäestöA 2¹ § (261/1963) säättää, että suojelukohteeksi valtioneuvosto määrää kunnan tai siihen kuuluvan alueen, jossa tehostetut väestönsuojelutoimenpiteet katsotaan tarpeellisiksi. Valtioneuvosto voi myöskin jättää suojelukohteen tarkempien rajojen määrittämisen sisäasiainministeriölle, joka muutoinkin saa määrätä vähäisistä muutoksista suojelukohteen rajoihin (VäestöA 2² §).

Jos johonkin kuntaan on siis määrätty mainitunlainen suojelukohde, on myöskin väestönsuojelujärjestys aina hyväksyttävä. Ellei suojelukohdetta ole, on väestönsuojelujärjestys pakollinen ainoastaan siinä tapauksessa, jos sisäasiainministeriö niin määrää. Ministeriöllä on niin ikään valta määrätä, että mm. väestönsuojelujärjestys on määrääjassa hyväksyttävä (VäestöA 28 §, 261/1963).

Siitä, mitä määräyksiä väestönsuojelujärjestykseen on otettava, ei VäestöL sisällä yksityiskohtaisempia säännöksiä. VäestöA 3¹ § säättää vain, että suojelukohteet jaetaan suojelulohkoihin, joita tarvittaessa voidaan yhdistää suojelupiireiksi ja määräykset siitä on otettava väestönsuojelujärjestykseen. Saman pykälän 2 momentissa taas määrätään, että jos kunnassa on väestönsuojelujärjestys, valvonta-alue on siinä jaettava tarpeen mukaan valvontapiireihin. Valvonta-alueella tarkoitetaan sitä osaa valtakunnasta, joka ei ole suojelukohteena (VäestöL 2² §).

Muita säännöksiä väestönsuojelujärjestykseen pakollisesti otettavista määräyksistä ei VäestöL ja VäestöA sisällä. Ohjeena on vain edellä mainittu yleissäännös, jonka mukaan väestönsuojelujärjestyksen tulee

sisältää tarkemmat määräykset väestönsuojelun järjestelystä ja suojelutoimenpiteistä kunnassa. Viime kädessä asia jää siis harkinnanvaraiseksi. Kuntien erityisolosuhteista voi riippua, millaisia määräyksiä pidetään tarkoituksenmukaisina. Yleisesti ottaen paikallinen väestönsuojelun valmistelu liittyy kunnallishallintoon ylipäänsä ja voidaan toteuttaa eri hallinnon aloihin kuuluvana tehtävänä.⁴¹

2. Väestönsuojelun rauhanaikainen valmistelu on verrattain nuori hallinnonhaara. 1920 ja 1930 luvuilla maamme väestönsuojelutoiminta oli etupäässä vapaaehtoista ja yksityisten hoidossa. Toiminnan kansalaisille aiheuttamien velvoitusten katsottiin kuitenkin vaativan asian saattamista lakisääteiselle pohjalle.⁴² Kun rauhanaikaisen väestönsuojelutoiminnan katsottiin liittyvän läheisesti eri siviilihallinnon aloihin, etenkin palo-, poliisi- ja lääkintötoimeen sekä terveydenhoitoon, ajateltiin lakisääteiseksi suunniteltava organisatio liitettäväksi sisäasiainhallintoon, jossa kuntien velvollisuudet suunniteltiin kytkettäväksi lautakuntajärjestelmään. Väestönsuojelutoiminnan yhteiseksi elimeksi suunniteltiin lääninhallitusta, koska sillä oli keskeinen asema hallinnollisena virastona ja koska kunnallishallinto, palotorjunta ja poliisi-toiminta jo ennestään oli lääninhallituksen alaista.⁴³

Asiaa koskevissa lainvalmistelutöissä ei ajateltu paikallista väestönsuojelujärjestystä kunnalliseen säädösvaltaan kuuluvana. Asianomaisissa hallituksen esityksissä väestönsuojelulaiksi lähdettiin siitä, että perustan suojelukohteiden ja eri toimintaportaiden suojelusuunnitelmalle antaa asianomaisen alueen suojelujärjestys, jonka laatii väestönsuojelupäällikkö yhdessä kysymykseen tulevien kuntien määräämien edustajien ja suojelukohteiden sekä teollisuus- ja muiden laitosten suojelujohtajien kanssa. Tällaisen suojelujärjestyksen olisi lakiehdotuksen mukaan vahvistanut lääninhallitus lukuunottamatta sotilaallisesti tärkeitä alueita ja valtion virastoja koskevia suojelujärjestyksiä, jotka asianomainen ministeriö olisi vahvistanut.⁴⁴

Lopullisessa laissa eli 30.10.1939 annetussa väestönsuojelulaissa (374/1939), väestönsuojelujärjestyksien hyväksyminen tuli kuitenkin

⁴¹ HalE n:o 9/1957 vp s. 3.

⁴² HalE n:o 98/1938 vp s. 2—3.

⁴³ HalE n:o 98/1938 vp. s. 5; HalE n:o 25/1939 vp. s. 2.

⁴⁴ HalE n:o 98/1938 vp. s. 7—8, 17—18.

kunnallisen säädösvallan piiriin. Lain 11 §:n mukaan jokaista laissa lähemmin tarkoitettussa yleissuunnitelmassa määrättävää kuntaa sekä siinä mainittavia keskusvirastojen alaisia hallinnonhaaroja varten oli laadittava väestönsuojelujärjestys, jossa yleissuunnitelmaan nojautuen määriteltiin kuntaa sekä kysymykseen tulevaa hallinnonhaaraa varten väestönsuojelun yleisjärjestely, suojelutoimenpiteet, niiden aiheuttamien kustannusten enimmäismäärä sekä sanottujen kustannusten jakaantuminen lain perusteella. Väestönsuojelujärjestyksen kuntaa varten laati asianomainen väestönsuojelulautakunta teollisuus- ja muiden laitosten edustajien kanssa. Siltä osalta, joka koski kunnalle kuuluvaa väestönsuojelua, hyväksyi väestönsuojelujärjestyksen asianomaisen kunnan valtuusto. Lain toimeenpanoasetuksen (511/1939) mukaan ohjeet väestönsuojelujärjestyksen laatimisesta antoi sisäasiainministeriö, joka myös määräsi ajankohdan, johon mennessä väestönsuojelujärjestys oli viimeistään laadittava ja jätettävä valtuuston hyväksyttäväksi. Väestönsuojelulautakunnan tehtävistä ja kokoonpanosta sisäsi toimeenpanoasetus niin ikään runsaasti määräyksiä.

Mainitun lain, jossa väestönsuojelutoimenpiteet ensimmäisen keran järjestettiin lakisääteiksi, mukaan väestönsuojelujärjestys oli sikäli sekamuotoinen säädös, että se sisälsi muitakin kuin kunnalle kuuluvaa väestönsuojelua koskevia määräyksiä. Lain nimenomaisen määräyksen perusteella valtuusto hyväksyi väestönsuojelujärjestyksen ainoastaan siltä osin, joka koski kunnalle kuuluvaa väestönsuojelua. Näin ollen väestönsuojelujärjestys kuului kunnallisen säädösvallan piiriin ainoastaan vastaavin osin. Tämä järjestelmä oli käytössä VäestöL:n säätämiseen saakka, jolla vuoden 1939 väestönsuojelulaki kumottiin.

d) Poliisijärjestys

1. Yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtiminen on tärkeä osa maan hallinnosta, jossa myös kunnilla on tehtävänsä. Jo kunnan yleistoimivaltaa määrittävä KL 4¹ § lausuu, että kunnan on hoidettava mm. yhteiset järjestysasiansa, mikäli ne voimassa olevien lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä. Myös KL 77 § sisällyttää maalaiskunnan yleiseen toimivaltaan järjestysasioista huolehtimisen. Pykälän mukaan kunnanhallituksen asiana on yhdessä järjestysviranomaisten kanssa valvoa jär-

jestystä kunnan alueella sekä estää ilkivaltaa ja yleisen lain tahi kunnallissääntöjen rikkomista.⁴⁵ Lisäksi on lainsäädännössä annettu kunnille lukuisia muita yleistä järjestystä ja turvallisuutta edistäviä yleisiä hallintotehtäviä, kuten osanotto poliisilaitoksen menoihin, huolehtiminen poliisilaitoksien huoneistoista jne.⁴⁶

Käytännössä tärkeä kunnallissääntö, poliisijärjestys, perustuu PolA 31¹ §:ään, jonka mukaan kutakin kaupunkia varten on siinä järjestyksessä, kuin kunnallislaki määrää, laadittava paikalliset olot huomioon ottamalla erikoinen poliisijärjestys. Maaseudun osalta poliisijärjestyksen hyväksyminen ei sen sijaan kuulu kunnalliseen säädösvaltaan. PolA 31² §:n mukaan maaseutua varten vahvistetaan asetuksella yleinen poliisijärjestys. Puheena olevassa suhteessa on kaupunkien säädöskompetenssi siis laajempi kuin maalaiskuntien.

Kun velvollisuus poliisijärjestyksen hyväksymiseen on annettu kaupungeille asetuksella, on katsottu PolA 31¹ §:n merkitsevän säätämisvirhettä, josta puolestaan seuraisi, ettei säännös ole velvoittava eikä poliisijärjestystä olisi pidettävä pakollisena säädöksenä. Tähän kysymykseen palataan tuonnempana käsiteltäessä asetuksen suhdetta kunnalliseen säädökseen. Joka tapauksessa on selvää, kuten aikaisemmin on mainittu, että myös KL 12 § oikeuttaisi hyväksymään poliisijärjestystä vastaavan säädöksen.

Poliisijärjestyksen laatimisesta ei ole olemassa muita yleisiä säännöksiä kuin edellä mainittu PolA:n määräys. Siitä ei saada tukea harkittaessa sitä kysymystä, millaisia määräyksiä poliisijärjestykseen on sisällytettävä. Pykälä sanoo ainoastaan, että poliisijärjestys on laadittava paikalliset olot huomioon ottamalla. Karkeasti luonnehtien voitaneen sanoa, että poliisijärjestyksissä säädetään sellaisista asioista kuin järjestyksestä yleisillä paikoilla, elinkeino- ja ansiotoiminnan harjoittamisesta tietyissä tapauksissa (torikauppa, markkinat yms.), yleisten paikkojen puhtaanapidosta, asuintalojen sisäisestä järjestyksestä, jne.

Vaikka PolA puhuu »poliisijärjestyksestä», ei kuitenkaan liene välttämätöntä käyttää juuri tätä nimitystä, kunhan asianomainen säädös muuten täyttää poliisijärjestykselle asetettavat vaatimukset.⁴⁷

⁴⁵ Kuuskoski—Hannus s. 246.

⁴⁶ Ikkala s. 108—116.

⁴⁷ Esim. Helsingin kaupungissa ei ole »poliisijärjestys» nimistä säädöstä, vaan »Helsingin kaupungin yleinen järjestyssääntö» (kvston hyväksymä 9.10.1957 ja Uudenmaan LH:n vahvistama 13.11.1957). Tätä säädöstä hyväksyttäessä kiinni-

2. Aikaisemmin on, paitsi lääninhallituksilla, myöskin kunnilla ollut yleinen oikeus antaa ns. poliisisäännöksiä. Viimeksi mainituilla on ymmärretty yleisesti velvoittavia norminluonteisia hallinnollisia oikeussäännöksiä, erotukseksi yksityistapauksessa annettavasta poliisimääräyksestä.⁴⁸ Tämä on ollut osa kunnan oikeutta pitää alueellaan huolta yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta ja hyväksyä tässä tarkoituksessa kunnallissääntöjä. Mainitutlaiset poliisisäännökset ovat siis olleet kunnallislakien yleisvaltuutuksen nojalla annettuja varsinaisia kunnallissääntöjä. Näin ollen niiden hyväksyminen on kuulunut kunnan varsinaista päätösvaltaa käyttävän elimen eli maalla kunnanvaltuuston ja kaupungissa kaupunginvaltuuston toimivaltaan.

Kaupungeissa on nähtävästi käytännön perusteella katsottu maistraatilla olleen yleisen oikeuden poliisisäännöksiä antamiseen jo 1600 ja 1700 luvuilla. Tämä ei liene kuitenkaan kuulunut maistraatin yksinomaiseen toimivaltaan, vaan on sen ollut tapahduttava yhdessä muiden viranomaisien, lähinnä maaherrain kanssa.⁴⁹ Kaupunginvaltuuston yleiseen toimivaltaan poliisisäännöksiä antaminen tuli ensimmäisellä kaupunkien koskevalla kunnallislakilla eli 1873 KKunA:lla. Kun poliisisäännöksiä antaminen jo aikaisemmin kuului kaupunkien toimivaltaan, ei PoLA 13¹ §:n määräys itse asiassa merkinnyt muutosta vallitseviin oloihin. Eroa oli vain siinä suhteessa, että aikaisempien kunnallislakien mukaan säännösten antaminen oli vapaaehtoista, kun taasen PoLA on ainakin tarkoittanut poliisijärjestyksen pakolliseksi kunnalliseksi säädökseksi.⁵⁰

Historiallisesti on siis todettava, että aikaisemmin myöskin maistraatin antamien poliisisäännöksiä oli katsottava kuuluneen nimenomaan kunnalliseen säädösvaltaan. Onhan maistraatti, kuten johdanto-osassa on huomautettu, ollut aikaisemmin kaupungin johtava hallintoviranomainen. Vasta 1927 toteutetun kaupunginhallitusjärjestelmän joh-

tettiin huomiota mm. siihen, että kysymykseen tulevat säännökset ovat niin monitahoiset, ettei niitä ole syytä kytkeä yhteen yhä suppeammaksi kiteytyneen poliisikäsitteen kanssa, minkä lisäksi nimen perusteella usein otaksutaan poliisijärjestyksen sisältävän poliisin itsensä antamia määräyksiä. Ks. Helsingin khn mietintö N:o 7/1957 s. 10 s.

⁴⁸ *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 105 ss. ja Pääpiirteittäin s. 205 ss.

⁴⁹ *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 111 s.

⁵⁰ Poliisijärjestyksen pakollisuus on, kuten sanottu, haluttu kiistää, koska sen hyväksymistä koskeva velvoitus on annettu kaupungille asetuksessa eikä laissa. Asetuksen suhde kunnalliseen säädökseen muodostaa laajan ja vaikeaselkoisen ongelmayhmän (ks. s. 116 ss.).

dosta on maistraatti menettänyt asemansa kunnallisena hallintoviranomaisena eikä sen antamia päätöksiä, norminluonteisia sen paremmin kuin muitakaan, enää ole pidettävä kunnallisina päätöksinä.

Paitsi varsinaisia yleistä järjestystä koskevia kunnallissääntöjä, on poliisisäännöksiä voinut, kuten aikaisemmin on jo huomautettu, sisältyä myöskin muihin kunnallisiin säädöksiin, kuten rakennus- ja palojärjestyksiin. Myös niillä on normeerattu juuri yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kuuluvia asioita eikä varsinaisia poliisisäännöksiä olekaan asiallisessa mielessä mahdollista täysin pitää erillään muiden kunnallisten säädösten toimialasta.⁵¹

e) Terveydenhoitojärjestys.

1. Yleisen terveydenhoidon ylin johto ja valvonta kuuluu lääkintöhallitukselle ja kuntien on pidettävä huolta yleisestä terveydenhoidosta alueellaan (TervL 1 ja 2 §). Laki sisältääkin runsaasti määräyksiä kuntien tehtävistä terveydenhoidon alalla, joka nyky-yhteiskunnassa muodostaa yhden tärkeimmistä hallinnonhaaroista.

TervL 13 §:ssä säädetään, että milloin kuntaa tai väestökeskusta varten tarvitaan yleisestä terveydenhoidosta määräyksiä tämän lain ja sen nojalla annettujen yleisten säännösten lisäksi, on ne annettava terveydenhoitojärjestyksessä. Mainittu säädös ei siis aina ole pakollinen, vaan on annettava ainoastaan silloin, jos sanotut lisämääräykset ovat tarpeelliset. Terveydenhoitojärjestyksen tarpeellisuuden määrää ensisijassa asianomainen kunnallisvaltuusto, jonka tehtäviin kuuluu terveydenhoitojärjestyksen hyväksyminen (TervL 14¹ §). Kunnallisvaltuustolla ei kuitenkaan ole täydellistä harkintavaltaa asiassa. Jos lääkintöhallitus katsoo terveydenhoitojärjestyksen yleisen edun kannalta tarpeelliseksi, mutta sitä ei ole hyväksytty, lääkintöhallituksella on valta määrätä, että terveydenhoitojärjestys on määrääjassa hyväksyttävä ja alistettava vahvistettavaksi (TervL 14² §). Kysymyksessä olevan säädöksen pakollisuudesta päättää siis viime kädessä lääkintöhallitus.

Terveydenhoitojärjestys on siinä suhteessa erikoinen säädös, että se voidaan eräissä tapauksissa vahvistaa myöskin kunnan osaa varten. Kuten edellä mainittiin, terveydenhoitojärjestys vahvistetaan kuntaa

⁵¹ Lvk n:o 4/1934 s. 6.

tai väestökeskusta varten. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan kaupunkia ja kauppala sekä sellaista maalaiskuntaa tai sen osaa, joka lain säätämisen aikaisen tai lähiaikana sen jälkeen syntyväksi odotettavan taajaa-asutuksen vuoksi on määrätty väestökeskukseksi (TervL 5 §). Maalaiskunnan tai sen osan määrittämisestä väestökeskukseksi päättää kunnanvaltuusto (TervL 6¹ §). Mikäli siis maalaiskunnan osa on määrätty väestökeskukseksi, jota varten terveydenhoitojärjestys katsotaan tarpeelliseksi koko kunnan alueen kuitenkin sellaista vaatimatta, sanottu säädös on voimassa vain rajoitetulla alueella kuntaa. Tällainen järjestely voi siis tulla kysymykseen ainoastaan maalaiskunnissa.

Laki ei sisällä yksityiskohtaisia ohjeita siitä, millaisia määräyksiä terveydenhoitojärjestykseen on otettava. Kun laki säätää terveydenhoitojärjestyksen pakolliseksi silloin, kun yleisestä terveydenhoidosta tarvitaan määräyksiä lain ja sen nojalla annettujen yleisten säännösten lisäksi, saadaan kysymykseen tukea tarkastelemalla, mitä sanottuihin säännöksiin jo on sisällytetty. Tällöin on otettava huomioon, mitä TervL:ia säädettäessä tarkoitettiin. Lakiehdotusta laadittaessa kiinnitettiin huomiota mm. siihen, että vaikka voimassa olevat terveydenhoitojärjestykset perustuivat mallisääntöihin, poikkesivat ne toisistaan huomattavasti erittäinkin elintarvikekauppaa säännöstelevällä alalla. TervL:ia säädettäessä oli tarkoituksena laatia tuleva asetus siinä määrin yksityiskohtaiseksi, ettei terveydenhoitojärjestyksiä yleensä enää lainkaan tarvittaisi. Tällä tavoin pyrittiin välttämään erilaisten terveydenhoitojärjestysten mukanaan tuoma epäkohta. Mahdollisuus paikallisten säädösten antamiseen kuitenkin säilytettiin, koska erittäinkin suurissa kaupungeissa saattaa syntyä tarve vahvistaa sellaisia määräyksiä, joita ei ole laissa eikä asetuksessa.⁵² Itse asiassa tavoitteena on siis ollut paikallistenkin terveydenhoitoa koskevien asioiden järjestäminen yleisvaltakunnallisin säännöksin valtion toimesta.

Aikaisemmat terveydenhoitojärjestykset säätelivät sellaisia asioita kuin asuinhuoneistojen rakenteellisia kysymyksiä terveydenhoitoa silmällä pitäen, elintarpeiden valmistusta ja kauppaa, tuuletusta, lämmitystä, maalausta ym. Edelleen sisältyi niihin määräyksiä koulujen ja sairaaloiden tilavuudesta ja ilmanvaihdesta, saunojen, tehtaiden ja pesulaitosten hygieniasta jne. Kun TervA tarkoituksensa mukaisesti on varsin yksityiskohtainen sisältäen määräyksiä mm. sanotuista seikoista,

⁵² Kom 1960: 13 s. 9; Kom 1962: 89 s. 7; HalE n:o 38/1963 vp. s. 2—3.

voidaan todeta, että jos paikallinen terveydenhoitojärjestys ylipäänsä katsotaan tarpeelliseksi, kysymys voi olla vain erityisten paikallisten tarpeiden sanelemista asetusta täydentävistä ja yksityiskohtaisemmista määräyksistä. Esimerkiksi elintarvikkeista on TervA:een jo otettu niin yksityiskohtaisia säännöksiä, että paikallista terveydenhoitojärjestystä siinä suhteessa tuskin tarvitaan muuta kuin jossain erikoistapauksissa.

Edellä lausutun valossa on todettava kunnallisen säädösvallan aikaisempaan verrattuna huomattavasti menettäneen merkitystään.

2. »Terveystenhoito-säännön Suomenmaalle» sisältävässä 22. 12. 1879 annetussa keisarillisessa asetuksessa säädettiin (25 §), että järjestetyn terveydenhoidon aikaansaamiseksi maan kaupungeissa piti kutakin kaupunkia varten laatia erinäinen terveydenhoitojärjestys, joka oli sovitettu paikallisten olojen ja tarpeitten mukaan ja joka sisälsi johtosäännön terveydenhoitokunnalle sekä määräyksiä muista yleisen terveydenhoidon piiriin kuuluvista asioista. Ehdotus oli alistettava läänin kuvernöörin vahvistettavaksi. Maaseudun osalta määrättiin (29 §), että missä niin tarpeelliseksi katsottiin taikka kuvernööri sitä vaati, tuli kunnallislautakunnan paikallisten olosuhteiden mukaan valmistaa ehdotus terveydenhoitojärjestykseksi ja lääkintöhallituksen tarkastettua ehdotuksen, ilmoittaa se tarkastettavaksi vuoden 1865 asetuksen mukaisesti. Maaseudun terveydenhoitojärjestyksien osalta viitattiin siis 1865 MKunA:n yleisvaltuutukseen antaa kunnallissääntöjä. Kaikkien yleistä terveydenhoitoa koskevien säännösten rikkomisesta ajettiin kannetta yleisessä oikeudessa (47 §).

Mainittu asetus kumottiin 1. 7. 1927 annetulla terveydenhoitolailalla (192/1927) sikäli kuin asetus oli ristiriidassa lain kanssa. Lain toimeenpanoasetuksen, TS:n (336/1927) 4 §:n mukaan jokaista kaupunkia varten oli laadittava kaupungin tarpeisiin soveltuva erityinen terveydenhoitojärjestys, jonka tuli sisältää yleisestä terveydenhoidosta ne määräykset, jotka sen lisäksi, mitkä terveydenhoitosääntö sisälsi, katsottiin tarpeelliseksi. Kaupunkien terveydenhoitojärjestyksiä koskevat määräykset pitivät vastaavasti paikkansa maalaiskuntien osalta (56 §). Samoin oli asianlaita eräin rajoituksin myöskin kauppaloihin nähden (95 §).

Viimeksi mainitun lain muutoksineen kumosi nyt voimassa oleva TervL.

f) Liikennettä koskevat määräykset

1. TieliikA:n perusteella kunnat voivat hyväksyä erinäisiä säännöksiä paikkakunnan liikenteen järjestämiseksi. Tällaisia kunnalliseen säädoskompetenssiin kuuluvia säädöksiä ovat liikenteen rajoittamismääräykset, raitiovaunuliikennettä koskevat määräykset ja järjestyssääntö kiinteistön liikenteelle aiheuttamasta haitasta ja vaarasta.

Liikenteen rajoittamismääräykset. — TieliikA 30 §:n (324/1960) mukaan kaupungissa ja sellaisessa kauppalassa, joka on eri kuntana, voidaan, milloin erityiset syyt sitä vaativat, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön suostumuksella siinä järjestyksessä kuin kunnallissäännön antamisesta on säädetty, antaa erityisiä määräyksiä paikkakunnan liikenteen sekä seisottamisen ja pysäköimisen rajoittamisesta. Tällaisten määräysten antaminen on epäilemättä luettava kunnalliseen säädösvaltaan kuuluvaksi, vaikka toimivalta rajoittuukin erittäin kapealle alalle. Asetuksen sanamuodon mukaan se voi koskea ainoastaan liikenteen sekä seisottamisen ja pysäköimisen rajoittamista. Muunlaiset liikennettä koskevat säännökset eivät voi tulla kysymykseen.

Tässäkään tapauksessa ei ole yleisellä säännöllä määriteltävissä, minkä sisältöisiä määräyksiä sanotussa järjestyksessä voidaan antaa. Lähinnä tulee kysymykseen paikallisista tarpeista riippuva pysäköimisajan rajoittaminen tiettyihin vuorokauden aikoihin. Niinikään voidaan antaa moottoriajoneuvojen kokoa koskevia liikennemääräyksiä vilkasliikenteisiä ajoväyliä varten, määräyksiä ajo-opetuksen rajoittamisesta tietyillä alueilla tai ruuhka-aikoina, jne.

Maaseutua varten ei kysymyksessä olevia määräyksiä voida antaa, joten kaupunkien ja kauppaloitten säädösvalta on tässä suhteessa laajempi.

Raitiovaunuliikennettä koskevat määräykset. — TieliikA 22³ §:n (324/1960) mukaan raitiovaunuliikenteestä on sen lisäksi, mitä pykälän 1 momentista johtuu, noudatettava kunnallissäännön antamisjärjestyksessä annettuja paikallisia sääntöjä ja määräyksiä. TieliikA 22¹ § säättää, että asetuksessa ajoneuvoista annetut säännökset koskevat eräin rajoituksin myös raitiovaunuja, minkä lisäksi momentti määrää raitiovaunuissa olevista valolaitteista.

Paikallisessa säädöksessä saa siis olla vain asetuksen säännöksiä täydentäviä määräyksiä. Esimerkkinä voidaan viitata Helsingin kaupungin raitiovaunusääntöön (kvston hyväksymä 9.1.1963 ja LH:n vah-

vistama 20.5.1963). Se sisältää mm. raitiovaunun matkustajia koskevia määräyksiä. Matkustajien tulee mm. noudattaa kuljettajan ja rahastajan tehtäviensä hoitamiseksi tai järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi antamia ohjeita. Ilmeisesti juopuneelta henkilöltä voi kuljettaja tai rahastaja kieltää pääsyn raitiovaunuun ja henkilön, joka sopimattomalla käytöksellään tai muusta sellaisesta syystä tuottaa häiriötä, on kuljettajan tai rahastajan kehotuksesta poistuttava vaunusta. Edelleen sisältää raitiovaunusääntö määräyksiä matkatavaroiden ja koirien ottamisesta vaunuun, kieltoja matkustajien koskemisesta vaunun laitteisiin jne.

Järjestyssääntö kiinteistön liikenteelle aiheuttamasta haitasta ja vaarasta. — TieliikA 3 § (641/1964) sisältää määräyksiä toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä suoritettaessa työtä, joka saattaa vaarantaa liikennettä. Lisäksi säädetään, että kaupungissa ja kauppalassa voidaan paikallisessa järjestyssäännössä määrätä toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä liikenteen turvaamiseksi tiellä, milloin kiinteistöstä tai siinä suoritettavasta työstä voi aiheutua haittaa tai vaaraa liikenteelle.

Sanotunlainen järjestyssääntö ei ole pakollinen ja riippuu sellaisen antaminen harkinnasta. Myöskään ei tällaisia määräyksiä tarvinne välttämättä antaa erillisessä järjestyssäännössä, vaan voinee se tapahtua esim. poliisijärjestyksen yhteydessä.

2. Alunperin liikennejärjestyskysymysten säätely ei kuulunut kunnan toimivaltaan. Julistus, joka koski matkustavaisten velvollisuutta toisiaan vastaan tullessansa väistyä tieltä, annettiin 8.6.1858 ja kumottiin 25.2.1919 annetulla asetuksella siitä, mitä ajajain on toisiaan vastaan tullessaan tai toistensa ohi ajaessaan varteenotettava. Tämä asetus puolestaan korvattiin 18.1.1929 annetulla yleisen liikennejärjestyssäännön sisältävällä asetuksella. Viimeksi mainitun asetuksen 10 §:ssä säädettiin, että liikenteestä kaupungeissa ja sellaisissa kauppaloissa, jotka olivat eri kuntia, oli asetusten lisäksi voimassa, mitä säädettiin asianomaisen kaupungin tai kauppalan poliisijärjestyksessä tai liikennesäännössä. Vastaava säännös sisältyi 30.12.1937 annettuun yleisen liikennejärjestyssäännön sisältävään asetukseen, jolla vuoden 1929 asetus kumottiin. Lisäksi säädettiin, että kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö voi myös eri hakemuksesta sallia, että poliisijärjestykseen tai liikennesääntöön, milloin paikalliset olosuhteet vaativat, otetaan asetusten ajosäännöistä poikkeavia määräyksiä.

Mainituilla vuoden 1929 ja 1937 asetuksilla tuli siis mahdollisuus erityisen kunnallisen säädöksen, liikennesäännön, hyväksymiseen. Tämä mahdollisuus säilytettiin aluksi myös nyt voimassa olevassa TieliikA:ssa. Sen 30 §:n mukaan, sellaisena kuin pykälä oli ennen muuttamista (324/1960), kaupungissa ja sellaisessa kauppalassa, joka on eri kuntana, voitiin siinä järjestyksessä kuin kunnallissäännön antamisesta on säädetty, antaa sanotun asetuksen määräyksiä täydentävä paikallinen liikennesääntö. Myös tämä pykälä sääti, että kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöllä oli oikeus eri hakemuksesta sallia, että liikennesääntöön, milloin paikalliset olosuhteet vaativat, otettiin myös asetuksen ajosäännöistä ja pysäköimisestä poikkeavia määräyksiä. Ilmeisesti sen haitan vuoksi, joka oli seurauksena eri liikennesääntöjen erisisältöisistä määräyksistä, katsottiin kuitenkin välttämättömäksi kokonaan poistaa mahdollisuus paikallisten liikennesääntöjen antamiseen. Tämän yhdenmukaistamisnäkökohdan seurauksena asetus sai sitten nykyisen muotonsa, jonka mukaan kunnilla on enää mahdollisuus antaa edellä mainittuja liikenteen rajoittamista koskevia määräyksiä.⁵³

Yleisestä kehityksestä voidaan siis todeta, että liikennemääräysten antamisen oltua ensin kokonaan valtion viranomaisten asiana, annettiin kunnille sittemmin itsenäinen kompetenssi hyväksyä liikennesääntöjä, joka oikeus myöhemmin jälleen poistettiin. Liikennesääntöjen hyväksyminen tiesi verraten laajaa toimivaltaa, koska niissä saatettiin antaa ylipäänsä kaikkia liikenneturvallisuutta lisääviä ja tehostavia määräyksiä, joilla oli erityistä merkitystä paikalliset olot huomioon ottaen. Kun tämä ei enää ole mahdollista ja kuntien toimivaltaa on mainitulla tavoin rajoitettu, on todettava kuntien merkityksen paikkakunnan liikenteen järjestelyssä oleellisesti vähentyneen. Ilmiö on siis sama kuin terveydenhoitojärjestyksien osalta edellä todettiin.

Mitä TieliikA 3 §:n tarkoittamaan järjestyssääntöön kiinteistön liikenteelle aiheuttamasta haitasta ja vaarasta tulee, tuli asianomainen säännös sanottuun pykälään asetuksen muutoksella 23.12.1964, mutta sen ei tosiasiallisesti voida katsoa laajentaneen kunnan toimivaltaa, koska sitä ennenkin oli mahdollisuus antaa asiaa koskevia määräyksiä joko poliisijärjestyksessä (ks. esim. Helsingin kaupungin yleinen järjestyssääntö, 4 luku) tai myöskin kunnallislakien kunnallissääntöjä koskevan yleisvaltuutuksen nojalla. Eroa on vain siinä suhteessa, että jos

⁵³ Ks. myös Sipponen s. 601, muist. 103.

nykyään annetaan erillinen järjestyssääntö, sen rikkomisen rangaistukset määräytyvät TieliikL:n mukaan ja syyte ajetaan yleisessä tuomioistuimessa (TieliikA 31 §). Samoin on asianlaita myös raitiovaunu-liikennettä koskevien määräysten osalta. Jo ennen asetuksen muutosta 20. 6. 1960 TieliikA 22³ § tunsii paikalliset säännöt ja sitäkin ennen sellaisia voitiin epäilemättä vahvistaa varsinaisina kunnallissääntöinä tai poliisijärjestyksessä.

B. KL 12 §:ssä tarkoitetut kunnallissäännöt.

1. KL 12 § säättää, kuten aikaisemmin on jo mainittu, että kunnallisvaltuusto voi hyväksyä kunnallissääntöjä siveellisyyden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja satamaolojen edistämiseksi kunnassa sekä näiden sääntöjen rikkomisesta sopivia uhkasakkoja. Nämä kunnallissäännöt juontavat juurensa varhaisimmista kunnallislajeista ja juuri niiden on katsottu merkitsevän poikkeusta siitä periaatteesta, että kunnan toimivalta kuuluu lähinnä hallintoon. Kunnallissääntöjen on aina katsottu kuuluneen lainsäädäntöön.⁵⁴ Kehitys on kuitenkin vienyt siihen, että niiden antaminen on nykyisin jo huomattavasti menettänyt merkitystään, koska edellä käsitellyt, erityislakeihin perustuvat kunnallissäännöt lankeavat suureksi osaksi asialliselta alaltaan yhteen KL 12 §:n kunnallissääntöjen kanssa. Epäilemättä kaikkia KL 12 §:ssä tarkoitettuja asioita koskevia määräyksiä voidaan periaatteessa sisällyttää juuri erityislakeihin perustuviin kunnallissääntöihin. Viimeksi mainittujen ollessa suurimmalta osaltaan pakollisia säädöksiä, on KL 12 § jäänyt käytännössä asianomaisten erityislakien varjoon,⁵⁵ joskaan sitä ei suinkaan voida pitää kuolleena lainkirjaimena.

Kaikkien säädösten osalta voi syntyä tulkintaa niiden sisällöstä. Myöskään ei ole mahdollista täsmällisesti määritellä, mitä siveellisyyden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja satamaolojen edistäminen kunnassa tarkoittaa. Laki ei sisällä yksityiskohtaisia esimerkkejä siitä, millaisia määräyksiä käsillä olevan pykälän tarkoittamiin kunnallissääntöihin voidaan ottaa. Kun erityislakeihin perustuvat kunnallissäännöt ovat KL 12 §:n kunnallis-

⁵⁴ Kuuskoski—Hannus s. 88; Ståhlberg, Maalaiskuntain kunnallishallinto s. 46.

⁵⁵ Vrt. myöskin Strömberg s. 150 ss.

sääntöihin nähden ensisijaisia, voitaneen yleisesti sanoa, että viimeksi mainittuihin voidaan sisällyttää sellaisia asianomaisia aloja koskevia määräyksiä, joita ei ole otettu erityislakeihin perustuviin kunnallissääntöihin.⁵⁶

Tyypillisiä KL 12 §:ssä tarkoitettuja kunnallissääntöjä ovat kaupunkien satamajärjestykset. Erikoislakien tuotua KL 12 §:n tarkoittamille aloille omat osaksi pakolliset kunnallissääntönsä, ovat juuri satamajärjestykset jääneet kenties tärkeimmiksi KL:n yleisvaltuutuksen nojalla annettavista säädöksistä. Satamajärjestyksissä voidaan antaa esim. erikoismääräyksiä räjähdysvaarallisia aineita tai palavia nesteitä kuljettavien alusten saapumisesta satamaan sekä ohjeita luotsauksesta satama-alueella, alusten päälliköiden ilmoitusvelvollisuudesta, alusten ankuroimisesta, siirtämisestä, laituriin kiinnittämisestä, lastin purkamisesta sekä liikenteestä sataman vesialueella jne.⁵⁷

Sanktioiden tämän tyyppisten säädösten rikkomisesta on siis sisällyttävä itse säädökseen.

2. Aikaisemmat kunnallislait eivät nimenomaan oikeuttaneet kuntia antamaan kunnallissääntöjä, vaan asia oli ilmaistu epäsuorasti. 1865 MKunA 8 § sääti, että jos »kuntakokouksessa on suostumus tehty erinäisistä säännöistä yhteisen järjestyksen edistämiseksi», oli kuntakokouksella myöskin oikeus määrätä uhkasakkoja niiden rikkomisesta. Tämän ensimmäisen kunnallislakimme mukaan kunnallissääntöjen ala koski siis yhteisen järjestyksen edistämistä. 1873 KKunA puolestaan puhui päätöksistä, jotka koskivat mm. »yleisiä määräyksiä siveyden, terveyshoidon sekä järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa». 1898 MKunA 8 § taasen edellytti »sääntöjä siveellisyyden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tahi terveydenhoidon edistämiseksi kunnassa» eli siis vastaavaa asiallista toimialaa kuin 1873 KKunA. Seuraava maalaiskuntia koskeva kunnallislaki eli 1917 MKunL määritteli kunnallissääntöjen alaksi »siveellisyyden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tahi terveydenhoidon» (17 §), joten lisäyksenä on tullut raittius. Kaupunkeja koskeva rinnakkaislaki 1917 KKunL puolestaan pysyttää (42¹ §) kunnallissääntöjen asiallisen

⁵⁶ Vrt. Kuuskoski—Hannus s. 89.

⁵⁷ Ks. esim. Helsingin kaupungin satamajärjestys, kvston hyväksymä 13. 11. 1957 ja sisäasiainministeriön vahvistama 21. 1. 1958.

alan samana kuin edeltäjänsä eli »siveellisyyden, terveydenhoidon tai järjestyksen ja turvallisuuden» edistämisenä kaupungissa. Seuraava eli voimassa oleva sekä maalais- että kaupunkikuntia koskeva KL puolestaan mainitsee, kuten edellä on käynyt ilmi, kaikki nyt mainitut tarkoitukset ja lisäksi satamaolojen edistämisen.

Kun verrataan käsiteltyjen kunnallislakien käyttämiä sanontoja kunnallissääntöjen asiallisen alan määrittämiseksi, voidaan siis todeta eroavaisuuksia lakien käyttämissä sanamuodoissa. Niukin on 1865 MKunA, joka puhuu ainoastaan yhteisen järjestyksen edistämisestä, ja laajin nykyinen KL, jossa kaikki aikaisempien lakien käyttämät ilmaisut on koottu yhteen. Sanotusta seikasta ei kuitenkaan välttämättä ole tehtävä johtopäätöstä, että jokainen uusi sanonta aina olisi tuonut täysin uuden alan kunnalliseen säädöskompetenssiin. Kysymyksessä olevat tarkoitukset peittävät suureksi osaksi toisensa ja uuden toimialan mainitseminen merkinnee useassa tapauksessa ainoastaan täsmennystä. Jo ilmaus »yhteisen järjestyksen edistäminen» on merkitykseltään niin laaja, että siihen voidaan mahdollistaa myös muita em. aloja koskevia määräyksiä. Jos lakiin esim. otetaan erityinen maininta raittiuden edistämisestä, ei siitä seuraa, etteikö tätä alaa koskevia määräyksiä olisi aikaisemminkin voitu sisällyttää kunnallissääntöihin.⁵⁸ Jopa sellainenkin erikoisala kuin satamaolot voi tietyin rajoin kuulua samaan ryhmään kuin esim. järjestys ja turvallisuus. Vaikka eri kunnallissäännöillä säädeltävät alat lankeavatkin osittain yhteen, täsmentää niiden nimenomainen mainitseminen laissa kuitenkin huomattavasti säädösten asiallisia rajoja.

C. Muita kunnallisia säädöksiä.

a) Aukiolomääräykset

1. AukioloL, joka sisältää säännökset liikkeiden ja liiketoimistojen aukioloajoista, varaa kunnallisvaltuustoille oikeuden tietyissä tapauksissa antaa aukioloa koskevia määräyksiä. Valtuustojen toimivalta voidaan tässä suhteessa jakaa kahteen pääryhmään, oikeuteen antaa tiettyjä, laissa nimenomaan säädettyjä poikkeusmääräyksiä yleisestä

⁵⁸ Vrt. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 157.

aukioloajasta ja oikeuteen itsenäisesti määrätä tiettyjen liikkeiden aukioloajat.

AukioloL 1¹ §:ään on otettu yleissäännös, jonka mukaan laissa tarkoitettua liikettä ja liiketoimistoa ei saa pitää avoinna arkipäivänä ennen kello 8 eikä kello 18 jälkeen. Lain 1² §:ssä myönnetään kunnallisvaltuustoille oikeus päättää, että asianomaiset liikkeet saavat 1.6.—1.9. välisenä aikana kuitenkin olla avoinna kello 7—19, minkä lisäksi valtuusto voi myöskin päättää, että liikkeet sanottuna aikana on suljettava aikaisemmin kuin yleissäännöksessä määrättyinä aikoina. Edelleen sisältyy lain 1³ §:ään yleissäännös, jonka mukaan lauantaisin ja kirkollisten juhlapäivien sekä itsenäisyyspäivän ja vapunpäivän aattona on eräät liikkeet suljettava tuntia aikaisemmin kuin arkipäivänä. Tästä voi kunnallisvaltuusto lain 1⁴ §:n mukaan, milloin paikkakunnan erikoiset olosuhteet vaativat, määrätä, että aukioloajat siirtyvät tuntia aikaisemmiksi tai tuntia myöhäisemmiksi päivittäistä aukioloaikaa kuitenkin pidentämättä.

Vakka kunnallisvaltuustoilla sanottujen säännösten mukaan onkin oikeus antaa yleisesti velvoittavia määräyksiä, ei niitä kuitenkaan voitane lukea kunnan varsinaiseen säädösvaltaan kuuluviksi, koska valtuustoilta puuttuu oikeus itse harkita aukioloajat. Viimeksi mainitut ovat laissa tiukasti määritellyt ja kunnallisvaltuustolla on ainoastaan oikeus päättää, jos niitä noudatetaan tai ei.

Varsinaisesta säädösvallasta on sen sijaan kysymys AukioloL 3 §:ssä, jonka mukaan kunnallisvaltuusto voi tietyin rajoituksin itsenäisesti harkita ja vahvistaa määrättyjen liikkeiden aukioloajat. Tällaisia liikkeitä ovat ensinnäkin kukkakaupat, joiden aukioloajan valtuusto on oikeutettu määräämään ottaen kuitenkin huomioon, ettei näitä kauppvoja sunnuntaina, kirkollisena juhlapäivänä, itsenäisyys- ja vapunpäivänä sekä joulun, uudenvuoden, pääsiäisen ja juhannuksen aattona saa pitää auki kolmea tuntia kauemmin eikä muuna aikana kuin kello 7 ja 11 välisenä aikana (AukioloL 3 §:n 1 kohta ja 2 §). Maito- ja leipäkauppojen aukiolon toisena useammasta peräkkäin sattuvasta edellä mainitusta juhla- ja aattopäivästä saa valtuusto niin ikään määrätä, ottaen huomioon, että aukiolo saa kestää kuintaan kolme tuntia (AukioloL 3 §:n 3 kohta). Edelleen valtuusto saa määrätä mainittujen päivien jälkeisinä päivinä ilmestyvien sanomalehtien toimistojen aukiolon sanottuina päivinä, mikäli työnteko tällöin on välttämätöntä ja ottaen huomioon, ettei aukiolo kestä kolmea tuntia kauem-

min (AukioloL 3 §:n 4 kohta). Itsenäisesti valtuusto on lopuksi oikeutettu määräämään aukioloajan, mikäli se koskee kioskeissa ja niihin verrattavissa myyntipaikoissa sekä ulkosalla tapahtuvan valmiin ravinnon, virvokkeiden, virvoitusjuomien, tupakan, tulitikkujen, makeisten, sanomalehtien ja aikakauskirjojen sekä kukkien myyntiä (AukioloL 3 §:n 2 kohta). Kun valtuustolla näissä, toiseen alussa mainituista kahdesta pääryhmästä kuuluvissa tapauksissa, on ainakin määrättyissä rajoissa itsenäinen harkintaoikeus, on kysymys säädösvalasta sanan varsinaisessa merkityksessä.⁵⁹

2. Oikeus antaa määräyksiä aukioloajoista sisällytettiin kuntien säädösvaltaan kauppa-, konttori- ja varastoliikkeiden työoloista 24.10.1919 annetussa laissa, jonka mukaan kuntien valtuustot antoivat määräyksiä maito-, leipä-⁷ sekä kukkakauppojen aukioloajoista ja ulkosalla sekä kioskeissa ja niihin verrattavissa kiinteissä myyntipaikoissa harjoitettavan ravintoaineiden, virvoitusjuomien, tupakan ja sanomalehtien myynnin ajasta, kuitenkin eräin rajoituksin. Lakia säädettäessä arveltiin yhtäältä aukiolon tulevan joustavimmin säännellyksi, jos kunnilla on määräämisvalta omalla alueellaan, mutta katsottiin toisaalta, että työväensuojelua koskevan lainsäädännön olisi oltava yhtenäinen koko maassa. Laissa jätettiin sitten liikkeiden aukioloaikaa koskevat määräykset niin väljiksi, että erikoiset paikalliset olosuhteet voitiin ottaa huomioon.⁶⁰

Kauppa- ynnä eräiden muiden liikkeiden sekä liiketoimistojen aukioloajasta 8.12.1934 annettu laki, jolla vuoden 1919 laki kumottiin, lisäsi luetteloon ulkosalla tapahtuvan aikakauskirjojen ja kukkien myyn-

⁵⁹ Aukiolosäännöksiä uudistamista varten on parhaillaan vireillä lainvalmistelutyö. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 26.10.1966 toimikunnan, jonka tehtävänä on laatia ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kauppaliikkeiden ja liiketoimistojen aukioloajasta. Toimikunnan mietintöluonnoksen mukaan muutokset tulisivat koskemaan muun ohessa myöskin kunnallisvaltuuston oikeutta antaa aukioloaikoja koskevia määräyksiä. Toimikunta katsoo, että normaali aukioloaika tulisi laissa säätää yhtenäiseksi koko maassa ja kunnallisvaltuuston määrättäväksi jäisi ainoastaan aika, milloin tilapäistä, enintään kaksi kuukautta kehtävää, ulkona tapahtuvaa vähittäiskauppaa saadaan harjoittaa, jolloin valtuuston tehtävänä olisi myöskin määrätä myytäväksi sallitut tavarat.

⁶⁰ HalE n:o 12/1919 vp. s. 2—3.

nin sekä parturin ja kähertäjänliikkeet ynnä eräinä juhla- ja aatto-päivinä ilmestyvien sanomalehtien toimistojen aukiolon. Tämän lain kumosi puolestaan nyt voimassa oleva AukioloL.

b) Kaavamääräykset

1. Omalaatuisia kunnallisia säädöksiä ovat ne määräykset, joita kunnallisvaltuustot ovat oikeutetut hyväksymään asemakaavassa aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (asemakaavamääräykset) sekä rakennus- ja yleiskaavassa alueen käyttämisestä (rakennus- ja yleiskaavamääräykset). Seutukaavaan ei puheena olevia määräyksiä voida sisällyttää.

Asemakaavamääräykset. — Asemakaava on kaupungin yksityiskoh-taista järjestämistä ja rakentamista koskeva suunnitelma, joka muo-dostuu karttapiirroksista, niiden selityksistä sekä tekstinmuotoon laa-dituista määräyksistä.⁶¹ Asemakaavassa on määrättävä itse asema-kaava-alue, siihen sisältyvien eri alueiden rajat ja tarkoitukset sekä likimääräiset korkeusluvut. Lisäksi siinä on osoitettava mahdollisuu-det veden hankintaan ja alueen viemäroimiseen (RakL 35 §). Niin-ikään asemakaavassa voidaan määrätä alueita rakennuskortteleiksi, katualueiksi, toreiksi ja katuaukioiksi, virkistysalueiksi, liikenne-alueiksi, vaara-alueiksi, erityisalueiksi sekä vesialueiksi (RakL 36¹ §). Tämän lisäksi asemakaavassa voidaan antaa myös muita määräyksiä, joita katsotaan tarvittavan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muu-toin käytettäessä (RakL 36² §). Viimeksi mainittuja laki kutsuu *asemakaavamääräyksiksi*. Ne on siis pidettävä erillään edellä RakL 36¹ §:ssä mainittujen käyttötarkoitusten selityksistä. Vain ne asema-kaavakartan merkintöjen selitykset, jotka eivät kohdistu em. käyttö-tarkoituksiin, ovat asemakaavamääräyksiä.⁶²

RakA sisältää esimerkkiluettelot siitä, millaisia asemakaavamää-räykset voivat olla. Ne on laadittu yhtäältä rakennuskortteleita ja toisaalta muita alueita varten. Rakennuskortteleita koskevista asema-kaavamääräyksistä RakA 33¹ § mainitsee määräykset rakennuskorttelin käytöstä tiettyä tarkoitusta varten, rakennusrajoista, -alasta ja -asemasta

⁶¹ Larma s. 126.

⁶² Larma s. 573.

sekä tiheydestä ynnä rakennusten ja huoneistojen enimmäismäärästä, kerrosten lukumäärästä ja rakennusten korkeudesta, rakennusaineista, julkisivuista ja katoista, pihamaista, istutusvelvollisuudesta, rakentamisesta rakentamattoman tonttimaan alapuolella, tunneleista ym. tiloista, kiellosta järjestää ulospääsytie katualueelle, läpikulkuaukoista eräissä tapauksissa, ikkunoiden sijoittamisesta, johdoista, aidoista sekä autojen säilytys- ja pysäköimispaikoista.

Esimerkkeinä muiden alueiden kuin rakennuskortteleiden asemakaavamääräyksistä RakA 34 § mainitsee määräykset alueen alla ja yläpuolella olevan tilan käyttämisestä, tasoristeyksistä tai liikenteestä vaara-alueella, tunnelin ja sillan rakentamisesta, eräitä vesialueita koskevista määräyksistä sekä virkistys-, liikenne-, vaara- tai erityisalueiden järjestämisestä ja rakentamisesta. Näillä esimerkkiluetteloilla on erittäin tärkeä merkitys, koska niistä saadaan selville asemakaavamääräyksillä järjestettävät asiat. Sen sijaan ne jättävät avoimeksi sen kysymyksen, millä tavoin kysymyksessä oleva asia voidaan järjestää.⁶³

Rakennuskaavamääräykset. — RakL 96¹ §:n mukaan rakennuskaavan tulee osoittaa eri tarkoituksiin aiottujen alueiden kuten rakennusmaan, yleiseen liikenteeseen käytettävien liikenneväylien ja muiden yleisten alueiden sijainti ja rajat. Tarpeen vaatiessa voidaan rakennuskaavassa selvittää myös maaston korkeussuhteet, maaperän laatu sekä viemäroimis- ja vedensaantimahdollisuudet. Erityisistä syistä voidaan osoittaa alueita maa- ja metsätaloutta varten (RakL 96² §, 301/1965). Jos sanotun lisäksi tarvitaan erityisiä ohjeita rakennuskaava-alueen käyttämisestä, on kaavaan otettava sitä koskevat määräykset (RakL 96³ §, 301/1965). Viimeksi mainittuja kutsutaan *rakennuskaavamääräyksiksi*.

RakA 114² §:n (673/1967) mukaan rakennuskaavasta on soveltuvin osin voimassa, mitä asetuksen 32—35 §:ssä on asemakaavasta säädetty ottaen kuitenkin huomioon RakL 95² §:n säännökset. Tämän perusteella voidaan todeta, että rakennuskaavamääräysten tulee soveltuvin osin vastata sitä, mitä edellä on sanottu asemakaavamääräyksistä RakA 33 ja 34 §:ien nojalla. Kuitenkin sillä varauksella, että rakennuskaava tyydyttävästi täyttää ne vaatimukset, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetyille rakennustoiminnalle ja että kaava tulee niin yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen kuin olosuhteiden

⁶³ Larma s. 574.

mukaan on mahdollista, sekä että tarpeettomia kustannuksia vältetään ja riittävää huomiota kiinnitetään voimassa oleviin omistusoikeussuhteisiin (RakL 95² §). Momentin mukaan rakennuskaava saadaan kuitenkin laatia yksityiskohtaisemmaksi asemakaavan tapaiseksi, milloin taloudelliset edellytykset ovat olemassa sellaisen kaavan toteuttamiseen ja sitä muutoinkin on pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Yleiskaavamääräykset. — Yleiskaava on koko kunnan aluetta koskeva vapaaehtoinen suunnitelma, joka hahmottaa kunnan vastaisen järjestyksen ja rakentamisen pääkohdat. Se sisältää pääpiirteet maan käyttämisestä eri tarkoituksiin, kuten rakentamista sekä tärkeimpiä liikenneväyliä ja muita yleisiä tarpeita varten. Yleiskaava-alueen käyttämisestä määrätään tarkemmin yleiskaavaan otettavin määräyksin, joita laki kutsuu *yleiskaavamääräyksiä* (RakL 28³ §). Yleiskaavamääräykset ovat yleiskaavan osa. Nekin ovat yleisesti ottaen verrattavissa asemakaavamääräyksiin.⁶⁴

Sekä asema- että yleiskaavamääräykset voivat tulla sovellettaviksi myöskin maalaiskunnan alueella. Jos kunnanvaltuusto on päättänyt asemakaavan laadittavaksi, sovelletaan alueella, jota päätös koskee vastaavasti, mitä edellä on kaupunkien osalta selostettu (RakL 117¹ §, 250/1966) ja se, mitä on säädetty mm. kaupunginvaltuustosta on vastaavasti voimassa kunnanvaltuustosta (RakL 117² §). Jos taas yleiskaava katsotaan maalaiskunnassa tarpeelliseksi, on noudatettava edellä selostettuja kaupunkien osalta annettuja säännöksiä ja on maalaiskunnan yleiskaavalla samat oikeusvaikutukset kuin yleiskaavalla on kaupungeissa (RakL 119 §). Vastaavasti sovelletaan asetuksen kaupunkien asemakaavaa ja yleiskaavaa koskevia määräyksiä (RakA 135 §, 673/1967 ja 136 §).

Jos edellä käsiteltyjä kaavamääräyksiä verrataan rakennusjärjestykseen otettaviin säännöksiin, on ensinnäkin todettava, että ensiksi mainitut ovat ensisijaisia. RakA 17 §:n mukaan rakennusjärjestyksessä olevia säännöksiä on noudatettava, ellei asemakaavassa, rakennuskaavassa tai yleiskaavassa ole toisin määrätty. Tätä voidaan perustella jo yleisellä tulkintaohjeella *lex specialis derogat legi generali*. Asemakaava erityissäännöksenä syrjäyttää rakennusjärjestyksen, joka on luonteeltaan yleinen.⁶⁵ Kaavamääräysten ja rakennusjärjestyk-

⁶⁴ Ks. Larma s. 117.

⁶⁵ Ks. Larma s. 127.

sen periaatteellinen ero onkin juuri siinä, että jälkimmäinen sisältää koko kunnan aluetta tarkoittavia yleisiä määräyksiä, kun kaavamääräykset taas ovat kortteli- ja tonttikohtaisia, niillä säädellään vain asianomaisia kaava-alueita.⁶⁶ Erittäin yksityiskohtaisina säännöksinä kaavamääräykset myöskin kajoavat verrattain syvästi yksityisiin intresseihin esim. rajoittamalla yksityisen oikeutta vapaasti käyttää omaisuuttaan. Rakennusjärjestyksellä yleisluontoisempia määräyksiä sisältävänä ei sen sijaan ole yhtä suuressa määrin oikeuksia ja velvollisuuksia synnyttävää vaikutusta.⁶⁷

2. Aikaisemmin ei asemakaavoihin sisällytetty tekstimerkintöjä, jotka olisivat olleet varsinaisia asemakaavamääräyksiä sanan nykyisessä merkityksessään. Asemakaavas suunnitelma käsitti pääasiallisesti vain piirroksen. Vasta AKL:ssa otettiin käytäntöön järjestelmä, jonka mukaan asemakaavan tuli sisältää piirroksen lisäksi myöskin tekstin muodossa annettuja määräyksiä.⁶⁸ AKL 3 § sisälsi vastaavanlaiset säännökset asemakaavasta kuin RakL 35 ja 36 §:ät. Ensin mainittiin, että asemakaavassa oli osoitettava alueen rajat ja tarkoitukset, joista annettiin esimerkit, ja sen jälkeen säädettiin niin ikään esimerkkiluetteloin muista tarpeellisista määräyksistä eli juuri asemakaavamääräyksistä. Tällä tavoin asemakaavamääräykset tulivat kunnallisen säädösvallan piiriin.

Yleiskaavamääräysten osalta asia toteutettiin vasta nykyisessä RakL:ssa. Samoin on asianlaita rakennuskaavamääräysten osalta, kuitenkin sillä erotuksella, että ne, samoin kuin rakennusjärjestyksen, tulivat kunnallisen säädösvallan piiriin vasta 1. 1. 1967 alkaen.

3. SÄADÖSTEN ANTAMISEN MUODOLLINEN JÄRJESTYS

A. Yleistä

Kunnallisten säädösten antamisjärjestys ei ole täysin yhdenmukainen vaan vaihtelee siitä riippuen, mistä säädöksestä on kysymys. Erikoislakeihin perustuvien kunnallissääntöjen sekä muiden KL:n ulkopuolisten

⁶⁶ *Larma* s. 69.

⁶⁷ Lvk n:o 2/1924 s. 70, 222.

⁶⁸ Lvk n:o 2/1924 s. 82—83; *Larma* s. 573.

säädösten osalta on lakeihin otettu erikoismääräyksiä siitä, mitä säädöksen antamisessa on noudatettava. Eräissä tapauksissa tyydytään sanomaan, että säädös on annettava siinä järjestyksessä kuin kunnallissääntöjen antamisesta on säädetty. Tällöin noudatetaan samoja säännöksiä kuin KL 12 §:n tarkoittamia kunnallissääntöjä annettaessa.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että kunnallinen lainsäädäntöakti jakautuu kolmeen pääosaan, säädöksen hyväksymiseen, vahvistamiseen ja toimenpiteisiin sen voimaantulemiseksi. Sen lisäksi on tiettyjen säädösten osalta otettava huomioon eräitä yksilöllisiä edellytyksiä, jotka eivät kuulu kaikkien säädösten antamisjärjestykseen. Seuraavassa tarkastellaan tätä säädösten antamisen muodollista puolta. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että seuraavassa esityksessä sanat »hyväksyminen», »vahvistaminen» ja »antaminen» ovat teknillisiä termejä, joita ei voida käyttää synonyymeina. Jonkun säädöksen hyväksyminen on aina kunnan viranomaisen asia, kun taasen vahvistaminen kuuluu sen valtion viranomaisen tehtäviin, jolle hyväksytty säädös on alistettava. Säädöksen »antaminen» puolestaan tarkoittaa molempia, sekä hyväksymistä että vahvistamista eli kunnallista säädäntöaktia ylipäänsä.

B. Säädöksen hyväksyminen.

Mitä kunnallisen säädöksen hyväksymiseen tulee, kuuluu se kaikkien säädösten osalta kunnallisvaltuuston toimivaltaan. Asianomaiset lait tyytyvät vain toteamaan, että säädöksen hyväksyminen on kunnallisvaltuuston (kaupunginvaltuuston tai kunnanvaltuuston) tehtävä, mutta ne eivät sisällä määräyksiä varsinaisesta valtuustokäsittelystä. Tässä suhteessa noudatetaan KL:n yleisiä säännöksiä asioiden käsittelystä, joten kunnallisen säädöksen hyväksyminen valtuustossa tapahtuu samassa järjestyksessä kuin minkä muun valtuustoasian käsittely hyvänsä. Karkeasti luonnehtien hyväksymiseen kuuluu siis ensiksi asian valmistelu kunnallishallituksessa sekä varsinainen valtuustokäsittely.

KL 44 §:n mukaan on lähes poikkeuksettomana sääntönä, että kunnallishallituksen on valmisteltava ne asiat, jotka se valtuustolle lähettää. Nimenomaan kunnallisten säädösten osalta on asian laajakantoisuuden vuoksi valmistelulla mitä tärkein merkitys ja edellyttää se käytännössä yleensä komiteoiden ym. asiantuntijaelimien suorittamaa perusmuokkausta, jolta pohjalta kunnallishallitus sitten valmistaa oman esityksensä.

Varsinaisessa valtuustokäsittelyssä noudatetaan KL 27 §:n määräyksiä, jonka mukaan päätöksen tekemisen järjestykseen kuuluu asian esittely, keskustelu, äänestys ja päätöksen toteaminen.⁶⁹ Huomautettakoon, että kunnallisen säädöksen hyväksyminen ei vaadi määräenemmistöä vaan voidaan asia ratkaista yksinkertaisella ääntenenemmistöllä.

Sen jälkeen kun valtuusto on tehnyt säädöksen hyväksymistä koskevan päätöksensä, on tarkistettu pöytäkirja yleisen säännön mukaan pidettävä muutoksenhakuosoituksella varustettuna nähtävänä edeltäpäin ilmoitettuna päivänä kunnan- tai kaupungintalossa tahi muussa valtuuston määrättävässä paikassa (KL 30¹ §). Tämä tarkoittaa sitä, että ilmoittamisen on tapahduttava sillä tavoin kuin muutkin kunnalliset ilmoitukset, ts. julkaisemalla erityisellä taululla julkisten kuulutusten ilmoituspaikassa tai muullakin valtuuston päättämällä tavalla (KL 32 §). Paitsi kunnallishallinnossa vallitsevan julkisuusperiaatteen toteutumista, on nähtävillä pitämisestä se vaikutus, että siitä alkaa, kuten myöhemmin lähemmin esitetään, kunnan jäsenelle kuuluva valitus aika. Se aika, jonka kuluessa pöytäkirja on asetettava nähtäväksi, riippuu harkinnasta, mitään määräaikaa ei ole säädetty. Mitä nopeammin päätös halutaan lainvoimaiseksi, sitä pikemmin se on pantava nähtäväksi.⁷⁰

Tärkeätä on huomata, että valtuuston päätöstä, jolla joku kunnallinen säädös on hyväksytty, ei tarvitse antaa tiedoksi kenellekään yksityisesti. KL 31¹ §:ssä säädetään, että jos valtuuston päätös koskee jotakuta yksityisesti ja tämä voi sillä perusteella päätöksestä valittaa, on se todistettavasti annettava hänelle tiedoksi pykälässä lähemmin mainitulla tavalla. Kun kunnallisen säädöksen hyväksyminen ei voi loukata kenenkään yksityistä oikeutta sillä tavoin, että siitä tällä perusteella olisi valitusoikeus, eivät ko. päätökset kuulu yksityisesti tiedoksiannettavien ryhmään. Tästäkin tulee tarkemmin puhe tuonnempana (ks. s. 172).

Eräiden kunnallisten säädösten osalta on määrätty, että jo säädösehdotus on saatettava kuntalaisten tiedoksi. Tällaisia ovat (PaloA 10 §, VäestöA 5 §) ensinnäkin palojärjestys ja väestönsuojelujärjestys, joita koskeva ehdotus on kunnallishallituksen toimesta pidettävä yleisön nähtävänä 30 päivän ajan, minkä kuluessa sitä vastaan saadaan tehdä kirjallisia muistutuksia, jotka on toimitettava kunnallishallitukselle. Nä-

⁶⁹ Lähemmin *Kuuskoski—Hannus* s. 126 ss.

⁷⁰ Lähemmin *Kuuskoski—Hannus* s. 146 ss.

tävillä pitämisestä on myöskin kuulutettava niinkuin kunnallisten ilmoitusten julkaisemisesta on säädetty. Samaa on noudatettava sanottuja säädöksiä muutettaessa. Vastaavasti on meneteltävä myöskin rakennusjärjestyksen sekä kaavamääräysten osalta. RakL 125¹ §:n mukaan niitä koskeva ehdotus on, sillä tavoin kuin asetuksella säädetään, pantava julkisesti nähtäväksi ja niille, joiden etua tai oikeutta se saattaa koskea, on varattava tilaisuus tehdä ehdotusta vastaan muistutuksia.

Mitä ensiksi tulee rakennusjärjestykseen, on se, samoin kuin palo- ja terveydenhoitojärjestykset, ennen esittämistään kunnallisvaltuuston hyväksyttäväksi pidettävä julkisesti nähtävänä 30 päivän ajan, josta on ilmoitettava niinkuin kunnallisten ilmoitusten julkaisemisesta on säädetty ja on muistutukset tehtävä kirjallisesti kunnallishallitukselle ennen nähtävilläoloajan päättymistä. Tämän lisäksi on ehdotuksesta hankittava terveydenhoito- ja palolautakuntien sekä kaupungissa maistraatin ja maalaiskunnassa rakennuslautakunnan lausunnot (RakA 14¹ §, 673/1966).

Asemakaavan osalta määrätään RakA 32³ §:ssä (673/1966) nimenomaan, että ehdotusta laadittaessa tulee kaupungin viranomaisten tarpeen mukaan neuvotella niiden viranomaisten kanssa, joiden hallintoalaa asemakaava koskee ja milloin asialla on olennaista merkitystä seutukaavoituksen kannalta, seutukaavaliitolle on riittävän varhaisessa vaiheessa annettava tilaisuus lausunnon antamiseen. Asemakaavaehdotus on sitten kaupunginhallituksen toimesta pidettävä julkisesti nähtävänä vähintään 14 päivän ajan sen jälkeen kun nähtäville asettamisesta on ilmoitettu niinkuin kunnalliset ilmoitukset kaupungissa julkaistaan ja on muistutukset ehdotusta vastaan toimitettava kaupunginhallitukselle ennen nähtävänäoloajan päättymistä (RakA 39¹ §). Sama pitää paikkansa kunnanhallitukseen nähden rakennuskaavaehdotuksen osalta, kuitenkin siten, että se on pidettävä yleisesti nähtävänä 30 päivän ajan (RakA 116¹ §, 673/1966). Nähtäville asettamisesta on kaupungin- ja kunnanhallituksen toimesta erikseen annettava todisteellinen tieto kunnalle, joka rajoittuu asema- ja rakennuskaava-alueeseen samoin kuin sellaiselle kaavoitettavaan alueeseen kuuluvan maan omistajalle ja haltijalle, jonka kotipaikka on toisella, henkikirjassa mainitulla tai muulla tunnetulla paikkakunnalla maassa, ei kuitenkaan milloin asianomainen on hyväksynyt kaavaehdotuksen. Ilmoituksen on katsottava tulleen asianomaisen tietoon, jos se on vähintään viikkoa ennen nähtäville

asettamista annettu kirjattuna postissa kuljetettavaksi (RakA 116² §, 673/1966 ja 39² §).

Asemakaavaehdotukseen on RakA 39³ §:n (673/1966) mukaan myöskin hankittava maistraatin, terveydenhoito- ja palolautakuntien sekä naapurikuntien lausunnot, milloin ne on katsottava tarpeelliseksi. Niinkään on hankittava lausunto seutukaavaliitolta, mikäli se edellä mainitun RakA 32³ §:n säännökset huomioon ottaen vielä on pidettävä tarpeellisena. Rakennuskaavaehdotukseen pätee sama sillä erotuksella, että maistraatin sijasta lausunto on hankittava rakennuslautakunnalta (RakA 116³ §, 673/1966). Mikäli asema- ja rakennuskaavaehdotuksia vastaan tehdään muistutuksia, tulee ne asettaa uudelleen nähtäväksi ainoastaan siinä tapauksessa, että niihin on muistutuksen johdosta tehty olennaisia muutoksia (RakA 116⁴ §, 673/1966 ja 39⁴ §). Jos maalaiskunnan kunnanvaltuusto päättää asemakaavan laatimisesta, sovelletaan asianomaisella alueella niitä säännöksiä, mitä kaupungista on säädetty (RakA 135 § 673/1966).

Myöskin yleiskaavaehdotusta laadittaessa tulee kunnan viranomaisten tarpeen mukaan neuvotella niiden viranomaisten kanssa, joiden hallintoalaa yleiskaava koskee (RakA 28 §). Ehdotus yleiskaavaksi on pidettävä julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan eli siis saman ajan kuin rakennuskaavasta on säädetty, minkä lisäksi siitä on ilmoitettava ja muistutukset sitä vastaan tehtävä vastaavalla tavalla kuin edellä on sanottu (RakA 20 ja 136 §).

C. Säädöksen vahvistaminen.

Sen jälkeen kun kunnallinen säädös on kunnallisvaltuustossa hyväksytty, on päätös *alistettava* asianomaisen valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Poikkeuksen muodostavat ainoastaan aukiolomääräykset ja järjestyssääntö kiinteistön liikenteelle aiheuttamasta haitasta ja vaarasta, joita ei nimenomaisen säännöksen puuttuessa tarvinne lainkaan alistaa. AukioloL 3 § säättää ainoastaan, että »asianomaisen kunnan valtuusto määrätköön ajan», mikäli on kysymys edellä mainituista liikkeistä. Kun lainkohdassa ei mainita, että aukiolomääräykset olisi hyväksyttävä nimenomaan siinä järjestyksessä kuin kunnallissäännöistä on määrätty, on katsottava, että nämä säädökset jäävät alituspakon ulkopuolelle. Kun TieliikA 3 §, toisin kuin muut sanotun asetuksen

pykälät, jotka määrittävät kunnallista säädöskompetenssia, ei myöskään nimenomaan edellytä alistamista, voitaneen järjestyssääntö kiinteistön liikenteelle aiheuttamasta haitasta ja vaarasta hyväksyä niinkään alistamatta. Eri asia tietysti on, jos kysymykseen tulevat määräykset sisällytetään esim. poliisijärjestykseen tai erillinen sääntö muuten annetaan KL 12 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Muiden kunnallisten säädösten osalta alistusviranomaisen vaihtelee säädöstyypistä riippuen. Lääninhallituksen vahvistettavaksi lähetetään kunnallisvaltuuston päätökset, joissa on hyväksytty palojärjestys (PaloL 5² §), KL 12 §:ssä tarkoitetut kunnallissäännöt, satamaolojen edistämistä koskevia sääntöjä lukuunottamatta, sekä rakennusjärjestys maalaiskunnan osalta ja rakennuskaava (RakL 16 ja 97² §, 250/1966). Kun PolA 31 § säättää, että poliisijärjestys on laadittava siinä järjestyksessä kuin kunnallislaki määrää ja TieliikA 30 ja 22³ §:ien mukaan liikenteen rajoittamismääräykset sekä raitiovaunuliikennettä koskevat määräykset on annettava siinä järjestyksessä kuin kunnallissäännön antamisesta on säädetty, seuraa siitä, että nämä säädökset on KL 12 §:n nojalla alistettava niin ikään lääninhallituksen vahvistettavaksi. Liikenteen rajoittamismääräysten osalta on erikoisuutena huomattava, että em. lainkohdan mukaan ne voidaan antaa vain kulkulaitosten ja yleistentöiden ministeriön suostumuksella. Tämä merkitsee sitä, että ennen kuin asianomainen valtuustopäätös alistetaan lääninhallitukseen, on määräyksille saatava ministeriön suostumus.

Sisäasiainministeriön vahvistettavaksi taasen alistetaan väestönsuojelujärjestys (VäestöL 7 §), rakennusjärjestys kaupunkien osalta (RakL 16 §, 250/1966), satamaolojen edistämistä tarkoittavat kunnallissäännöt (KL 12 §) ja, sekä kaupunki- että maalaiskuntien osalta, yleiskaava (RakL 29 §, 119 §) ja asemakaava (RakL 38¹ §, 117¹ §, 250/1966).

Lääkintöhallitus puolestaan vahvistaa terveydenhoitojärjestyksen (TervL 14¹ §).

Kunnallisen säädöksen alistamisessa valtion viranomaisen vahvistettavaksi noudatetaan osaksi KL:n yleisiä säännöksiä kunnallisvaltuuston päätöksen alistamisesta ja osaksi erityislakeihin otettuja määräyksiä. KL 169 §:ssä säädetään, että kunnallisvaltuuston päätös, joka tullakseen voimaan on alistettava valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, lähetettäköön lääninhallitukselle. Tämän mukaan kaikki edellä mainitut sisäasiainministeriön vahvistettavaksi kuuluvat säädösten hyväksymistä koskevat valtuuston päätökset on

toimitettava lääninhallitukselle. Samoin on tietysti asianlaita silloin, kun lääninhallitus on alistusviranomaisena. Jos alistusviranomaisena ei ole valtioneuvosto, sisäasiainministeriö eikä lääninhallitus, lienee katsottava, että alistettava päätös on silloin lähetettävä suoraan alistusviranomaiselle.⁷¹ Tämän mukaisesti terveydenhoitojärjestyksen hyväksymistä koskeva valtuuston päätös lähetetään suoraan lääkintöhallitukselle.

Säännön mukaan kuuluu alistamisesta päättäminen päätöksen tehneelle viranomaiselle eli nyt esillä olevissa tapauksissa kunnallisvaltuustolle. Alistettavan päätöksen taasen lähettää asianomaiselle viranomaiselle kunnallishallitus. Kun KL 170 §:ssä säädetään, että kunnallisvaltuuston päätöksen, joka on alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi, lähettää lääninhallitukselle kunnallishallitus, saattaisi siitä saada sen käsityksen, että kunnallishallituksen toimivaltaan kuuluisi lähettää ainoastaan lääninhallitukselle alistettavat valtuuston päätökset. Näin ei asianlaita ilmeisestikään ole, vaan on katsottava lähettämisoikeuden ja velvollisuuden aina kuuluvan kunnallishallitukselle. Tämä käy epäsuorasti ilmi KL 171 §:stä, jonka mukaan kunnallishallituksen on toimitettava alistaminen, vaikka valtuuston päätöksessä, joka on alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, ei ole määrätty alistamisesta. Lainkohta puhuu ylipäänsä valtion viranomaisesta alistusviranomaisena ja antaa kunnallishallitukselle itsenäisen vallan päättää alistamisesta silloinkin kun valtuusto laiminlyö siitä määrätä.

Eräässä mielessä alistamisvelvollisuus liittyy kunnallishallituksen yleiseen velvollisuuteen valvoa valtuuston päätösten laillisuutta (vrt. s. 166). Jos kunnallishallitus nimittäin havaitsee, että valtuuston päätös on syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä tai menee valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai muutoin on lain tai asetuksen vastainen, on se velvollinen jättämään päätöksen toimeenpanematta ja ilmoittamaan siitä viipymättä valtuustolle (KL 73³ ja 92² §). Siinä tapauksessa, että kunnallishallitus täyttäessään tätä yleistä valvontavelvollisuuttaan havaitsee valtuuston laiminlyöneen päättää alistamisesta, voi kunnallishallitus KL 171 §:n sisältämän erikoisvaltuutuksen perusteella itse toimittaa alistamisen.⁷²

⁷¹ Kuuskoski—Hannus s. 500.

⁷² Vrt. Kuuskoski—Hannus s. 503.

Alistaessaan valtuuston päätöksen kunnallishallituksen on lähetettävä asianomaiselle viranomaiselle ensinnäkin virallisesti oikeaksi todistettu eli pöytäkirjan pitäjän todistama ote (KL 33 §) valtuuston pöytäkirjasta. Sen oheen kunnallishallituksen on liitettävä oma lausuntonsa asiasta (KL 169 ja 170 §). Lausunnossaan kunnallishallitus on oikeutettu täysin itsenäisesti ilmoittamaan mielipiteensä alistettavasta päätöksestä. Kunnallishallituksen tehtävänä ei siis ole ainoastaan »postikonttorina» toimittaa perille alistettava päätös ja ehdottaa sen vahvistamista, vaan voi se omine perusteluineen esittää myöskin päätöksen jättämistä vahvistamatta tai sen palauttamista valtuustolle.⁷³ Kun, kuten tullaan näkemään, alistettava asia eräissä tapauksissa voidaan joiltakin osin jättää vahvistamatta, voinee kunnallishallitus lausunnossaan esittää myös tällaista menettelyä.

Alistamisen ajasta on säädetty, että jollei alistettavaa päätöstä ole toimitettu sille viranomaiselle, jolle se on lähetettävä, vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä, on päätös rauennut (KL 173² §). Lain nimenomaisen sanonnan mukaan aika lasketaan päätöksen tekemisestä eikä siis pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä, josta valitusaikea alkaa. Lain sanonta »sille viranomaiselle, jolle se on lähetettävä» oikeuttaa päättelemään, että yhden vuoden määräaika koskee lähinnä lääninhallitusta, jolle, paitsi sille itselle alistettavia, myöskin muille edellä mainituille viranomaisille alistettavat päätökset on lähetettävä. Terveystoimintajärjestyksen osalta, jota edellä sanotun mukaisesti ei lainkaan ole lähetettävä lääninhallitukselle, on kuitenkin katsottava, että se on sanotussa määräajassa toimitettava lääkintöhallitukselle.

Kunnallishallitus ei saa toimittaa alistamista ennen kuin valtuuston pöytäkirja on tarkistettu. Asiakirjain lähettämisestä annetun lain 1 §:n nojalla alistamisasiakirjat saa toimittaa myöskin postin tai lähtetin välityksellä.

Alistamismenettelyä koskevista erikoissäännöksistä on ensinnäkin huomattava RakA 40¹ § (673/1966), jossa säädetään, että kun hyväksytty asemakaava alistetaan, on asemakaavakartta ja selostus liitettävä mukaan neljänä, tai jos kysymys on muusta kuin tontti- ja yleisten alueiden rekisteriin merkitsemisestä, viitenä kappaleena. Kartassa on oltava todistus, että se on valtuuston päätöksen mukainen ja on asia-

⁷³ Kuuskoski—Hannus s. 500.

kirjoihin liitettävä muistutukset ja lausunnot, mikäli niitä ei ole otettu pöytäkirjaan tai siinä riittävästi selostettu. Hyväksyttyä rakennuskaavaa alistettaessa on rakennuskaavakartta ja selostus oheistettava viitenä kappaleena ja on kartoissa oltava mainittu todistus sekä asiakirjoihin liitettävä muistutukset ja lausunnot edellä sanotun mukaisesti (RakA 116^s §, 673/1966). Viimeksi mainittu on liitettävä asiakirjoihin myös yleiskaavaa alistettaessa (RakA 30¹ ja 136 §). Nimenomaisen säännöksen perusteella on palojärjestyksen hyväksymistä koskeva valtuuston päätös alistettava neljänä kappaleena (PaloA 11 §). Itsestään selvää on, että alistukseen aina saadaan liittää muitakin kuin laissa nimenomaan mainittuja asiakirjoja, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Mikäli lääninhallitus ei ole alistusviranomainen, on sen toimitettava sille lähetetyt alistusasiakirjat edelleen asianomaiselle viranomaiselle sekä oma lausuntonsa asiasta. Tätä ei kuitenkaan saa tehdä ennen kuin määräaika valituksen tekemiseen on päättynyt (KL 169 §). Samoin kuin kunnallishallituksen lausunnossaan, on lääninhallituksenkin omassa lausunnossaan ensinnäkin ilmoitettava käsityksensä perusteluineen. Se voinee esittää, paitsi päätöksen vahvistamista tai vahvistamatta jättämistä tahi mahdollisesti asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi myöskin säädöksen vahvistamista osittain, mikäli edellytysten tällaiselle menettelylle katsottaisiin olevan olemassa. Kun valitus, vaikka se säännön mukaan tehdään alistusviranomaiselle (KL 177 §), eräissä tapauksissa on mahdollista jättää myöskin lääninhallitukselle, on viimeksi mainitun lausunnossaan edelleen ilmoitettava, onko valituksia jätetty ja jos niin on asianlaita, liitettävä oheen valitusasiakirjat.

Mitä itse vahvistamismenettelyyn tulee, on asiaa koskevana perussäännöksenä mainittava KL 173 §, jonka mukaan valtioneuvostoon, sisäasiainministeriöön tai lääninhallitukseen alistettu päätös on vahvistettava muuttamatta taikka jätettävä vahvistamatta, jolloin syy tähän on ilmoitettava. Lainkohdan on katsottava ilmaisevan yleisen periaatteen siitä, että alistusviranomainen ei saa muuttaa alistettua valtuuston päätöstä. Vaikka KL siis nimenomaan mainitsee ainoastaan edellä mainitut viranomaiset, on periaatteen katsottava koskevan myöskin muita alistusviranomaisia. Ellei näin olisi, ei kunnilla enää olisi oikeutta itse päättää omista asioistaan.⁷⁴ Jos alistusviranomainen voisi muut-

⁷⁴ Vrt. Kuuskoski—Hannus s. 507.

taa alistettavaa päätöstä, ei kunnallisesta säädösvallastakaan saatettaisi puhua. Sanotusta seuraa, ettei lääkintöhallitus ole oikeutettu muuttamaan sen vahvistettavaksi alistettua päätöstä, jolla terveydenhoitojärjestys on hyväksytty, vaikkei KL 173 § nimenomaan mainitsekaan tätä viranomaista.

Sanottu ei ole ristiriidassa sen asian luonnosta johtuvan seikan kanssa, että KL 173¹ §:n mukaan alistettuun päätökseen saadaan tehdä oikaisunluonteisia korjauksia. Rakennusjärjestyksen ja kaavojen vahvistamisen osalta asiasta määrätään nimenomaisesti RakL 127 §:ssä (250/1966) ja muiden säädösten kohdalta sovelletaan KL 173 §:ään (616/1962) otettua yleissäännöstä.

Mitenkä edellä mainittuun pääperiaatteeseen alistetun päätöksen muuttamatta hyväksymisestä tai epäämisestä liittyy kysymys siitä, onko alistusviranomaisella valta jättää alistettu päätös joltakin osin vahvistamatta? Onko päätös toisin sanoen jätettävä kokonaisuudessaan vahvistamatta silloinkin, kun alistusviranomainen katsoo vain osan siitä olevan sen laatuinen, että päätös siltä osin olisi evättävä? Kuuskoski-Hannuksen selitysteoksessa todetaan, että alistettu päätös yleensä muodostaa käytännössä kokonaisuuden. Jokin kohta on ehkä valtuustossa saatu hyväksytyksi vain sillä edellytyksellä, että toinenkin hyväksytään. Vahvistamalla päätöksen toisen kohdan, mutta jättämällä toisen vahvistamatta syrjäytettäisiin kunnan itsehallintovalta, minkä johdosta teoksessa periaatteessa katsotaan, että alistettu päätös on kokonaisuudessaan joko vahvistettava tai jätettävä vahvistamatta, jollei erityissäännöksistä muuta johdu.⁷⁵ Tällainen erikoissäännös on nyttemmin lainmuutoksella sisällytetty RakL:iin. Sen 127³ §:ssä (250/1966) säädetään, että päätös, jolla on hyväksytty kaava tai rakennusjärjestys, voidaan jättää vahvistamatta myös osittain.

Vaikka Kuuskoski-Hannuksen kantaa onkin periaatteessa pidettävä perusteltuna, lieene kuitenkin katsottava, että myöskin sellaiset valtuuston päätökset, joilla on hyväksytty jokin muu säädös kuin kaava- tai rakennusjärjestys, on mahdollista jättää osittain vahvistamatta edellyttäen, että vahvistamatta jätettävä osa muodostaa täysin elimellisen kokonaisuuden, joka ei millään tavoin asiallisesti ole sisällöltään riippu-

⁷⁵ m.t. s. 508.

vainen päätöksen hyväksytystä osasta. Tämän kannan on KHO omaksumut rakennusjärjestyksen osalta jo ennen edellä mainittua lainmuutosta (KHO 18.3.1964, taltio 1431). Jollei alistettua päätöstä milloinkaan voitaisi jättää osittain vahvistamatta, saattaisi jossain yksityistapauksessa seurata kunnalle vahingollisia ja tarpeettomia viivästysym. seuraamuksia⁷⁶ tai myöskin haittaa yleisemmässä mielessä. Sano-kaamme sen kautta, että joku yleisen edun kannalta tärkeä asia-alue jäisi kokonaan säätelemättä pitkiksi ajoiksi vain sen vuoksi, että alistettavaa säädöstä joltain kokonaisuuden kannalta merkitykseltömältä osalta ei voitaisi vahvistaa. Kuitenkin on katsottava, että tällainen osittainen vahvistamatta jättäminen saattaa tulla kysymykseen vain erikoisissa poikkeustapauksissa, jolloin siihen on olemassa erittäin tähdellinen ja perusteltu syy.

Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa jo siitä, että alistettua päätöstä vahvistaessaan alustusviranomaisen on oikeutettu tutkimaan sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuuskysymykset, josta tulee lähemmin puhe myöhemmin laillisuusvalvontaa käsiteltäessä.

Kun alistamalla vahvistettu kunnallisvaltuuston päätös halutaan muuttaa, on noudatettava alistamismenettelyä (KL 174 §). Tästä on olemassa nimenomaiset määräykset erikseen palo-, terveydenhoito- ja rakennusjärjestyksen sekä kaavamääräysten osalta (PaloA 11 §, TervL 14³ §, RakL 127¹ §). Jo alistettukin päätös voitaneen muuttaa ennen kuin se on ehditty vahvistaa. Ratkaisussa KHO 1933 II 2833 katsottiin, että kunnanvaltuusto sai hyväksyä uuden kansakouluohjesäännön, kun kouluhallitus ei ollut vielä vahvistanut sille alistettua vanhaa ohjesääntöä.

Epäselvempi on kysymys siitä, onko alistamismenettelyä noudatettava myöskin silloin, kun alistettuna vahvistettu päätös halutaan kumota. Tällöin on ensinnäkin tehtävä ero pakollisen ja vapaaehtoisen säädöksen välillä. Asian luonnosta johtuu, että pakollista säädöstä ei ole mahdollista kumota hyväksymättä uutta tilalle. Säännön mukaan pakollinen säädös kumoutuukin samalla, kun uusi vahvistetaan. Alistamisongelmaa ei tämän vuoksi käytännössä tuskin pääse syntymäänkään pakollista säädöstä kumottaessa. Kun RakL 127¹ §:n mukaan mm.

⁷⁶ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 508, muistutus 5 ja 6.

rakennusjärjestystä kumottaessa on noudatettava, mitä sen laatimisesta on säädetty, koskee se periaatteessa myös alistamista, vaikka viimeksi mainittu tuleekin toteutettavaksi yleensä uuden säädöksen vahvistettavaksi lähettämisen yhteydessä.

Vapaaehtoisten säädösten osalta lienee periaatteessa katsottava, että kumoamista tarkoittavaa valtuuston päätöstä ei ole alistettava. Kun näet kunnan vapaaseen harkintavaltaan on kuulunut päättää säädöksen hyväksymisestä, ei alustusviranomaisen voi myöskään pakottaa kuntaa vastoin sen tahtoa pitämään voimassa vapaaehtoista säädöstä. Tästä säännöstä on kuitenkin olemassa poikkeuksia sellaisissa tapauksissa, joissa säädöksen vapaaehtoisuus on rajoitettu. Terveydenhoitojärjestyksen hyväksyminen ei, kuten on nähty, periaatteessa ole pakollista. Milloin lääkintöhallitus kuitenkin katsoo sanotun säädöksen yleisen edun kannalta tarpeelliseksi, mutta sitä ei ole hyväksytty, lääkintöhallitus voi määrätä sellaisen hyväksyttäväksi (TervL 14² §). Näin ollen on johdonmukaista, että terveydenhoitojärjestyksen kumoamista koskeva päätös on erikoissäännöksen perusteella alistettava (TervL 14 §:n 3 mom. verr. 1 mom:iin).

Samoin on asianlaita kaavamääräysten osalta. Nekin ovat periaatteessa vapaaehtoisia, mutta liittyvät niin kiinteästi itse kaavoihin, että muodostavat, kuten edellä on käynyt ilmi, osan kaavasta. Sen vuoksi niitäkään ei käy kumoaminen ilman alistamisvelvollisuutta. Tämä seuraa RakL 127¹ §:stä, jonka mukaan mm. kaavoja kumottaessa on noudatettava, mitä niiden laatimisesta on säädetty.

Sanotunlaiset erikoissäännökset on pidettävä yleisen intressin vuoksi annettuina poikkeusmääräyksinä. Ellei sellaista ole olemassa, lienee katsottava, ettei valtuuston päätöstä, jolla vapaaehtoinen kunnallinen säädös on kumottu, tarvitse alistaa.⁷⁷ Mikäli alustuspakko olisi olemassa puheena olevissa tapauksissa, hävitettäisiin kunnan vapaa harkinta päättää säädöksen voimassapitämisestä. Jos kunnan viranomaiset vastoin velvollisuuttaan kuitenkin toimittaisivat alistamisen, ei alustusviranomaisen saa ottaa sitä tutkittavakseen.

Käsitellyn probleeman suhteen voidaan viitata ratkaisuun KHO 1925 II 816, jossa katsottiin, tosin äänestyksen jälkeen, että 1917 MKunL:n nojalla kunnallissääntöjen antamisjärjestyksessä hyväksytyn ja vahvis-

⁷⁷ Vrt. myös Kuuskoski—Hannus s. 512—513, jossa mainitaan muitakin sellaisia alistettavia valtuuston päätöksiä, jotka ovat alistamatta kumottavissa.

tetun nurkkatansseja koskevan päätöksen kumoamista ei tarvinnut sen voimaantulemiseksi alistaa vahvistettavaksi eikä alistusviranomaisen olisi tullut tutkia alistamista.⁷⁸

Sanottu pitää paikkansa myöskin pakollisten säädösten vapaaehtoi-
siin määräyksiin. Vaikka näet itse säädös olisi pakollinen, saattaa sii-
hen sisältyä, kuten aikaisemmin on esitetty, yksityisiä määräyksiä, joi-
den sisällyttäminen säädökseen riippuu kunnan harkinnasta.

D. Säädöksen voimaantulo.

Sen jälkeen kun kunnallinen säädös on vahvistettu, on vielä suo-
ritettava eräitä säädösten antamisen muodolliseen puoleen kuuluvia
toimenpiteitä ennen kuin se tulee voimaan.

KL 13¹ §:n mukaan mm. kunnallissääntöjen vahvistaminen on saa-
tettava yleisön tiedoksi sillä tavalla, kuin kunnalliset ilmoitukset kun-
nassa julkaistaan, sekä lisäksi noudattaen, mitä siitä ehkä on erikseen
säädetty. Tiedoksiannossa on myös mainittava, missä sääntö on yleisön
nähtävänä sekä mistä se on kohtuullisesta hinnasta saatavana. Tämä
yleissäännös koskee ensinnäkin suorastaan kaikkia varsinaisia kunnal-
lissääntöjä eli KL 12 §:ssä tarkoitettuja tai muita pykälän mukaisessa
järjestyksessä annettuja säädöksiä, mutta on yleisön tiedoksi saattami-
sen periaatteen katsottava koskevan myös erityislakeihin perustuvia kun-
nallissääntöjä. Niistä on osaksi olemassa erityissäännöksiä, mutta sel-
laisenkin puuttuessa on pidettävä selvänä, että vahvistettu säädös on
saatettava kuntalaisten tiedoksi ennenkuin sen soveltaminen on mah-
dollista. Tiedotus on toimitettava KL 32 §:n mukaisessa järjestyksessä
eli julkaisemalla se erityisellä taululla julkisten kuulutusten ilmoitus-
paikassa tahi valtuuston ehkä päättämällä muullakin tavalla.

Vastaavan sisältöinen erikoissäännös on olemassa ensinnäkin raken-
nusjärjestyksen osalta RakA 14³ §:ssä (673/1966). Pykälän mukaan
vahvistettu rakennusjärjestys on edellä mainitun sisältöisen tiedoksi-
annon lisäksi viipymättä lähetettävä kunnallishallituksen toimesta maan-
mittauskonttorille, maistraatille ja rakennuslautakunnalle sekä maalais-
kunnan osalta myöskin sisäasiainministeriölle ja kaupunkien osalta lään-
nihallitukselle. Kaavojen vahvistaminen on niinkään saatettava kun-

⁷⁸ Vrt. kuitenkin *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 162, jossa suhtaudutaan varauk-
sin tämän käsityksen oikeellisuuteen.

talaisten tiedoksi edellä mainitulla tavalla (RakA 40² ja 117¹ § 673/1966, RakA 30² §).

Asemakaavakartasta ja selostuksesta on lähetettävä kaupunginhallituksen toimesta jäljennös vahvistusmerkinnällä varustettuna maistraatille sekä asian laadun mukaan seutukaavaliitolle ynnä muille asianomaisille viranomaisille. Rakennuskaavakartta ja selostus vahvistusmerkintöineen puolestaan lähetetään kunnanhallituksen toimesta rakennuslautakunnalle sekä asian laadun mukaan seutukaavaliitolle, tie- ja vesirakennushallitukselle ja muille asianomaisille viranomaisille. Palojärjestyksen osalta säädetään erikseen, että se on pidettävä yleisön saatavana ja on lääninhallituksen lähetettävä vahvistetusta palojärjestyksestä tiedotus sisäasiainministeriölle (PaloL 10⁸ §, PaloA 11 §).

Entä onko aukiolomääräyksistä ilmoitettava kuntalaisille? Aukiolomääräyksethän eivät ole kunnallissääntöjä sanan varsinaisessa merkityksessä eikä niitä, kuten edellä mainittiin, ole alistettava minkään valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Kun KL 13¹ § koskee ainoastaan kunnallissääntöjen vahvistamista, niin onko siitä tehtävä johtopäätös, että aukiolomääräysten hyväksymisestä ei lainkaan olisi tiedotettava? AukioloL 6² §:stä saataneen ehkä johtoa asiassa. Lainkohdan mukaan sosiaaliministeriö voi asianomaisen valtuuston esityksestä päättää, että maito- ja leipäkaupat saadaan määrätyn kunnan alueella pitää avoimna tiettynä aikana laissa lähemmin määrättyt tunnit ja ottaen huomioon eräät edellytykset. Tällainen sosiaaliministeriön päätös on saatettava kunnassa tiedoksi sillä tavoin, kun kunnallisten ilmoitusten tiedoksi-antamisesta on säädetty. Jos nyt sosiaaliministeriön aukioloaikaa koskevista päätöksistä on tiedotettava, on luonnollista, että myöskin valtuuston vastaavanlaisista päätöksistä on ilmoitettava. Sitäpaitsi on katsottava, kuten jo mainittiin, että yleisesti velvoittaviksi normeiksi tarkoitetut määräykset on aina saatettava kuntalaisten tiedoksi, ennen kuin niiden mukaista käyttäytymistä voidaan vaatia.

Sanotusta seuraa, että kaikkien kunnallisten säädösten vahvistamisesta on aina tiedotettava KL 32 §:ssä mainitulla tavalla siitä huolimatta, vaikka asiasta ei olisi nimenomaista määräystä.

Mitä kunnallisten säädösten voimaantuloaikaan tulee, on ensinnäkin huomattava KL 13² §, jonka mukaan, jos kunnallissäännön voimaantuloaikaa ei ole määrätty, sitä on noudatettava siitä päivästä, jona sääntö on em. tavalla tiedoksiannettu. Kunnallissäännön voimaantulo on siis mahdollista määrätä itse säännössä, kuitenkin sillä rajoituksella, ettei

sitä saa määrätä tulevaksi voimaan ennenkuin se on lain mukaan annettu tiedoksi. Jos näin kuitenkin on tapahtunut, lienee katsottava, että kunnallissääntöä on noudatettava vasta tiedoksiantopäivästä, joten itse asiassa säännössä voidaan määrätä se tulevaksi voimaan vain joko tiedoksiantopäivästä tai jostain sitä myöhemmästä ajankohdasta.⁷⁹ Myös tämän on katsottava koskevan kaikkia, sekä erikoislakeihin perustuvia että KL 12 §:ssä tarkoitettuja kunnallissääntöjä ja lienee periaate ulotettavissa kunnallisiin säädöksiin ylipäänsä. RakL 125³ §:ssä on erikoissäännös rakennusjärjestyksestä ja kaavamääräyksistä. Ne tulevat voimaan sen jälkeen, kun tiedoksisaattaminen on kysymyksessä olevin tavoin toimitettu.

Kunnallisten säädösten antamisen muodolliseen puoleen ja voimaantuloon kuuluu myöskin säädösten kieli. Kielilain 10 §:n (141/1935) mukaan julkipanot, ilmoitukset ja kuulutukset tai muut sellaiset asiakirjat, jotka mm. kunnan tahi muun itsehallintoalueen viranomaisen antaa väestölle, on yksikielisellä virka- tai itsehallintoalueella kirjoitettava tämän alueen kielellä ja kaksikielisellä virka- tai itsehallintoalueella maan molemmilla kielillä. Tämän mukaan siis yksikielisessä kunnassa on kunnalliset säädökset laadittava kunnan väestön kielellä ja kaksikielisessä kunnassa molemmilla virallisilla kielillä. Kun säännös koskee nimenomaan myöskin ilmoituksia ja kuulutuksia, on huomattava, että jo aikaisemmin mainitut ehdotukset kunnallisiksi säädöksiksi, jotka annetaan tiedoksi ennen säädösten hyväksymistä, on kaksikielisessä kunnassa pidettävä nähtävänä molemmilla kielillä. Oikeustapauksessa KHO 1940 II 860 katsottiin, että kaksikielisessä kunnassa oli ehdotus rakennusjärjestykseksi oltava yleisön saatavana molemmilla kielillä.

Säädöksen julkaiseminen maan molemmilla kielillä, milloin se lain mukaan on välttämätöntä, on myöskin edellytys sen voimaantulolle. Ratkaisussa KHO 1931 II 843 hylättiin valitus poliisijärjestyksen soveltamisesta, koska se »utgivits i tryck på de båda inhemska språken och ——— i enlighet med ——— polisordningen tillhandahållits allmänheten». Tämän mukaan lienee katsottava, että jos kunnallinen säädös on kaksikielisessä kunnassa annettu ainoastaan toisella virallisella kielellä, sitä ei voida soveltaa.

⁷⁹ Kuuskoski—Hannus s. 92.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kun kunnallinen säädös asianmukaisessa järjestyksessä ja säädettyjä muotoja noudattaen on valtuustossa hyväksytty, lähetetty alistusviranomaiselle ja siellä vahvistettu sekä sen jälkeen saatettu yleisön tiedoksi, on se tullut voimaan ja on sovellettavissa yksityistapauksiin.

4. SÄÄDÖSTEN SANKTIOT.

A. Sanktiotyypeistä.

Kuten johdanto-osassa jo todettiin, muodostavat kunnallisten säädösten rikkomisen varalta säädettyt tehosteet, sanktiot, yhden tunnusmerkin siinä suhteessa, että säädökset sisältävät yleisesti velvoittavia oikeusnormeja. Henkilön poiketessa kunnallisen säädöksen vaatimasta käyttäytymisestä, on tiettyjä muotoja noudattaen periaatteessa mahdollista saada aikaan häntä vastaan pakkotoimenpiteitä. Vaikka sanktiot tällä tavoin oleellisesti liittyvät kunnallisiin säädöksiin, voidaan kuitenkin asettaa kysymyksenalaiseksi kuuluuko niitä koskeva esitys lainkaan käsillä olevan tutkimuksen piiriin. Kun lainsäätäjät näet on blankorangaistussäännöksiin huolehtinut kunnallisten säädösten tehosteista ja kunnalliselle lainsäätäjälle kuuluu vain KL 12 §:ssä mainittujen uhkasakkojen sisällyttäminen säädöksiin, olisi kenties perusteltua katsoa, että esitys sanktioista ei viimeksi mainittuja lukuunottamatta kuulu esillä olevaan kompetenssia koskevaan tutkimukseen. Kokonaisuuden kannalta on kuitenkin pidetty tarpeellisena luoda katsaus myös sanktioihin vaikka ne tarkkaan ottaen kuuluvatkin lähinnä hallintopakkoon. Tästä syystä esitys jää verraten katsauksenomaiseksi ja monia tärkeitä kysymyksiä, kuten rinnastukset prosessi- ja ulosotto-oikeuteen (ks. Tauno Ellilä s. 13) sekä hallintopakon rikosoikeudellinen puoli, on pakko sivuuttaa.

Itse asiassa kaikkia niitä toimenpiteitä ja oikeusseuraamuksia, joita kunnallisen säädöksen rikkomiseen saattaa liittyä, on pidettävä säädöksen sanktioina. Laajasti ottaen mm. kaikki hallintopakkoon kuuluvat ns. välilliset sekä välittömät pakkotäytäntökeinot saattavat tulla, yksityistapauksesta riippuen, kysymyksen kunnallisen säädöksen rikkomisen seuraamuksena.⁸⁰ Tässä yhteydessä ei sanktioita kuitenkaan

⁸⁰ Hallintopakon muodoista ks. Merikoski II s. 206 ss.; Ahtee s. 47.

tulla koskettelemaan täydessä laajuudessaan vaan rajoitutaan tuonnetuksi mainittuihin sanktiotyyppeihin. Esityksessä ei siis puututa myöskään sellaisiin seuraamuksiin, jotka johtuvat yleisestä prosessilaista eikä liioin vahingonkorvausvelvollisuuteen ym. siviilioikeudellisiin seuraamuksiin. Viimeksi mainittuja liittyy mm. asemakaavamääräysten rikkomiseen.⁸¹

Kunnallisten säädösten rikkomisesta otetaan tutkittavaksi seuraavat sanktiotyypit: Sakko tai vankeus, rangaistuksenluonteinen uhkasakko, teettämishukka ja uhkasakko pakkokeinona sekä välitön pakko. Kaikki nämä kajoavat hallintoalamaisten henkilöön ja yksilöllisiin oikeuksiin, minkä vuoksi niiden käyttämiseen tulee olla nimenomainen valtuutus laissa.⁸² Tässä suhteessa Suomen oikeusjärjestyksessä on voimassa kaksi eri järjestelmää. Eräissä tapauksissa laissa nimenomaan valtuutetaan kunnallisen säädöksen antaja vahvistamaan myöskin sanktiot säädöksen rikkomisen varalle. Toisissa tapauksissa taas itse säädökseen ei ole mahdollista sisällyttää sanktiouhkaa, vaan on maininta siitä otettu valtuuttavaan lakiin, sanktoidun käyttäytymisen tunnusmerkistön jäädessä määrättäväksi itsessään kunnallisessa säädöksessä.⁸³ Tällaisesta ns. blankorangaistusjärjestelmästä on tiettyjä käytännöllisiä etuja. Kun varsinaisessa sanktion ilmaisevassa normissa ei ole itsessään luonnehdittu sitä käyttäytymistä, jonka rikkomisesta sanktio on säädetty, voidaan vaaditun käyttäytymisen määrittävä kunnallinen säädös muuttaa rangaistussäännöksen silti pysyessä muuttumattomana ja koskiessa kulloinkin voimassa olevaa kunnallista säädöstä.⁸⁴ Toisaalta se tietää tiettyä rajoitusta kunnallisessa säädöskompetenssissa.

Seuraavassa tullaan erikseen käsittelemään kutakin edellä luetelluista sanktiotyypeistä. Saman kunnallisen säädöksen rikkomisen varalta saatetaan olla säädetty useampiakin kysymyksessä olevista sanktioista.

B. Sakko tai vankeus.

Kunnallisessa säädöksessä itsessään ei voida sen tehosteeksi määrätä sakkoa eikä vankeutta. Ne ovat yleisen lain nojalla tuomittavia

⁸¹ Vrt. myös *Strömberg* s. 187.

⁸² *Ahtee* s. 75. — Vrt. myös *Strömberg* s. 185.

⁸³ Ks. *Merikoski* II s. 46 ja *Strömberg* s. 213.

⁸⁴ *Honkasalo*, LM 1943 s. 271–273. Yleisen normiteorian kannalta *Makkonen* s. 32.

rangaistuksia ja vahvistetaan kunnallisen säädöksen tehosteeksi blankorangaistussäännöksellä. Sakko tai vankeus on otettu palo-, rakennus-, väestönsuojelu- ja terveydenhoitojärjestyksien sekä liikennettä koskevien ja kaavamääräysten sanktioiksi. Aukiolomääräysten tehosteena tulee kysymykseen ainoastaan sakko. Kysymyksessä olevien sanktiotyyppien ulkopuolelle jäävät siis ainoastaan poliisijärjestys ja KL 12 §:ssä tarkoitetut kunnallissäännöt.

PaloL 53¹ §:ssä säädetään, että joka rikkoo tämän lain taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, rangaistakoon, milloin ankarampaa rangaistusta ei ole muualla laissa tai asetuksessa säädetty, enintään sadalla päiväsakolla, taikka jos asianhaarat ovat raskauttavat, enintään neljän kuukauden vankeudella. Tämä pykälä on tyypillinen blankorangaistussäännös. Sanonta »tämän lain taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä» tuo pykälän sovellutuspiiriin kaikki PaloL:n nojalla annetut määräykset, mm. palojärjestyksen. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä siis on, ettei muualla laissa tai asetuksessa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Jos siis teko, joka merkitsee palojärjestyksen rikkomista, samalla täyttää jossakin muualla ankarammin kriminalisoidun teon tunnusmerkistön, ei PaloL 53¹ §:ää sovelleta. Paloturvallisuutta vaarantavista, esillä olevaa lainkohtaa ankarammista säännöksistä voidaan mainita murhapolitto (RL 34: 1—4), joskin on kysymyksenalaista saattaako nimenomaan palojärjestyksen rikkomista merkitsevä teko samalla täyttää myöskin murhapolton tunnusmerkistön.

Puheena olevalla määräyksellä ankaramman lain ensisijaisuudesta on itse asiassa käytännöllistä merkitystä vain silloin, jos in concreto halutaan tuomita rangaistus, joka ylittää PaloL 53¹ §:n salliman ylärajan. Jos nimittäin molempien mahdollisten säännösten rangaistusasteikot menevät osaksi päällekkäin ja vahvistettavaksi tulee rangaistus, joka mahtuu molempiin asteikkoihin, on tuskin käytännöllistä merkitystä sillä seikalla, mihin säännökseen päätös tuetaan. Jos jossain muualla säädetty rangaistus on lievempi, on PaloL 53¹ § ensisijainen. Näin on asianlaita mm. RL 44: 20—24 §:ssä tarkoitettuihin politiarikkomuksiin nähden.

Vastaavanlainen rangaistussäännös ankaramman lain prioriteettineen on olemassa myöskin väestönsuojelujärjestyksen rikkomisen varalta. VäestöL 31 §:ssä säädetään, että joka rikkoo tätä lakia tahi sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, rangaistakoon, milloin siitä ei ole ankarampaa rangaistusta muualla säädetty, sakolla tai, jos asian-

haarat ovat erittäin raskauttavat, enintään kuuden kuukauden vankeudella. Erona palojärjestykseen nähden on siis se, että sakolle ei ole säädetty ylärajaa ja ylin mahdollinen vankeusrangaistus on kuusi kuukautta.

Myös liikennettä koskevien määräysten osalta on nimenomaan säädetty ankaramman lain ensisijaisuus. TieliikA 31¹ § (324/1960) määrää, että joka rikkoo tätä asetusta tai sen nojalla annettuja määräyksiä rangaistakoon niin kuin tieliikennelaissa on sanottu, mikäli muualla laissa ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Mainittu laki sisältää (6—8 §:ät) joukon rangaistusmääräyksiä erilaisten rikkomusten varalta ja säättää sen lisäksi (9 §), että jos joku muutoin kuin 6—8 §:ssä on sanottu rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, rangaistakoon sakolla tai vankeudella enintään kolmeksi kuukaudeksi. Tässä säännöksessä ei sakolla jälleen ole ylärajaa, mutta mahdollisen vankeusrangaistuksen maksimi on vain kolme kuukautta.

TervL 91¹ § puolestaan säättää, että joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, rangaistakoon sakolla tai enintään kuuden kuukauden vankeudella, joten terveydenhoitojärjestyksen rikkomisesta voi seurata sama rangaistus kuin väestönsuojelujärjestyksen osalta on säädetty. Erikoisuutena on mainittava, että terveydenhoitolautakunta ja poliisiviranomainen voivat jättää vähäisen rikkomuksen syytteen ilmoittamatta, minkä lisäksi virallisella syyttäjällä on oikeus harkintansa mukaan jättää syyte sellaisesta rikkomuksesta ajamatta, ei kuitenkaan milloin asianomainen on laiminlyönyt noudattaa terveydenhoitolautakunnan hänelle antamaa määräystä terveydellisen vaaran tai haitan poistamiseksi ja lautakunta on tästä syyttäjälle ilmoittanut (TervL 91² §).

Sakko tai vankeus saattaa edelleen tulla kysymykseen rakennusjärjestyksen ja kaavamääräysten rikkomisesta. RakL 146¹ §:ssä säädetään, että sitä, joka rakentaa uudisrakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tämän lain säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä, rangaistakoon sakolla tai enintään kuuden kuukauden vankeudella. Kun TervL:ssa on erikoismääräys teon vähäisyyden varalta, on nyt kysymyksessä olevaan lainkohtaan otettu erikoismääräys törkeämpien tekojen osalta. Jos pykälän tarkoittamasta toimenpiteestä nimittäin aiheutuu vakavaa vaaraa toisen hengelle, terveydelle tai omaisuudelle tahi jos asianhaarat muutoin ovat erittäin raskautta-

vat, on rangaistus vähintään 50 päiväsakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi.

Itse rangaistavia tekoja arvioitaessa kiintyy huomio lain sanontaan »rakentaa uudisrakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen». Tarcoitetaanko tällä jotain rajoituksia, vai onko ilmaisu »ryhtyy muuhun toimenpiteeseen» ymmärrettävä niin laajasti, että siihen sisältyy kaikki mahdollinen asianomaisten säädösten rikkominen? Larma katsoo (s. 505), että rangaistavia ovat pykälässä tarkoitettut positiiviset toimenpiteet, mutta ei sen sijaan toimettomuus eli laiminlyönti. Siihen nähden, että RakL:ssa on, kuten myöhemmin tullaan näkemään, säädetty erityisiä pakkokeinoja laiminlyöntitapausten varalle, tuntuu sanottu kanta perustellulta. Eri asia on se, että hallintopakkoa voidaan käyttää, paitsi laiminlyönteihin, myöskin positiivisiin tekoihin nähden.⁸⁵

Tässä yhteydessä asiaan vaikuttavia RakL 146¹ §:n tarkoittamia rangaistavia tekoja ovat uudisrakennuksen rakentamiseen tai muuhun rakennustoimenpiteeseen ryhtyminen ilman rakennusjärjestyksen mukaista lupaa sekä kaikkiin muihin rakennusjärjestyksessä ja kaavamääräyksissä tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtyminen ilman lupaa ja vastoin annettuja määräyksiä.⁸⁶

Aukiolomääräysten sanktioita ajatellen on AukioloL 7 § tulkinnan varainen. Lainkohta säättää, että joka rikkoo tämän lain määräyksiä, rangaistakoon enintään kahdellasadalla päiväsakolla. Pykälä mainitsee siis ainoastaan »tämän lain», mutta ei puhu mitään sen nojalla annetuista määräyksistä. Tästä voitaisiin tehdä johtopäätös, että aukiolomääräysten rikkominen ei ole lainkaan rangaistuksenalainen teko. Kun näet näihin määräyksiin itseensä ei nimenomaisen valtuutuksen puuttuessa ole lupa ottaa rangaistummääräyksiä ja kun AukioloL puhuu vain lain määräysten rikkomisesta, voitaisiin ajatella, etteivät puheena olevat määräykset ulottuisikaan rangaistusuhan piiriin. Ilmeisesti asianlaita ei ole näin, vaan lain sanonta »rikkoo tämän lain määräyksiä» on luettava ikäänkuin se kuuluisi »rikkoo aukioloajoista annettuja määräyksiä». Laissa on tarkoitettu vahvistaa sallitut aukioloajat ja kun laki osaksi myöntää tässä suhteessa toimivallan kunnallisvaltuustoille, on katsottava, että viimeksi mainittujen hyväksymät määräykset ovat myöskin »tämän lain määräyksiä». Tuskin voidaan ajatella,

⁸⁵ Larma s. 495.

⁸⁶ Larma s. 505.

että lainsäätäjä olisi tarkoittanut jättää kriminalisoimatta valtuustojen hyväksymät aukiolomääräykset. Kuten jo mainittiin, puheena olevat määräykset ovat sikäli erikoisasemassa, ettei niiden rikkomisesta voida tuomita vankeusrangaistusta.

Rangaistukseen käsiteltyjen lainkohtien nojalla tuomitsee yleinen oikeus. Mikään hallinnollinen tuomioistuin ei ole tässä suhteessa toimivaltainen. Eräisiin lainkohtiin (PaloL 53² §, RakL 146² § ja TieliikA 31² §), on asiasta otettu nimenomainen säännös, josta seuraa, että silloin kun palo- ja rakennusjärjestyksen sekä kaava- ja liikennettä koskevien määräysten rikkomisesta nostetaan syyte, käsitellään asia aina yleisessä tuomioistuimessa. Vaikka maistraatti KL 213 §:n mukaan toimii mm. yleisenä tuomioistuimena talous- ja järjestysasioissa, ei sekään ole toimivaltainen silloin, kun erikoissäännös määrää asian käsiteltäväksi yleisessä tuomioistuimessa. Oikeustapauksessa KHO 1946 II 274 oli kysymys mm. siitä, että maistraatti oli tuominnut henkilön sakkorangaistukseen rakennusjärjestyksen rikkomisesta. KHO katsoi tuolloin voimassa olleen rakennussäännön (41/1932) 113 §:n nojalla, jonka mukaan syyte rakennusjärjestyksen rikkomisesta ajettiin yleisessä tuomioistuimessa, ettei rangaistusvaatimusta voitu ajaa maistraatissa eikä tämän olisi tullut ottaa vaatimusta tutkittavakseen.⁸⁷ Todetakaan, että 1917 KKunL 54 § (L 9.12.1927) sisälsi vastaavan säännöksen maistraatista yleisenä tuomioistuimena talous- ja järjestysasioissa kuin KL 213 §.

Mitä sellaisiin tapauksiin tulee, joissa laki ei nimenomaan velvoita rikkomuksia käsiteltäväksi yleisessä tuomioistuimessa, on kuitenkin katsottava, että lakisääteisen sakko- tai vankeusrangaistuksen voi määrätä vain sanotunlainen tuomioistuin. Terveystoimintajärjestyksen sekä aukiolomääräysten rikkomisesta nostettu syyte on siis myöskin käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa vaikka asiasta ei ole nimenomaista säännöstä. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös siihen, että nyt kysymyksessä olevien säädösten, aukiolomääräyksiä tosin lukuunottamatta, tehosteina on vaihtoehtoisesti sakko tai vankeus. Koska nyt lienee lähdeittävä siitä, että se instanssi, jossa syyte käsitellään, voi harkintansa mukaan päättää kumpaan kysymyksessä olevista rangaistuksista syytetty tuomitaan ja kun toisaalta on pidettävä itsestään selvänä, että ainakin vankeusrangaistuksen voi langettaa ainoastaan

⁸⁷ Ks. myös *Larva* s. 506.

yleinen tuomioistuin, seuraa jo siitäkin, että koko asian käsittely kuuluu tähän instanssiin.

Yleisen säännön mukaan tuomitaan esillä oleviin lainkohtiin perustuva sakko aina päiväsakkoina, jolloin vähin sakko on yksi päiväsakko ja suurin kolmesataa päiväsakkoa, ellei sakkoja yhdistetä (RL 2:4). Silloin kun sakon yläraja on laissa määrätty, noudatetaan luonnollisesti sitä.

Kun kysymyksessä olevia rikkomuksia ei nimenomaan ole määrätty asianomistajarikoksiksi, ovat ne kaikki virallisen syytteen alaisia. Virallisen syyttäjän ei siis tarvitse odottaa asianomistajan ilmiantoa, vaan voi ryhtyä syytetoimenpiteisiin itsenäisesti. Asianomistajalla itselläänkin on tietenkin oikeus vaatia rangaistusta siitä riippumatta, haluaako virallinen syyttäjä ottaa kantaa asiassa tai ei.

C. Rangaistuksenluonteinen uhkasakko.

Paitsi yleisen lain nojalla tuomittavaa vankeutta ja sakkoa, on eräillä viranomaisilla yleinen valtuutus asettaa ns. rangaistuksenluonteisia uhkasakkoja. Ne eroavat tavallisesta sakkorangaistuksesta siinä suhteessa, että niitä voidaan määrätä vain sellaisten rikkomusten varalta, joista ei ole säädetty rangaistusta laissa tai asetuksessa. Päätökset, joissa rangaistuksenluonteisia uhkasakkoja vahvistetaan, eivät toisin sanoen voi kilpailla yleisen lain kanssa kriminalisoimalla uhkasakoilla sellaisia tekoja, jotka lain perusteella ovat luvallisia. Muussa suhteessa rangaistuksenluonteiset uhkasakot eivät eroa tavallisista sakoista. Ne ovat virallisen syytteen alaisia, ne tuomitaan päiväsakkoina, asianomaiset päätökset pannaan täytäntöön niin kuin sakkorangaistuspäätökset yleensä, ne muunnetaan varojen puuttuessa vankeudeksi, ulosotetaan niinkuin sakot ja ne menevät valtion hyväksi.⁸⁸

Valta rangaistuksenluonteisten uhkasakkojen antamiseen on ensinnäkin sisäasiainministeriöllä, joka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi antamiensa poliisisäännöksien rikkomisesta voi asettaa uhkasakkoja, milloin rangaistusta ei ole laissa tai asetuksessa säädetty (A sisäasiainministeriöstä 413/1963 22 §). Vastaavanlainen oikeus on lääninhallituksella (LHA 13 §). Sen lisäksi tun-

⁸⁸ Ståhlberg s. 352; Merikoski II s. 209—210; Ikkala s. 105; Kuuskoski—Hannus s. 90.

netaan rangaistuksenluonteiset uhkasakot myöskin eräiden kunnallisten säädösten tehosteina. Jos tämä sanktiotyyppi edellä sanotun mukaisesti määritellään siten, että se voidaan vahvistaa vain sellaisessa tapauksessa, jolloin laissa tai asetuksessa ei ole rangaistusta määrätty, seuraa siitä, että ainoastaan kunnalliseen säädökseen itseensä sisällytetty sakon uhka voi tarkoittaa rangaistuksenluonteista uhkasakkoa. Näin ollen edellä käsitellyissä blankorangaistussäännöksissä edellytetyt sakot eivät ole rangaistuksenluonteisia uhkasakkoja, vaan tavallisia lakisääteisiä sakkorangaistuksia.

Kunnallisista säädöksistä, joiden sanktioina on rangaistuksenluonteinen uhkasakko, on mainittava ensinnäkin KL 12 §:ssä tarkoitetut kunnallissäännöt siveellisyyden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja satamaolojen edistämiseksi kunnassa. Niiden rikkomisesta kunnallisvaltuusto voi hyväksyä sopivia uhkasakkoja. Tämä tapahtuu samassa järjestyksessä kuin itse kunnallissääntö annetaan, joten uhkasakkomääräys on siis valtuuston hyväksyttävä ja alustusviranomaisen vahvistettava, minkä lisäksi se on saatettava yleisön tiedoksi sillä tavalla kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan sekä lisäksi noudattaen, mitä siitä ehkä on erikseen säädetty.⁸⁹

Rangaistuksenluonteiset uhkasakot ovat myös poliisijärjestyksen sanktioina. Kun PoliisiA 31¹ § säättää, että kutakin kaupunkia varten on »siinä järjestyksessä, kuin kunnallislaki määrää» laadittava poliisijärjestys, seuraa siitä, että se, mitä edellä on sanottu KL 12 §:n tarkoittamista kunnallissäännöistä, pätee myöskin poliisijärjestykseen nähden.

Vaikka KL:ssa ei uhkasakolle ole vahvistettu mitään ylärajaa, on siihen sovellettava RVA 43 §:n säännöstä, jonka mukaan uhkasakon ylin raja on 10 markkaa. Kun rangaistuksenluonteisetkin uhkasakot tuomitaan aina päiväsakkoina, on sanottu yläraja RL 2:4 §:n mukaisesti muunnettuna 100 päiväsakkoa. Sakot muutetaan varojen puuttuessa vankeudeksi yleisen säännön mukaan, jolloin kymmenen päivän vankeus vastaa enintään kymmentä päiväsakkoa, ja jos sakko nousee siitä ylitse, lisätään yhden päivän vankeus kultakin päiväsakolta, enintään kuitenkin 180 päivään saakka (RL 2:5).

KL 14 §:n mukaan uhkasakkoihin 12 §:ssä mainittujen kunnallissääntöjen rikkomisesta tuomitsee yleinen oikeus tai kaupungissa, mikäli

⁸⁹ Kuuskoski—Hannus s. 90.

asiaa ei ole säädetty yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäväksi, maistraatti ja kauppalassa samoin edellytyksin järjestysoikeus. Tämä tietää sitä, että maaseudulla asianomainen kihlakunnanoikeus on ainoa oikea tuomioistuin, kun sen sijaan kaupungissa se pääsäännön mukaan on maistraatti ja raastuvanoikeus vain siinä tapauksessa, että niin on nimenomaan säädetty. Vastaavasti kauppaloissa on järjestysoikeus ensisijainen.

Sanonta »mikäli asiaa ei ole säädetty yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäväksi», merkitsee sitä, että asiasta voidaan määrätä ainakin lailla ja asetuksella. Tässä yhteydessä on todettava, että edellä mainittuja (ks. s. 71) PaloL 53², RakL 146² ja TieliikA 31²:iä, joissa yleinen tuomioistuin on määrätty toimivaltaiseksi, ei voida pitää nyt kysymyksessä olevina erikoismääräyksinä. Sanotuissa tapauksissahan rangaistussäännös on jo lainsäätäjän toimesta otettu lakiin, kun taas KL 12 §, kuten on nähty, tarkoittaa käsitteellisesti sellaista kunnallissääntöä, jossa uhkasakkomääräyksestä päättäminen kuuluu kunnan toimivaltaan ja määräys siis sisällytetään itse kunnallissääntöön. Lakisääteisten rangaistusten tuomitseminen on, niinkuin on käynyt ilmi, muutenkin yleisten tuomioistuinten asiana. KL 14 §:n viittaus ei siis koske niitä lainkohtia, jotka sanktioivat erikoislakeihin perustuvia kunnallissääntöjä.⁹⁰ Sen vuoksi terveydenhoitojärjestyksen ja aukiolomääräysten rikkomisen käsittely ei järjesty KL 14 §:n mukaan, vaikka erillismääräystä ei laissa tai asetuksessa olekaan.

Sanotun perusteella on katsottava, että ainoastaan silloin, jos rangaistussäännös on itse kunnallisessa säädöksessä, voi maistraatti tai järjestysoikeus tuomita asianomaisen uhkasakon ja tällöinkin vain mikäli toisin määrävää säännöstä ei ole olemassa.⁹¹ Voidaan siis todeta kunnallisten säädösten tehosteina olevien rangaistuksenluonteisten uhkasakkojen eroavan sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen antamista uhkasakoista sikäli, että viimeksi mainittujen rikkomisesta tuomitsee aina yleinen alioikeus (A sisäasiainministeriöstä 22 §, LHA 13 §).

Kysymys siitä, voidaanko KL 12 §:n tarkoittamassa kunnallissäännössä velvoittaa raastuvanoikeus tuomitsemaan uhkasakkoja, on tulokinnanvarainen. Kuuskoski-Hannus (s. 93) vastaa kysymykseen myöntävästi ja Ikkala (s. 107) kieltävästi. Kun ilmeisesti on lähdeävä

⁹⁰ Vrt. kuitenkin *Kuuskoski-Hannus* s. 93 ja *Ikkala* s. 107, muistutus 53.

⁹¹ Vrt. myös *Willgren* s. 462.

siitä, että yleisestä tuomiovallasta määrääminen ei kuulu kunnan toimivaltaan, näyttää siltä, ettei millään kunnallisella säädöksellä voida antaa raastuvanoikeudelle velvollisuuksia.

D. Uhkasakko pakkokeinona ja teettämisuhka.

Sakkorangaistuksen ja pakkokeinona käytetyn uhkasakon periaatteellinen eroavaisuus on siinä, että sakko on yleinen, laissa määrätty seuraamus tietynlaisesta teosta, kun uhkasakkoa pakkokeinona taasen käytetään niskottelevan pakottamiseksi toimimaan tai olemaan toimimatta määrätyllä tavalla. Uhkasakkoa pakkokeinona käytetään yksittäistapauksissa silloin, kun joku on pakotettava sellaiseen henkilökoh-taiseen toimenpiteeseen, jota kukaan muu ei voi tehdä. Asianomaisella uhalla koetetaan vaikuttaa henkilöön ja saada hänet toimimaan halutulla tavalla.⁹²

Uhkasakkoa pakkokeinona käytettäessä asianomaiselle henkilölle asetetaan joku määräaika, jonka kuluessa vaadittu toimenpide on täytettävä sekä uhka, että jos hän ei määräystä tottele, joutuu hän maksamaan määrätyn rahasumman, joka varojen puuttuessa sovitetaan vankeudella. Varsinainen maksettavaksi tuomitseminen tapahtuu eri päätöksellä ja toteutetaan ainoastaan silloin, jos asianomainen ei ole toiminut määrätyllä tavalla. Jos hän vapaaehtoisesti täyttää velvollisuutensa, uhkasakkomääräys raukeaa.⁹³

Yksityistapauksessa asetettavaa uhkaa merkitsee myöskin ns. teettämisuhka, joka tarkoittaa sitä, että pakotettavalle ilmoitetaan, että jollei hän suorita asianomaista tehtävää määräajan kuluessa, se teetetään laininlyöjän kustannuksella muilla ja kustannukset peritään velvoitetulta.⁹⁴

Molemmat sanotut sanktiotyypit tulevat kysymykseen myöskin eräiden kunnallisten säädösten pakotteina. Tällöin teettämisuhka on aina vaihtoehtoisena pakkokeinona käytetyn uhkasakon kanssa, kun taasen viimeksi mainittu voi sen lisäksi tulla kysymykseen myöskin itsenäisenä, ilman teettämisuhkaa. Molempia sen sijaan edeltää aina kieltö tai määräys, joiden rikkomisen seurauksena niitä käytetään.

⁹² Merikoski II s. 212.

⁹³ Merikoski II loc.cit.

⁹⁴ Merikoski II s. 218.

PaloL 51 § säättää, että jos palotarkastuksessa taikka muutoin havaitaan, että paloturvallisuutta varten annettuja säännöksiä tai asianmukaisesti annettuja määräyksiä ei noudateta, on palotarkastusta toimittavalla viranomaisella oikeus kieltää paloturvallisuutta vaarantava menettely sekä määrätä, että havaittu puutteellisuus tai laiminlyönti on määräjän kuluessa korjattava. Jos tällaista kieltoa tahi määräystä ei noudateta, voi palopäällikkö maalla lääninhallitukselta sekä kaupungissa ja kauppalassa maistraatilta tai järjestysvoimelta pyytää niskoittelevan velvoittamista siihen uhkasakolla taikka sillä uhalla, että viranomainen saa teettää työn laiminlyöjän kustannuksella. Jos sanotun perusteella laiminlyöjän kustannuksella jotakin teetetään maksetaan kustannukset etukäteen kunnan varoista ja peritään niskoittelevalta siinä järjestyksessä kuin julkisten saatavain ulosotosta on säädetty (PaloL 52 §). Mainitut säännökset ovat yleisiä ja tarkoittavat kaikkia paloturvallisuutta varten annettuja säännöksiä tai määräyksiä, niiden joukossa myöskin palojärjestystä.

Uhkasakko pakkokeinona ja teettämishukka voivat vaihtoehtoisina sanktioina tulla kysymykseen myöskin rakennusjärjestyksen sekä kaavamääräysten rikkomisesta. RakL 144 § säättää, että milloin joku rakentaa uudisrakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin tämän lain säännöksiä tahi sen nojalla annettuja kieltoja tai määräyksiä taikka muutoin niskoittelee niiden mukaisten velvollisuuksiensa täyttämässä, on kaupungissa maistraatin ja kauppalassa järjestysvoimien sekä maalaiskunnassa lääninhallituksen pakotettava niskoittelija noudattamaan määräyksiä, poistamaan tai muuttamaan tehty työ ja täyttämään velvollisuutensa uhkasakolla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella. Tämän mukaan uhkasakkoa ja teettämishukkaa saadaan siis käyttää, jos joku rakentaa uudisrakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen, joten pakkokeinot tulevat kysymykseen sekä toimenpiteeseen ryhtymisen seurauksena, että niskoittelevan pakottamiseksi täyttämään velvollisuutensa. Lain hieman epäselvästä sanonnasta huolimatta lienee pidettävä selvänä, että myöskin rakennusjärjestyksen ja kaavamääräysten rikkomisen po. tavoin kuuluu käsillä olevan lainkohdan piiriin.⁹⁵ Milloin virhe on vähäinen, voidaan sanotun pykälän mukaan kuitenkin erityisestä syystä olla ryhtymättä sanottuihin toimenpiteisiin.

⁹⁵ Vrt. *Larva* s. 495.

Uhkasakko pakkokeinona, mutta ei teettämishukka, saattaa edelleen tulla kysymykseen väestönsuojelujärjestyksen rikkomisesta. VäestöL 30 § säättää, että jos tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaista velvollisuutta suorittaa jokin tehtävä tai työ ei ole täytetty, lääninhallituksella on valta määrätä se suoritettavaksi määrääjassa. Jos määräystä, joka on kirjallisena annettava asianomaiselle todisteellisesti tiedoksi, ei noudateta, lääninhallituksen on velvoitettava niskoitteleva siihen uhkasakolla tai määrättävä, että tehtävä on suoritettava laiminlyöjän kustannuksella. Sanotunlainen uhkasakko voidaan siis asettaa ainoastaan henkilön pakottamiseksi tietyn tehtävän tai työn suorittamiseen, jota hän vapaaehtoisesti ei ole tehnyt ja joka on hänellä mm. väestönsuojelujärjestyksen mukaisena velvollisuutena. Mitä tulee mainittuun vaihtoehtoiseen teettämiseen laiminlyöjän kustannuksella, on todettava, että tällöin ei lain mukaan varsinaista teettämishukkaa aseteta, vaan lääninhallitus voi välittömästi teettää työn. Näin ollen ei ole kysymys nyt esillä olevasta sanktiotyypistä eli teettämishukasta.

Uhkasakko pakkokeinona voi lopuksi tulla kysymykseen myöskin terveydenhoitojärjestyksen rikkomisesta. TervL 82¹ §:n mukaan terveydenhoitolautakunnalla on oikeus terveydenhoitoviranomaisen toimittaman tarkastuksen nojalla antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydenvaaran tai ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamiseksi. On ilmeistä, että tällainen määräys saattaa perustua myöskin terveydenhoitojärjestykseen. Milloin terveydellinen vaara tai haitta on sen laatuinen, että vain asianomainen voi sen poistaa tai terveydenhoitolautakunta muutoin harkitsee tarkoituksenmukaiseksi haitan poistamisen asianomaisen omasta toimesta, lautakunta voi määrätä hänelle enintään 200 markan suuruisen uhkasakon seuraukseksi määräyksen tai kiellon noudattamatta jättämisestä tai myöskin pyytää lääninhallituksen toimenpidettä asianomaisen velvoittamiseksi poistamaan terveydellinen vaara tai haitta (TervL 83² §).

Uhkasakkoon ei voida tuomita ennenkuin uhkasakon asettamispäätös on saanut lainvoiman, ellei ole olemassa täytäntöönpanoon nimenomaan valtuuttavaa säännöstä. Uhkasakkoon tuomitsee palojärjestyksen ja rakennusjärjestyksen sekä kaavamääräysten rikkomisesta asetettujen uhkasakkojen osalta maalla lääninhallitus sekä kaupungissa maistraatti ja kauppalaissa järjestysoikeus. Väestönsuojelujärjestykseen

perustuvat uhkasakot tuomitsee lääninhallitus ja terveydenhoitojärjestyksen osalta terveydenhoitolautakunta. Uhkasakkoon tuomitsee siis sama viranomainen, joka on sen asettanutkin. Sen jälkeen, kun uhkasakko on tuomittu, on viranomaisella vielä oikeus asettaa uusi ja suurempi uhkasakko asianomaisen pakottamiseksi suorittamaan velvollisuutensa.⁹⁶ Käytännössä terveydenhoitolautakunnat eivät yleensä vahvistane uhkasakkoja, vaan käyttävät muita pakotteita, kuten esim. teettämistä.

Asianosaista on uhkasakkomenettelyn eri vaiheissa kuultava, uhkasakkoa ei voida asettaa eikä tuomita ennen kuin asianosaiselle on varattu tilaisuus selityksen antamiseen (KHO 1920 II 329, 1921 II 1040). Terveydenhoitolautakunnalla on kuitenkin erittäin kiireellisissä tapauksissa ja milloin viivytyksestä saattaa aiheutua yleistä terveydellistä vaaraa, oikeus ratkaista asia kuulematta asianomaista, mutta tälle on silloin viipymättä ilmoitettava päätöksestä KL 31 §:ssä säädettyllä tavalla (TervL 86 §) eli tiedoksiannetulla pöytäkirjanotteella, johon on liitetty osoitus, miten päätökseen haetaan muutosta. Molemmat, sekä asettamis- että tuomitsemispäätös ovat valituskelpoisia. Valitusviranomainen voi asettaa uuden määrääjän tehtävän täyttämiseksi.⁹⁷

Uhkasakkoa pakkokeinona ei aseteta eikä tuomita päiväsakkoina, vaan aina määrämärkoin (RL 2:4¹). Uhkasakkoa vankeudeksi muutettaessa vastaa 10 päivän vankeus enintään 20 markan sakkoa ja jos uhkasakko nousee siitä ylitse, lisätään rangaistukseen yhden päivän vankeus kultakin täydeltä 2 markalta enintään 180 päivään saakka (RL 2:5³).

Mitä teettämisuhan täytäntöönpanoon tulee, on määrätty työ sen määränneen viranomaisen teetettävä, ellei asianomainen ole sitä määrääjässä suorittanut. Teettämisuhan asettanut kunta itse ei ole velvollinen tekemään asianomaista työtä. Sen sijaan kunta on velvollinen maksamaan kustannukset etukäteen kunnan varoista ja peritään kustannukset niskottelevalta siinä järjestyksessä kuin julkisten saatavain ulosotosta on säädetty (PaloL 52 §, RakL 144² §). Kustannukset voidaan siis periä ilman tuomiota tai päätöstä suoraan ulosottoteitse.⁹⁸

⁹⁶ Merikoski II s. 212.

⁹⁷ Merikoski II s. 216; Larma s. 497.

⁹⁸ Larma s. 499 s.

E. Välitön pakko

Kunnallisten säädösten rikkomisesta voi eräissä tapauksissa tulla kysymykseen myöskin ns. välittömät pakkokeinot, tavoiteltu asiantila toteutetaan voimakeinoin välittömästi sillä ensin uhkaamatta.⁹⁹ Tällainen mahdollisuus on säädetty ensinnäkin RakL 145¹ §:ssä. Siinä määrätään, että milloin rakennustyö aloitetaan ilman lupaa tai vastoin lupaa taikka sitä ryhdytään suorittamaan noudattamatta tämän lain säännöksiä tai sen nojalla annettuja kieltoja tai määräyksiä, maistraatilla, järjestysoikeudella, rakennuslautakunnalla ja niiden määräämällä rakennustyön valvojalla on valta sulkemalla tai sinetöimällä työpaikka, asettamalla esteitä, järjestämällä vahdinpito, katkaisemalla johdot tai muulla sopivalla toimenpiteellä keskeyttää työ. Tällaisesta toimenpiteestä on rakennuslautakunnan ja sen määräämän valvojan viivytyksettä ilmoitettava lääninhallitukselle sekä maistraatin määräämän valvojan maistraatille ja järjestysoikeuden määräämän valvojan järjestysoikeudelle ja on toimenpide heti peruutettava, jos mainitut viranomaiset niin määräävät.

Lainkohdassa säädetty välitön pakkotäytäntökeino on siis *rakennustyön keskeyttäminen*. Rakennustyöllä tarkoitetaan mm. rakennusjärjestyksessä sekä kaavamääräyksissä säänneltyjä rakennustoimenpiteitä. Tällainen työ saadaan siis keskeyttää silloin, jos se aloitetaan ilman lupaa tai vastoin lupaa ja jos sitä ryhdytään suorittamaan vastoin po. säädösten nojalla annettuja kieltoja tai määräyksiä.¹⁰⁰

Rakennustyön keskeyttäminen, joka on viranomaisen vapaan harkinnan varassa, saadaan suorittaa jollakin sopivaksi katsotulla toimenpiteellä, jollaisesta laki tarjoaa em. esimerkit. Toimivaltaisista ovat vain edellä mainitut viranomaiset, jotka ovat ilmoitusvelvollisia sanotuin tavoin. Rakennustyön keskeyttäminen tulee voimaan heti ja on voimassa siksi kunnes asianomainen viranomainen itse tai ylempi toisin määrää.¹⁰¹

Poliisiviranomainen on velvollinen antamaan rakennustyön keskeyttämisessä toimivaltaiselle viranomaiselle virka-apua (RakL 145² §). Täl-

⁹⁹ Välittömistä pakkotäytäntökeinoista ks. Merikoski II s. 219 ss. Ulosotto-oikeuden kannalta yleensä Tauno Ellilä s. 34 ss. ja 50 ss.

¹⁰⁰ Ks. lähemmin Larma s. 502.

¹⁰¹ Ks. Larma s. 503 s.

löin on kysymyksessä hallinto-oikeudellinen virka-apu, jota annetaan toiselle viranomaiselle virkatehtävien suorittamiseksi erotuksena kansalaisiin kohdistuvasta välittömän pakon käyttämisestä.¹⁰²

Välittömiin pakkokeinoihin on luettava myös ne tapaukset, joissa viranomaisella on valta välittömästi ja uhkaa ensin asettamatta teettää joku työ laiminlyöjän kustannuksella. Tällainen on mm. edellä viitatussa VäestöL 30¹ §:ssä tarkoitettu tapaus. Jos sanotun lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaista velvollisuutta suorittaa jokin tehtävä tai työ ei ole täytetty, lääninhallituksella on valta määrätä se suoritettavaksi määräajassa. Mikäli sellaista määrystä, esim. väestönsuojelujärjestykseen perustuvaa, ei noudateta, voi lääninhallitus, paitsi velvoittaa niskoittelevan siihen uhkasakolla, myöskin määrätä, että työ on suoritettava laiminlyöjän kustannuksella. Teettämisuuhkaa ei siis tarvitse ensin asettaa, vaan voidaan työ suorituttaa välittömästi.

Teetettäessä sanotuin tavoin työ laiminlyöjän puolesta, suoritetaan kustannukset ennakolta valtion varoista ja peritään asianomaiselta ulosottoteitse ilman tuomiota tai päätöstä (VäestöL 30² §).

Vastaavanlainen välitön työn teettäminen ilman teettämisuuhkaa voi liittyä myös eräisiin terveydenhoitojärjestyksen perusteella annettuihin määräyksiin. Kuten edellä mainittiin, terveydenhoitolautakunnalla on oikeus terveydenhoitoviranomaisen toimittaman tarkastuksen nojalla antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydenvaaran tai ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamiseksi (TervL 82¹ §). Jollei tällaista määräystä määräajassa noudateta, terveydenhoitolautakunnalla on valta, tiettyjä tapauksia koskevan uhkasakko-oikeuden lisäksi, teettää työ tai suorituttaa toimenpide, josta aiheutuvat kustannukset maksetaan etukäteen kunnan varoista ja jotka saadaan periä asianomaiselta yleisten maksujen ulosmittauksesta voimassa olevassa järjestyksessä eli siis ilman tuomiota tai päätöstä (TervL 83¹ §).

TervL 84 §:n mukaan poliisiviranomainen on velvollinen antamaan terveydenhoitolautakunnalle virka-apua sanotun lain ja sen nojalla annetun asetuksen säännösten ja niiden perusteella annettujen määräysten täytäntöönpanemiseksi.

Tässä yhteydessä on vielä palattava myöskin PaloL 51² §:ään, jonka mukaan palopäällikkö voi aikaisemmin selostetuissa tapauksissa pyytää

¹⁰² Merikoski II s. 220.

lääninhallitukselta, maistraatilta tai järjestysoikeudelta niskoittelevan velvoittamista noudattamaan määräystä uhkasakolla taikka sillä uhalla, että paloviranomainen saa teettää työn laiminlyöjän kustannuksella. Tämän lisäksi palopäälliköllä on oikeus, milloin kiellon välitön noudattaminen on välttämätöntä tulipalon uhan ehkäisemiseksi, heti estää se mikä on kielletty. Pykälän mukaan palopäällikkö on oikeutettu saamaan sitä varten poliisiviranomaisten virka-apua.

Viimeksi mainitussa tapauksessa on kysymyksessä välittömän pakon käyttäminen. Asia on po. lainkohdan mukaan kuitenkin viipymättä saatettava maalla lääninhallituksen sekä kaupungissa ja kauppalassa maistraatin tai järjestysoikeuden käsiteltäväksi ja jos toimenpide on aiheeton, on se peruutettava.

Edellä on useissa kohdin viitattu poliisin antamaan virka-apuun. Periaatteessa on mahdollista pitää virka-apua myös itsenäisenä pakko-täytäntökeinona, jollaisena se onkin luettu kuuluvaksi välittömään hallintopaktoon.¹⁰³ Kun edellä mainituissa yhteyksissä kysymys kuitenkin on siitä, että virka-apua annetaan jonkun tuomitun sanktion täytöntöönpanemiseksi, sitä ei tässä tutkimuksessa ole ryhmitelty itsenäiseksi sanktiotyypiksi.¹⁰⁴

¹⁰³ Merikoski II loc.cit.

¹⁰⁴ Ks. Ahtee s. 178. — »Virka-apu» termin merkityksen täsmentämisen tarpeellisuudesta ks. Tauno Ellilä s. 44 s.

II LUKU

SÄÄDÖSVALTA KUNNALLISESSA ITSEHALLINNOSSA

1. OPPI VALLAN KOLMIJAOSTA JA KUNNAN TOIMIVALTA

Edellä on koetettu antaa läpileikkaus siitä, millaisia säädöksiä kunnat voivat voimassa olevan oikeuden mukaan hyväksyä sekä selostettu, missä muodollisessa järjestyksessä säädösten antaminen tapahtuu ja mitkä ovat niiden sanktiot. Kun kunta käyttää säädösvaltaansa, merkitsee se sitä, että asianomainen kunnallinen elin, kunnallisvaltuusto, tekee päätöksiä toimivaltansa puitteissa. Säädöskompetenssi muodostaa osan kunnan toimivallasta. Tämän vuoksi on seuraavana tehtävänä tarkastella tuon toimivallan tosiasiallista hahmottumista, sen jakautumista eri elementteihin silmällä pitäen säädösvallan asemaa.

Sijoitettaessa kuntain toimintaa klassillisen kolmijaon kaavaan, lainsäädäntöön, lainkäyttöön ja hallintoon (täytäntöönpanoon), on tapana lähteä siitä, — kuten termi »itsehallinto» jo osoittaa — että kunnan toimivalta on hallintoa ja vain poikkeuksellisesti sillä saattaa olla lainsäädännön luontoisia tehtäviä ja lainkäyttöäkin.¹ Toisaalta ei ole voitu sivuuttaa sitä tosiasiaa, että kunnan toimivaltaan tosiasiallisesti sisältyy myös aineksia kompetenssista säättää yleisesti velvoittavia oikeusnormeja ja oikeudesta soveltaa niitä yksityistapauksissa. Tämän on sanottu olevan seurauksen siitä modernille hallintovaltiolle tunnusomaisesta seikasta, ettei täysin selvälinjainen vallanjako ole toteutettavissa, vaan on selvästi havaittavissa kyseisten rajojen hämärtyminen, koska nykyaikaisen valtion tehtävät ovat siksi moninaiset, ettei sen toimintamuotoja käytännössä voida puristaa teoreettista tietä syntyneeseen kaavaan.²

Mitä tulee vallanjaon mainittujen elementtien lähempään määrittelymiseen, on tämä tehtävä, kuten tunnettua, aina ollut teoreetikkojen

¹ Esim. Ståhlberg s. 254 s., Ikkala s. 91 ja Sundberg s. 33 s.

² Forsthoff s. 9; Merikoski I s. 83—84.

mielenkiinnon kohteena. Samoin kuin niin monissa muissakin tapauksissa, eivät määritelmät kuitenkaan ole osoittautuneet miksiäkään »kuninkaanteiksi» po. termien merkityssisällön, asianomaisten käsitteiden, lähempään ymmärtämiseen. Erittäinkin tämä pitää paikkansa hallinnon käsitteeseen nähden, jonka määrittely-yrityksien johdosta on ollut, kuten tunnettua, pakko todeta, ettei se positiivisin tuntomerkein ole johtanut tulokseen.³

Kun siis sanotun käsitteen määrittelemisen asianomaisen toiminnan laadullisten tuntomerkkien perusteella ei ole onnistunut, on yleensä turvauduttu negatiiviseen menettelyyn ja sanottu, että hallintoon kuuluu kaikki se julkinen toiminta, joka ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä.⁴ Tällä tavoin on pyritty ilmoittamaan äärelliset rajat kaikille niille mahdollisille toimintamuodoille, jotka kuuluvat hallinnon piiriin. Periaatteessa puheena oleva negatiivinen määrittelytapa johtaa kuitenkin vastaavanlaisiin vaikeuksiin kuin positiivinenkin. Jos hallinnon käsite tällä tavoin halutaan pelkistää esiin, edellyttää se nimittäin lainsäädännön ja lainkäytön käsitteiden tuntemista. Ainoastaan silloin, jos viimeksi mainitut käsitteet ovat tunnetut tai voidaan riittävällä selvyydellä määrittää, on hallinnon negatiivisella määritelmällä sanottu jotain. Muussa tapauksessa ei olla sen pitemmällä kuin yrityksessä määritellä hallinto positiivisin tunnusmerkein.⁵

Selviteltäessä sen kaltaisia asioita kuin kolmijako-opin mainitut peruskäsitteet, on aivan erityisesti korostettava sitä, että on täysin turha yrittääkään etsiä tyhjentävää määritelmää olettamalla, että olisi olemassa jotakin, joka on *todella* hallintoa, *todella* lainkäyttöä ja *todella* lainsäädäntöä. Itse asiassa tutkijalle on annettuna vain ja ainoastaan vain se lähtökohta, että juridiseen kieleen tosiasiallisesti sisältyvät sanat »hallinto», »lainkäyttö» ja »lainsäädäntö». Ainoa mitä hän voi tehdä, on koettaa analysoida niiden faktillisia käyttöyhteyksiä ja sillä tavoin pyrkiä valaisemaan pulmallisten termien merkityssisältöä. Kuten johdanto-osassa huomautettiin, kysymystä oikeasta merkityssisällöstä tai määritelmästä emme voi asettaa.

³ Merikoski I s. 5.

⁴ Ståhlberg s. 3; Merikoski I s. 3, 5, 84.

⁵ Ks. myös Jägerskiöld s. 7—10, jossa hallinnon käsitteen määrittely-yritysten todetaan johtaneen resignatioon ja varoitetaan määritelmistä, jotka ovat niin laajoja tai niin rajoitettuja, etteivät sano mitään.

Muuan tapa lähteä puheena olevaa analyysia suorittamaan on yksinomaan rakenteellisia seikkoja silmällä pitäen eritellä viranomaisten toimintaa oikeusjärjestyksen puitteissa, voimassa olevan normiston pohjalla. Jättämällä sisällölliset tekijät sivuun ja pitäytymällä puhtaasti rakenneseikkoihin, saadaan usein pelkistettyä esiin tekijöitä, jotka valaisevat analysoitavien termien merkityssisältöä.

Kun jotakin toimintaa — siitähän hallinnossa, lainsäädännössä ja lainkäytössä ainakin on kysymys⁶ — ryhdytään normipohjalla tutkimaan, näyttää hyödylliseltä erottaa toisistaan ns. käyttäytymis- ja reaktionormit.⁷ Kuten johdannossa kävi selville (ks. s. 3), on yhteiskunnan taholta tapahtuvan reaktion edellytyksenä poikkeaminen tietynlaisesta käyttäytymisestä. Ellei reaktio ole mahdollinen, on kysymyksessä juridisesti irrelevantti toiminta. Voimme siis sanoa, että ensisijaisesti on olemassa eräs normi, käyttäytymisnormi, jonka mukaan tietyt edellytykset perustavat velvollisuuden käyttäytyä määrättyllä tavalla. Kuvaan tällaista käyttäytymisnormia seuraavalla lauseella:

- (1) Jokaisesta x:stä pitää paikkansa, että jos x:ään nähden vallitsevat edellytykset f, niin x:n pitää käyttäytyä tavalla g.

Vasta jos käyttäytymisnormin edellyttämä käyttäytyminen laiminlyödään, astuu areenalle reaktionormi, jonka perusteella asianomainen viranomainen reagoi. Tätä normia kuvaan seuraavalla lauseella:

- (2) Jokaisesta x:stä pitää paikkansa, että jos x:ään nähden vallitsevat edellytykset f ja x käyttäytyy tavalla ei-g, niin on olemassa eräs orgaani y, jonka pitää toimia tavalla r.

Sanotusta seuraa toisin sanoen, että mikäli jossakin tapauksessa on velvollisuutena käyttäytyä tavalla g, ei viranomaisreaktio ole mahdol-

⁶ »Hallintotoimi» ja »hallintotoiminta» kuuluvat tyypillisinä ilmaisuina hallinto-oikeudelliseen perussanastoon. Merikoski II s. 19. — Ks. myös Jägerskiöld s. 10.

⁷ Jako käyttäytymis- ja reaktionormeihin tai primääri- ja sekundäärinormeihin, kuten myöskin voidaan sanoa, on oikeusteoreettisessa normitutkimuksessa sangen tavallista. Jaottelu ei kuitenkaan ole mitenkään selvä, vaan johtaa lukemattomiin vaikeasti hallittaviin ongelmiin. Mutta vaikka sen teoreettinen kestävyys yleisessä normitutkimuksessa on problemaattinen, on kuitenkin ilmeistä, että sillä voi olla käyttöä ainakin apuvälineenä analysoitaessa jotakin rajoitettua kohdetta.

linen ennenkuin on toteutunut vaaditusta käyttäytymisestä poikkeaminen eli ei-g. Keskeisiksi tekijöiksi muodostuvat nyt variaabelit (muuttajat) x ja y , ja juuri tältä pohjalta on tehtävissä ero hallinnon ja lainkäytön välillä. Ero näyttäytyy toiminnan rakenteessa. Jos joku instanssi yksityistapauksessa kuuluu variaabeli x :n arvoihin, kysymyksessä on hallinto. Mikäli taas instanssi sijoittuu variaabeli y :n arvoksi, kyseessä on lainkäyttö. Tarkastelkaamme asiaa lähemmin esi-merkin valossa.

Ajatellaan tapausta, jossa kaupunginhallitus myöntää jollekin virkamiehelle vuosiloman. Kun määrätyt edellytykset, viran laatu, palvelusvuodet yms. ovat olemassa, vuosiloma on pakko myöntää. Ellei kaupunginhallitus sitä tee, voi virkamies vaatia lääninhallitusta reagoimaan. Tässä tapauksessa oikeusnormi, joka määrittelee vuosiloman edellytykset, on rakenteeltaan käyttäytymisnormi, kuvattu lauseessa (1). Se asettaa kaupunginhallitukselle velvollisuuden käyttäytyä tietyllä tavalla, vuosiloman myöntäminen on ts. variaabeli g :n arvona. Kaupunginhallituksen toiminta vastaa täydellisesti jonkun yksityisen työnantajan toimintaa sen myöntäessä työntekijälleen lain edellyttämän vuosiloman. Mitä tärkeintä on nyt se, että kaupunginhallitus ei sovello oikeusnormia, vaan käyttäytyy. Rakenteellisesti se vastaa tavallisen kansalaisen käyttäytymistä. Se voi olla lain mukaista tai lain vastaista, aivan kuin yksityinen kansalainen voi esim. ajaa autoa liikennesääntöjen mukaisesti tai vastaisesti, suorittaa työnantajana veronpidätykset lain edellyttämällä tavalla tai laiminlyödä sen, olla sylkemättä lattialle siellä, missä se on kiellettyä tai rikkoa määräystä, jne. jne.

Jos kaupunginhallitus rikkoo velvollisuutensa eikä esim. myönnä virkamiehelle vuosilomaa, toteutuu ei-g, joka puolestaan on lääninhallituksen reagoimisen edellytyksenä. Lääninhallitus toimii reaktiionormin perusteella, on variaabeli y :n arvona, ja vasta se harjoittaa lainkäyttöä, soveltaa oikeusnormia.

Nyt on myöskin tärkeätä huomata — seikka jonka jättäminen huomioon ottamatta on johtanut sekaannuksiin — että sama instanssi voi jolloinkin suorittaa hallintomenettelyä, kuulua x :n arvoihin, ja josakin muussa tapauksessa toimia lainkäyttäjänä, kuulua y :n arvoihin. Jos kunnallishallitus ensimmäisenä asteena myöntää virkamiehelle vuosiloman, se harjoittaa hallintoa. Mutta jos kunnallishallitus sellaisessa tapauksessa, jossa vuosiloman myöntäminen kuuluu jonkun lautakun-

nan tehtäviin, valitusasteena tutkii, onko lautakunta menetellyt oikein, se on lainkäyttäjä. Tästä seuraa, ettei hallintomenettelyn ja lainkäytön (tai hallinnollisen lainkäytön) eroa voida palauttaa organisatoorisiin kriteereihin. Emme saa riittävässä määrin esiin sanottua eroa määrittelemällä hallinnon ja lainkäytön sen mukaan, mikä instanssi niitä harjoittaa.⁸

Tässä yhteydessä on vielä huomautettava siitä, että paljon sekaan-nusta on aiheuttanut operoiminen arkikieleen kuuluvilla termeillä, mikä erittäin helposti johtaa ajatuksen harhaan. Tämä vältetään juuri keskittymällä rakenneseikkoihin. Esimerkkinä voidaan mainita sana »viranomainen». Jokapäiväisessä puhekielessä tämä sana saattaa joh-taa esim. siihen käsitykseen, että viranomaisen toiminta aina ja kaikissa suhteissa olisi jotain muuta kuin yksityisen kansalaisen toiminta. Unohtamalla termin »viranomainen» arkikielen mukaisen merkityssisällön ja keskittymällä toiminnan rakenteen tutkimiseen, on voitu pelkistää esiin tekijöitä, jotka ovat omiaan valaisemaan niitä *toimintatapoja*, joita kielenkäytössä kuvataan sanoilla »hallinto» ja »lainkäyttö».⁹ Suoritetulla analyysillä on merkitystä myöskin sikäli kuin on kysymys kunnallisesta säädäntäaktista, kuten kohta lähemmin esitetään.

Edellä on tultu siis siihen, että hallintotoiminta on rakenteellisesti samaa kuin tavallisen kansalaisen käyttäytyminen. Kysymyksessä on ollut toiminta nimenomaan käyttäytymisnormin perusteella, johon sisäl-tyy *velvollisuus* käyttäytyä tietyllä tavalla. Mutta miten on asianlaita silloin, kun joku hallintoviranomainen tekee päätöksiä, joihin ei ole pakkoa? Samoin kuin yksityisten kansalaistenkin toiminta suureksi osaksi on täysin vapaaehtoista, voi esim. kunta tietyissä rajoissa vapaa-ehtoisesti päättää, millaisiin toimiin se ryhtyy tai on ryhtymättä. Kun käyttäytymisnormi edellyttää velvollisuutta toimia tietyllä tavalla, ei vapaaehtoisen toiminnan perustana voi olla tällainen normi. Jos edellä suoritettua rakenneanalyysia seurataan, on katsottava, että vapaaehtoinen toiminta on *siinä mielessä* irrelevanttia, että minkään-lainen viranomaisreaktio sen perusteella ei ole mahdollinen. Kun hal-lintotoiminta toteutetaan hallintotoimin, jakaantuvat nämä ainakin siis kahteen ryhmään, käyttäytymisnormeihin perustuviin pakollisiin hal-

⁸ Vrt. myös *Jägerskiöld* s. 9.

⁹ Ks. lähemmin *Makkonen*, § 6. — Vrt. myös *Vilkkonen*, LM 1967 s. 374.

lintotoimiin ja vapaaehtoiisiin, sanotulla tavoin juridisesti irrelevantteihin toimiin.¹⁰

Kun edellä suoritetun selvittelyn pohjalta tarkastellaan kunnallista säädäntäaktia, säädöksen hyväksymismenettelyä, on kiinnitettävä huomiota KL 7 §:ään, joka edellyttää jakoa yhtäältä kunnallisvaltuuston päätösvaltaan ja toisaalta kunnallishallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille kuuluvaan toimeenpanoon ja hallintoon. Tämä jako esiintyi jo 1865 MKunA:ssa, jonka 4 § kuului seuraavasti: »Kunta maalla käyttää päättämisoikeutensa kuntakokouksessa tahi valitsemain kunnan valtuusmiesten kautta. Toimeenpaneminen ja hallinto annetaan kunnallislautakunnalle tahi muille erinäisiä toimeenpanemisen hankkeita varten asetetuille toimituskunnille tahi miehille; kaikki niinkuin tässä säännössä edeskäsin määrätään». Sama periaate otettiin ensimmäisen kaupunkeja koskevan kunnallislain 1873 KKunA 4 §:ään, jonka mukaan kaupunkikunnan päätösvaltaa käytti raastuvankokous tai kaupunginvaltuusmiehet, toimeenpanon ja hallinnon ollessa maistraatin valvonnan alaisena »rahatoimikamarin ja niiden erinäisten lautakuntain, hallitusten tai henkilöin huomassa», jotka tarkoitusta varten valittiin.

¹⁰ Tekstissä sanottu liittyy myös siihen erotteluun, joka on tehty sidottujen ja vapaaharkintaisten hallintotointen välillä (ks. *Makkonen* s. 147 ss.). Niinikään johdutaan tältä pohjalta siihen oikeusteoreettiseen ongelmaan, mikä asema sallimisella on *oikeusnormien* kannalta. Toisessa yhteydessä (m.t. s. 71 ss.) olen pitänyt sallimista *ratkaisutoiminnan* näkökulmasta oikeuden maailman ulkopuolelle jäävänä deontisena muotona juuri siitä syystä, että vain kiellettyyn eikä siis lainkaan sallittuun käyttäytymiseen voidaan perustaa viranomaisreaktio. Tällöin on oikeusnormi rakennettu yksinomaan pitämisen (velvollisuuden) käsitteen varaan (m.t. s. 36), sekä kansalaisella että viranomaisella on ts. velvollisuus tiettyyn käyttäytymiseen silloin kun käytämme kielessä ilmaisua »oikeusnormi». Käyttäytymis- ja reaktionormit edellyttävät toisiaan sikäli, että jälkimmäisen olemassaolosta voidaan loogisesti johtaa edellinen. Asia on kuitenkin osoittautunut paljon ongelmallisemmaksi, johon tässä yhteydessä ei voida syvemältä paneutua. Tulokoon kuitenkin mainituksi, että Helsingin Yliopiston yksityisoikeuden laitoksen symposiumissa syksyllä 1967 käydyissä keskusteluissa ja alustuksissa tuotiin esiin näkökohtia, jotka näyttävät saattavan asian uuteen valoon.

On vielä syytä mainita siitä, että tilanne esim. siviilioikeudessa ja hallinto-oikeudessa ei puheena olevassa suhteessa ole täysin samanlainen. Tarkoiton sitä omaleimaisuutta, jonka vapaan harkinnan ongelma tuo hallinto-oikeuteen sekä kieltoa hakea muutosta ylimpään oikeusasteeseen asti ns. tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä.

1865 MKunA:ta säädettyä pidettiin mallina Ruotsissa vastikään toteutettua kunnallislakien uudistusta, jossa sanottu dualistinen periaate päätäntä- ja toimeenpanovallan uskomisesta eri viranomaisille oli omaksuttu. Tällöin lienee jäljitelty valtio-oikeudellista jakoa lakiasäättävän ja hallitusvallan välillä.¹¹ Kun Suomessa pidettiin pohjana juuri Ruotsin lainuudistusta ja omaksuttiin sama dualistinen periaate kompetenssijaosta, voitaisiin ajatella, että oppi valtiovallan jaosta on motivoitunut ensimmäisten kunnallislakiemme säätäjiä, mikä puolestaan merkitsisi sitä, että tuo periaate on kotiutettu positiiviseen oikeuteemme.¹²

Toisaalta lienee uskallettua mennä tekemään johtopäätöksiä siitä, missä määrin puheena olevaa periaatetta todella on ajateltu ja myönteisessäkin tapauksessa on vaikea sanoa, kuinka voimakkaasti se on vaikuttanut. Lienee mahdollista, että kunnallislakien säädäntä on yksinkertaisesti tapahtunut käytännöllisellä pohjalla tarkoituksena korjata sangen konkreettisia puutteita ja epäkohtia, joita kunnalliselämissä esiintyi. Tällaisia olivat mm. maallisten kunnallisasioiden kytkeminen yhteen kirkollisten asioiden kanssa pitäjänkokouksissa sekä se, ettei ollut olemassakaan sopivia viranomaisia pitäjänkokouksen päätöksien täytäntöönpanemista varten, puhumattakaan siitä, että oli ilmeinen tarve saada kunnallishallinto lakisääteiselle pohjalle pois hallinnollisten määräysten piiristä.¹³ Nämä päämäärät ovat sellaisenaan puhtaasti käytännöllisiä eivätkä välttämättä edellytä perusteeeseen vallanjakoideologiaa. Ei siis liene mahdotonta, että ensimmäisten kunnallislakien säätäjiä on kiinnostanut lähinnä asian käytännöllinen puoli saada aikaan lainsäädäntö, jonka kautta »voitaisiin raivata tie kunnallishoidon itsepontiselle varttumiselle siihen mukaan, kuin jokaisen paikkakunnan erinäinen tarve vaatii.»¹⁴ Huomautettakoon myös siitä, että puhe »uudistamisesta» kunnallislakien säätämisen yhteydessä voi olla jossain määrin harhaanjohtavaa. Monessa suhteessa kysymys ei ollut varsinaisesta uudistamisesta sanan jyrkimmässä mielessä, vaan pikemmin vanhan järjestelmän täsmentämisestä. Tässä yhteydessä voidaan mainita mm. se, että jo 1600 luvulla tunnettiin paikallishallinnon eräänä elimenä yleinen raastuvankokous, jossa kaupungin porva-

¹¹ Sundberg s. 475.

¹² Vrt. Partanen, LM 1946 s. 250, 255 ja Kuuskoski—Hannus s. 65.

¹³ Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 10 s.

¹⁴ Ståhlbergin sitaatti 1865MKunA:ta valmistelleen komitean mietinnöstä (Lait ja asetukset s. 13). — Ks. myös Kom 1923: 15 s. 9.

risto itse osallistui aktiivisesti kaupungin asioiden päättämiseen. Vastaavanlaista päätösvaltaa käytteli pitäjänkokous maalla.¹⁵ Oma päätösvaltaa harjoittava »luottamusmieselin» on siis itse asiassa vanhaa perua.

Mikä lieneekin ollut vallanjako-opin alkuperäinen merkitys kunnallislakiemme säädännössä, on kuitenkin todettava, että käytännössä se ei sellaisenaan toteutunut, vaan valtuustolle jäi lopullinen ratkaisuvalta kaikissa asioissa, joita nimenomaan ei jätetty toisten elinten ratkaistavaksi. Päättamis- ja toimeenpanovallan ei siis katsottu vastaavan lainsäädäntöä ja hallintoa, vaan ovat valtuustot, varsinkin aikaisemmin, ottaneet ratkaistakseen verraten vähäpätöisiäkin asioita.¹⁶ Ja jos tarkastellaan valtuuston, kunnallishallituksen, lautakuntien sekä viranhaltijoiden tosiasiallista toimintaa tämänpäivän näkökulmasta, on helppo havaita, ettei sillä ole faktillista kosketusta vallanjako-oppiin. Juuri kunnallisvaltuusto on hallinnollinen elin, sen päätökset ovat hallintotoimia ja toisaalta kunnallishallitus sekä lautakunnat eivät ole vain epäitsenäisiä täytäntöönpanijoita, vaan omaavat varsin huomattavan itsenäisen päätösvallan. Voitaneen sanoa, että dualistisen idean ottaminen kunnallislakeihin on merkinnyt ensisijaisesti sitä, että eri viranomaisten kompetenssi on johdettavissa suoraan laista eivätkä ns. täytäntöönpanoa ja hallintoa harjoittavat kunnalliset elimet ole rajoittamattomassa alistussuhteessa valtuustoon.¹⁷

Kun edellä olevan perusteella koetetaan »sijoittaa» kunnallinen säädöskompetenssi kunnan toimivaltaan ylipäänsä, on ensinnäkin todettava, että kunnallinen säädös hyväksytään, kuten aikaisemmin on nähty, kunnallisvaltuustossa noudattaen samoja menettelymuotoja kuin valtuustokäsittelyssä yleensä. Erityisiä kunnallisia lainsäädäntöelimiä ei ole. Rakenteellisesti säädöksen hyväksymien on hallintoa. Pakollisen säädöksen hyväksyessään valtuusto toimii käyttäytymisnormin perusteella eli on variaabeli $x:n$ arvona lauseessa (1), jos halutaan pysyä edellä suoritetun normianalyysin ilmaisuissa. Vahvistaessaan säädöksen, johon laki ei velvoita, valtuusto taasen suorittaa vapaaharkintaista hallintotoimintaa. Tulen näin ollen siihen, että kunnallisen säädöksen hyväksyminen on hallintotoimi ja voidaan erottaa muusta hal-

¹⁵ Halila s. 217 ss.; Kom 1923: 15 s. 5—8.

¹⁶ Kom 1923: 15 s. 27.

¹⁷ Vrt. Sundberg s. 476. — Ks. myös Johanson, SKL 1962 s. 514 ja Österman, SKL 1964 s. 504.

linnosta ainoastaan lopputuloksen perusteella.^{17a} Jos asianomaisen hallintoaktin tuloksena on velvoittavia oikeusnormeja ilmaiseva päätös, valtuusto on harjoittanut valtion lainsäädäntöön verrattavaa toimintaa.

Mikäli halutaan verrata keskenään eduskuntaa ja valtuustoa, ovat kosketuskohdat aineellisen lainsäädännön piirissä siis verraten vähäiset. Kun valtuustossa aineellisten oikeusnormien vahvistaminen muodostaa vähäisen osan varsinaisesta toiminnasta, on eduskunnassa lainsäädäntö pääasiana ja muu hallinto vain lieveilmiö.¹⁸

Mitä lainkäyttöön tulee, ei KL 7 § tunne sitä lainkaan ja alunperin lieneekin katsottu, että tämä jäisi kuntien toimivallan ulkopuolelle. Historiallisessa katsannossa ei siis, kuten on käynyt ilmi, kunnan toimivaltaa selviteltäessä voida lainkaan puhua vallan kolmijaosta, vaan sen kaksijaosta.¹⁹ Mutta tosiasiaassa kunnallishallitus kuitenkin toimii muutoksenhakuinstanssina kunnallisvalituksessa (KL 179 §) ja soveltaa lakia reaktionormin perusteella. Kunnallishallitus on siis tällöin lainkäyttäjä. Samoin on asianlaita silloin, kun terveydenhoitolautakunta vahvistaa uhkasakkoja tai käyttää muita aikaisemmin mainittuja sanktioita. Molemmat sanotut instanssit ovat variaabeli y:n arvoina lauseessa (2). Sanotusta seuraa, että KL 7 §:ssä tarkoitettu toimeenpano ja hallinto ei ole kunnallishallituksen yksinomaisena tehtävänä, vaan sisältyy sen kompetenssiin myöskin lainsoveltamista.

Edellä sanotun nojalla tullaan siihen, että vallan kolmijaon opilla ei ole merkitystä kunnan tosiasiallisessa toimivallassa. Johtopäätöksen tekeminen kolmijako-opin abstraktisista käsitteistä jotain yksityistä toimivaltaproblemaa selviteltäessä voi viedä koko tutkimuksen harhateille. Kysymyksessä olevilla käsitteillä ei ole argumenttiarvoa yksityisiä kannanottoja perusteltaessa.

^{17a} »There is only a hazy borderline between legislation and administration, and the assumption that they are two fundamentally different forms of power is misleading. There are some obvious general differences. But the idea that a clean division can be made — — — is a legacy from an older era of political theory.» (Wade s. 249).

¹⁸ Vrt. Partanen, LM 1946 s. 256.

¹⁹ Vrt. Partanen, LM 1946 s. 255.

2. SÄÄDÖSVALTA KUNNAN TOIMIVALLAN OSANA

A. KL 4 §:n 1 momentti ja säädöskompetenssi

Edellä asetuttiin sille kannalle, että kunnallisen säädöksen hyväksyminen on *rakenteellisesti* hallintotoimintaa, joka ainoastaan lopputuloksensa perusteella on erotettavissa muusta hallinnosta. Tämä johtaa välittömästi siihen kysymykseen, mikä on säädöskompetenssin suhde KL 4 §:n 1 momenttiin, jota pidetään kunnan ns. yleistoimivallan perussäännöksenä. Tämä lainkohta kuuluu seuraavasti: »Kunnan on tämän lain mukaan ja lain muutoin säättämässä rajoissa hoidettava yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa, mikäli ne voimassa olevain lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä.» Kirjallisuudessa on herätetty kysymys, tarkoittaako sanottu säännös ainoastaan varsinaisen hallinnon piiriin kuuluvia asioita vai ulottuisiko sen vaikutus myöskin kunnalliseen säädösvaltaan ja lainkäyttöön? On huomattava, että tämä kysymys ei ratkea sillä perusteella, että kunnallisen säädöksen hyväksyminen rakenteellisesti on hallintoa. Onhan täysin mahdollista siitä huolimatta ajatella, että säädösten hyväksyminen joka tapauksessa lopputuloksensa perusteella muodostaa oman erikoisen tehtäväpiirinsä, joka ei kuuluisi KL 4 §:n 1 momentin tarkoittamiin yhteisiin talous-, järjestys- ja muihin asioihin.

Asiaa pohdittaessa on ensinnäkin keskitytty pulmallisen ilmaisun »talous-, järjestys- ja muut asiat» merkityssisältöön. Seuraavassa selostan selvityksen pohjaksi Ikkalan varsin perusteellisen esityksen. Hän toteaa sanonnan alkuosan »talous- ja järjestysasiat» olevan peräisin vuoden 1865 asetuksesta ja määritelmän säilyneen asiallisesti samansisältöisenä aina nykyisen kunnallislain antamiseen asti. Aikaisempien kunnallislakien ollessa voimassa oli sanojen »talous- ja järjestysasiat» merkitys kuitenkin toinen kuin nykyisin. Talous- ja järjestysasiain käsite oli jokseenkin sama kuin hallinnon käsite nykyisin. Vanhimman kunnallislainsäädännön aikana oli selvää, että laki nimenomaan rajoitti kunnan toimivallan hallinnon alalle. Vuoteen 1948 mennessä po. sanonnan sisältö oli kuitenkin muuttunut. Talous- ja järjestysasioilla ei enää tarkoitettu hallinnon koko alaa vaan vain sen erästä osaa, taloudellista laatua olevia kysymyksiä sekä yleisen järjestyksen ja

turvallisuuden ylläpitoa. Koska käsitteitä ei KL:ssa ole määritelty poiketen niillä lain säätämisaikaan olevasta yleisestä merkityksestä, täytynee Ikkalan mukaan edellyttää, että »talous- ja järjestysasiat» sanoja on KL:ssa käytetty niille nykyisessä käytännössä vakiintuneessa merkityksessä ja että niillä ei siis ole tarkoitettu hallintoa kokonaisuudessaan. Edelleen Ikkala huomauttaa, että eduskunta lausui kunnallislain hyväksyvässä vastauksessaan, samoin kuin laki- ja talousvaliokunta mietinnössään, edellyttävänsä, että lakiin otettu lisäys »muut asiat» ei sisällä asiallista muutosta voimassaolevissa kunnallislakeissa olevaan kunnan toimivallan määrittelyyn. Sanottu lisäys voidaan selittää siten, että koska sanat »talous- ja järjestysasiat» nykyisin kattavat vain osan hallinnon alasta, kunnan toimivaltaa ei voida määritellä po. ilmaisulla, jos edellytetään, että toimivalta tahdotaan edelleenkin ulottaa hallinnon koko alaa käsittäväksi.

Toiseksi on Ikkalan mukaan ajateltavissa, että talous- ja järjestysasioiden käsitteen merkitys on tapahtuneesta kehityksestä huolimatta säilynyt muuttumattomana, jolloin välttämättömänä johtopäätöksenä on oleva, että talous- ja järjestysasiat KL 4¹ §:ssä tarkoittavat yksinään hallintoa ja muut asiat jotakin muuta. Lainkohdan olisi toisin sanoen katsottava, lainsäätäjän tarkoituksesta huolimatta, laajentaneen kunnan toimivaltapiiriä. Todettuaan, että vain toinen mainituista vaihtoehtoista voi olla oikea, Ikkala huomauttaa HM:n säännöksiä verraten selvästi osoittavan kunnan toimialaksi juuri hallinnon (HM 50 §:n 1 momentti ja 51 §:n 2 momentti), niissä samoin kuin KL 1 §:ssä, ei mainita mitään kunnan mahdollisista muista tehtävistä. Lainsäädäntö ja lainkäyttö on valtiosäännössä pidätetty pääsääntöisesti valtion elimille ja jos oletetaan, että KL 4¹ §:ssä tarkoitettu kunnan toimivalta ulottuisi myös lainsäädäntöön tai lainkäyttöön, tietäisi se, että olisi säädetty poikkeus valtiosääntöme osoittamasta vallan perusjaosta. Koska KL 4¹ § yhtä vähän kuin mikään muukaan kuntia koskeva säännös antaa aihetta tällaisiin käsityksiin ja kun esillä oleva lainkohta korostaa kunnan tehtäväpiirin sekundäärisyyttä sekä mitä selvimmin sitä, että pykälällä ei ole säädetty poikkeusta toisten viranomaisten toimivallasta, Ikkala tulee siihen lopputulokseen, että KL 4¹ § rajoittaa kunnan toimivallan hallinnon alalle.²⁰

²⁰ Ikkala s. 72—75.

Samalle periaateelliselle kannalle tulevat myöskin Rytkölä ja Kuuskoski—Hannus.²¹

Kun selostettua käsityskantaa KL 4 §:n 1 momentista tarkastellaan, näyttää siltä, että perusteluissa on omaksuttu vallan kolmijako-oppi sellaisenaan ja tehty siitä välittömiä johtopäätöksiä. Aikaisemmin on todettu, että vaikka vallanjaon periaate olisikin vaikuttanut kunnallislakien säätäjään, mikä seikka jo on varsin problemaattinen, periaatetta ei todellisuudessa ole toteutettu sillä tavoin, että asianomaisilla käsitteillä olisi suurtakaan argumentaatioarvoa. Vastaavasti on itsehallinnon käsitteelle sinänsä annettu perusteluissa kovin suuri osa ja pidetty sen sisältö itsestään selvänä. Niinpä Murén ei turhaan ole kiinnittänyt huomiota puheena olevassa yhteydessä oikeudellisen tutkimuksen metoodipuoleen ja huomauttanut mm. siitä, että kunnan toimialaa ei voida johtaa sellaisista yleiskäsitteistä kuin kunta, hallinto, itsehallinto ym.²²

Onkin ilmeistä, että HM 51 §:n 2 momentin sanonnan »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään» voidaan ilman ristiriitaa ajatella viittavan kunnan toimivaltaan ylipäänsä. Ei ole millään tavoin välttämätöntä tulkita ilmaisua »kansalaisten itsehallinto» siten, että sillä nimenomaan olisi ajateltu yksinomaan sitä hallintoa, joka ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä. Pykälä on luonteeltaan lähinnä toteava eikä mistään käy ilmi, että sillä olisi tavoitettu sanottuun määritelmään. Valtiosääntö ylipäänsä on tyypiltään organisatoorinen, joka mahdollisimman yleisesti määrittelee toimivallan perusteet. Sen terminologia on kautaltaan perin väljää, vailla kiinteätä merkityssisältöä. Se on, kuten Sipponen huomauttaa, vain ihmisten yhteiselämän sääntöjä koskevien erilaisten käsitysten välinen kompromissi.²³

On syytä viitata myös siihen Murénin esitykseen, jossa hän erottaa aineellisen hallintokäsitteen, joka tarkoittaa kaikkea sitä valtion toimintaa, joka ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä, orgaanisesta hallintokäsitteestä, jonka mukaan hallinnoksi käsitetään kaikki se valtion toiminta, joka ei kuulu varsinaisille lainsäätäjälelimille eikä tuomioistui-

²¹ Rytkölä s. 46; Kuuskoski—Hannus s. 36.

²² Murén s. 120. Ks. myös Modeen s. 78.

²³ Sipponen s. 364, 366.

mille. Kunnallinen itsehallinto ei meillä hänen mukaansa ole rajoitettu siihen, mikä on hallintoa aineellisessa merkityksessä.²⁴

Kun termin »itsehallinto» voidaan siis luontevasti katsoa kohdistuvan kunnan toimivaltaan ylipäänsä, ei HM 51 §:n 2 momentin ulkopuolelle *tarvitse* jättää kunnan toimintaa, sikäli kuin on kysymys norminantokompetenssista tai lainkäytöstä, joka johtaisikin siihen, että viimeksi mainittuja koskevia lainsäännöksiä olisi pidettävä perustuslain vastaisina.²⁵ Ja vaikka lainsäädäntö hallitusmuodon mukaan kuuluu eduskunnalle ja tasavallan presidentille, ei siitä suinkaan seuraa, ettei näillä orgaaneilla voisi olla erityislainsäädännön nojalla myöskin hallintotehtäviä. Vastaavasti voi HM:n edellyttämään kunnan itsehallintoon sisältyä myöskin erityislakeihin perustuva säädösvalta.

Vielä on huomattava, että HM 51 §:n 2 momentti nimenomaan viittaa juuri erityislainsäädäntöön (»niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään»). Jos termi »itsehallinto» käsitettäisiin edellä mainituissa suppeassa merkityksessään, seuraisi siitä, että mm. kaikki ne erityislait, jotka säätävät kunnalle oikeuden tai velvollisuuden tiettyyn säädösvaltaan, jäisivät HM 51 §:n 2 momentin tarkoittamien erityisien lakien ulkopuolelle.

HM:n lisäksi myöskin KL 4 §:n 1 momentti itse viittaa erityislainsäädäntöön. Pykälä nimenomaan edellyttää, paitsi »tätä lakia», myöskin muuta lainsäädäntöä, jossa on määräyksiä kunnan toimivallasta. Samalla tavoin kuin HM 51 §:n 2 momentti, voidaan tämäkin säännös ymmärtää luonteeltaan toteavaksi. Niinpä Murén näkee KL 4 §:n 1 momentin totaalisenä, joka tarkoittaa kunnan toimialaa kokonaisuudessaan, niin hyvin yleis- kuin erityistoimivaltaakin ja vieläpä tavan-

²⁴ Murén s. 121. Selvitellessään vanhimpien kunnallislakiemme mukaista itsehallintoa *Hermanson* tuntuu sisällyttävän siihen jo käsitteellisestiikin lainsäädäntötehtäviä (op.cit. s. 249). — Omasta puolestani olen aikaisemmin katsonut, ettei hallinnon käsitettä kunnan toimivallan yhteydessä voida palauttaa organisaatioosiin kriteereihin sillä perusteella, mikä instanssi asianomaista toimintaa harjoittaa. Valtion toiminnan osalta asia ei ole täysin samanlainen, koska valtiolla on erikoiset lainsäädäntö- ja lainkäyttöelimet, jotka kunnalta puuttuvat. Valtion toiminnassa voidaan siis jo paljon tarkemmin rajata puheena olevat tehtäväpiirit vain viittaamalla asianomaisiin toimielimiin. Kuitenkin on huomattava, että esim. tuomioistuimilla on tosiasiallisesti sangen runsaasti muitakin kuin lainkäyttötehtäviä, joten määritelmä ei tällöinkään ole tyhjentävä. Siitä ei voida päätellä, mitä kunnan hallinto on (vrt. Murén, ib).

²⁵ Murén loc.cit.

omaista oikeutta. Hän huomauttaa, että jos kaikki se, mistä on säädetty muissa laeissa, suljettaisiin pois kunnallislain ao. pykälän tarkoittamasta kunnan toimialasta, supistuisi lainkohdassa tarkoitettu toimiala jatkuvasti jokaisen uuden kuntaa koskevan erityislain johdosta.²⁶

Ståhlberg puolestaan mainitsee, että sanonta »tämän lain mukaan ja lain muuten määäämissä rajoissa» on otettu lakiin (vuoden 1917 lakeihin), koska ne lailliset rajat, joiden sisällä kunnan jäsenillä tulee olla oikeus hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiansa, ovat yleisesti määrätty juuri kunnallislaisissa, mutta kunnallista »itsehallitusta» sen ohella useissa kohdin saattavat määrätä nekin lait ja asetukset, jotka järjestävät yleistä valtion hallintoa. Tehdäkseen tämän jo alussa selväksi ja estääkseen sitä vääärinkäsitystä, että kunnallishallinnon elimet saattaisivat toimia yksinomaan kunnallislain johdolla, on lainsäätäjä Ståhlbergin mukaan entisten asetusten mukaisesti ottanut lakiin mainitut sanat.²⁷

Kun kunnan toimivaltaan aina on faktillisesti kuulunut myöskin norminantokompetenssi, ei ole mitään estettä siihenkään, että myös vanhempien kunnallislakien kunnan toimialaa koskeva yleissäännös ymmärretään totaaliseksi, joka on viitannut kunnan toimivaltaan ylipäänsä.²⁸

Lopuksi on huomautettava, että vaikka katsottaisiinkin HM:n tarkoittavan ainoastaan puhdasta hallintoa, ja haluttaisiin »pelastaa» KL 4 §:n 1 momentti joutumasta ristiriitaan hallitusmuodon kanssa selittämällä sekin kuuluvaksi yksinomaan hallinnon piiriin, merkitsisi KL 12 § joka tapauksessa tällaista ristiriitaa. Jos HM 51 §:n tarkoittama itsehallinto ehdottomasti halutaan rajoittaa puhtaasti hallintotoiminnan

²⁶ Murén, s. 132.

²⁷ Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 70. — Myös Larma näyttää edellyttävän ko. yleissäännöksen käsittävän muutakin kuin hallintoa. Hän lausuu, että »kunnan tehtäväpiiri, joka kaupunkien kunnallislain 1 §:ssä (L 19/5 1925) ja maalais kuntien kunnallislain 1 §:ssä (L 19/5 1925) määritellään ——— kuuluu kuitenkin suurimmalta osaltaan hallinnon alaan.» LM 1944 s. 392.

²⁸ Ks. Murén s. 134. Myös Modeen pitää kunnallislakien yleissäännöstä luonteeltaan totaalisenä (Kommunens allmänna kompetens s. 7, 9), jonka kannan Ikkala puolestaan torjuu (JFT 1963 s. 62). Hermanson näyttää ymmärtävän asian niin, että vanhimpien kunnallislakiemme kunnan yleistoisimivaltaa määrittävissä pykälissä mainitut järjestysasiat tarkoittavat politiasäännösten antamista, säännöksiä »hvilka inskränka den enskildes handlingsfrihet utan att dock gifva upphof åt själfständiga rättigheter» (op.cit. s. 271). Vrt. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 52—53.

piiriin, ei ristiriita perustuslain kanssa ole vältettävissä. *Tosiasia* on, että kunnan toimivaltaan sisältyy myöskin rajoitettu valta antaa oikeusnormeja, ja jos teoria ja todellisuus eivät vastaa toisiaan, on vika teoriassa.

Kysymys siitä, mitenkä kunnallinen säädösvalta suhtautuu KL 4 §:n 1 momenttiin, ei ole vain akateeminen. Se ei tosin suurestikaan valaise kunnallisen säädösvallan aineellista sisältöä, joka lähinnä perustuu erityislakeihin. Kuten on nähty, KL on jo suureksi osaksi menettänyt merkityksensä kunnallisen säädösvallan perustana, kun lain 12 §:n tarkoittamilla aloilla painopiste on siirtynyt erityislakeihin.²⁹ Sen sijaan kysymyksellä *saattaa* olla merkitystä mm. tutkittaessa kunnallisen säädösvallan oikeussuojaa. Tähän palataan tuonnempana. Pohdiskelu KL 4 §:n 1 momentin luonteesta konkretisoi myös niitä vaaroja, jotka ovat seurauksena, jos juridisessa argumentaatiossa pyritään tekemään johtopäätöksiä todellisuuteen vallan kolmijaon tai itsehallinnon käsitteistä sinänsä.

Entä mikä merkitys säädösvallan kannalta on KL 4 §:n 1 momenttiin sisältyvällä toisella pulmallisella ilmaisulla »kunnan yhteinen», joka myöskin on kirjallisuudessa aiheuttanut paljon keskustelua? Ensinnäkin voidaan todeta, että jos esillä oleva lainkohta on edellä mainituin tavoin totaalinen, seuraa siitä, että myöskin erityislakeihin perustuvien kunnan toimialaan kuuluvien tehtävien on oltava yhteisiä.³⁰ Näin ollen kunnallisilla säädöksillä normeerattavien asioidenkin tulee olla kunnan yhteisiä asioita ellei laista muuta ilmene.

Sillä seikalla, milloin joku asia on katsottava kunnan yhteiseksi, voi olla huomattava käytännöllinen merkitys säädöskompetenssin kannalta. Vaikka kunnallisten säädösten tyytit ovat valtuuttavissa laeissa määritellyt, aiheutuu usein tulkintaa siitä, minkälaisia säännöksiä johonkin kunnalliseen säädökseen saadaan sisällyttää. Tällöin voidaan joutua ottamaan kanta myöskin siihen kysymykseen, onko säädeltäväksi ajateltu asia kunnan yhteinen. Ellei asianlaita ole näin, ei suunniteltua määräystä ehkä voidakaan sisällyttää säädökseen. Toiseksi on esillä olevalla seikalla merkitystä selvitetäessä asetuksen ja kunnallisen säädöksen suhdetta toisiinsa. Kuten myöhemmin tullaan näkemään, *saattaa* sillä seikalla, onko tiettyä asiaa pidettävä kunnan yhtei-

²⁹ Ks. myös *Strömberg* s. 150.

³⁰ *Murén*, SKL 1947 s. 134 ss.

senä tai ei, olla jopa ratkaiseva merkitys käytäessä kunnallisen säädösvallan rajoja.

Vaikka ilmaisu »kunnan yhteinen» näin ollen muodostuukin yksityisiä tulkintatapauksia silmälläpitäen varsin tärkeäksi, on kuitenkin heti todettava, ettei tällekkään ilmaisulle ole annettavissa täsmällistä ja yleispätevää merkityssisältöä. Ilmaisui on tyypillinen sellainen juridinen termi, jonka yhteydessä ei edes saateta asettaa kysymystä siitä, onko joku tulkinta oikea tai väärä. Eräitä yleisiä huomautuksia on kuitenkin syytä tehdä.

Selviteltäessä yksityistapauksessa sitä, onko joku tietty asia kunnan yhteinen tai ei, on lähdettävä siitä, että kunta on alueyhdyskunta, jolla on oma jäsenistönsä (KL 5 ja 6 §). Vaikka lainkohta puhuu kunnan yhteisestä asiasta, on syytä muistaa, ettei kuntaa voi olla olemassa ilman toimivia henkilöitä, kunnan jäseniä. Kunnan yhteiset asiat ovat sen jäsenten yhteisiä asioita näiden harjoittaessa sitä toimintaa, jonka yhteydessä voimme mielekkäästi käyttää ilmaisua »kunta».

Kirjallisuudessa on kunnan yhteiset asiat kuitenkin haluttu erottaa kunnan jäsenten yhteisistä asioista. Ikkala pitää sanontaa suorastaan loogisesti virheellisenä siitä syystä, että koska kunta on yksi ainoa oikeushenkilö, ei sillä voi olla mitään yhteistä itsensä kanssa. Hänen mukaansa jäsenten yhteiseen asiaan päästään vain siten, ettei kuntaa nähdä erillisenä oikeushenkilönä, vaan sen alueella asuvien kiinteää omaisuutta omistavien tai hallitsevien, liikettä tai ammattia harjoittavien henkilöiden muodostamana yhdyskuntana.³¹

Sanottuun käsityskantaan lienee vaikuttanut perinteellinen tapa nähdä ns. oikeushenkilö toimivista ihmisistä irrallisena oliona, ajattelutapa, joka on varsin paljon aiheuttanut sekaannusta juridisessa ajattelussa. Oikeusteoreettisessa tutkimuksessa on tähän ajattelutapaan kohdistettukin runsaasti kritiikkiä. Asiaan ei tässä yhteydessä voida laajemmin puuttua, se liittyy ns. olemusajattelun mukanaan tuomaan yleiseen problematiikkaan. Huomautettakoon vain siitä, että ongelma ei ole ontologinen kysymys siitä, mikä juridinen henkilö on, vaan semanttinen probleema siitä, mitä merkitsee kun käytämme ilmaisua »juri-

³¹ Ikkala s. 76—77. Ks. myöskin Murén, SKL 1947 s. 135 ja Modeen, Kommunens allmänna kompetens s. 12.

dinen henkilö».³² Kunta ei liioin ole mikään yli-individuaalinen olento, joka eläisi omaa varjoelämänsä erillään toimivista ihmisistä. Ei siis ole mitään periaatteellista estettä käyttää kielessä ilmaisua »kunnan yhteinen asia». Se viittaa asioihin, jotka ovat jollakin tavoin yhteisiä tiettyyn ryhmään kuuluville ihmisille.

Mitkä asiat sitten ovat kunnan yhteisiä, voidaan ratkaista vain yksityistapauksissa eikä silloinkaan yleispätevästi. Jälleen olemme tekemisissä asioiden kanssa, jolloin voimme vain esittää jonkun kannanoton puolesta enemmän tai vähemmän vakuuttavia argumentteja, mutta emme todistaa mielipidettämme oikeaksi emmekä vastakkaista kantaa vääräksi. Kenties sellaisilla ilmaisuilla kuin »yhteinen asia», »yhteinen etu», »yleinen etu», »julkinen etu» jne. on nykyisen yhteiskuntakehityksen vallitessa entistä tärkeämpi merkitys,³³ mutta olisi virhe jos kuvittelisimme voivamme tieteellisellä tutkimuksella selvittää, mitä nuo ilmaisut todella merkitsevät. Kaikki sanotun kaltaiset juridiset käsitteet ovat määrittelemättömiä, niiden yleispätevälle käyttämiselle ei ole mahdollista osoittaa ehdottomia edellytyksiä. Termit eivät kuvaa mitään empiirisesti olemassa olevaa.³⁴

B. Säädösvallan perusteista

Kuntien tehtäväpiiri ja suhde valtioon on positiivisen oikeuden asia. Voimassa oleva oikeus ja ainoastaan se määrää kunnan tehtävät ja toimintaperiaatteet. Kunnilla ei ole mitään esi ja/tai ylivaltiollisia luonnollisia oikeuksia.³⁵ Kunnallisen itsehallinnon sisältöä voidaan

³² Juridisen henkilön ongelman suhteen on viitattava erittäinkin seuraaviin tutkimuksiin: *Osvi Lahtinen*, Till läran om juridiska personer. Tidskrift for rettsvitenskap 1949 s. 47 ss.; *sama*, Kuolinpesäkonstruktiosta. LM 1955, eritt. s. 116—119; *Manfred Moritz*, Sind die juristischen Personen Fiktionen? Festschrift tillägnad Professor, Juris Doktor *Karl Olivecrona*. Stockholm 1964 s. 442 ss.; *Aarnio* s. 118—133.

³³ *Merikoski*, SKL 1966 s. 626.

³⁴ Ks. myös *Eriksson*, JFT 1966 s. 471 ss. — Merkitysanalyysistä konkreettisesti sovellutustilanteessa ks. *Vilkkonen*, LM 1967 s. 375 ss.

³⁵ *Merikoski*, LM 1946 s. 602 s. — Ns. eteläsaksalaisella liberalismilla, joka on kehitelty Ranskan suuren vallankumouksen synnyttämää oppia kunnille kuuluvista luonnollisista oikeuksista, ei ole merkitystä selvitellessä nykypäivän kunnallista itsehallintoa. Mainitusta opista ks. *Kekkonen* s. 59 ss. ja *Rytkölä* s. 15 ss. viitteineen.

lähestyä vain vallitsevan oikeusjärjestyksen pohjalta, ongelma on positiivisoikeudellinen.³⁶

Luvussa I on kuvattu eräs tosiasiallisesti vallitseva asiantila, se mitä nyt voimassa olevan oikeuden mukaan merkitsee, kun puhumme kunnallisesta säädösvallasta. Edellä tässä luvussa päädyttiin siihen, että tuo kompetenssi on itse asiassa osa kunnallista itsehallintoa. Yleisvaltakunnallisessa katsannossa kysymys on siis asiasta tai ilmiöstä, jota on tapana kutsua desentralisaatioksi, toimivallan jakamiseksi ylempien ja alempien hallintoviranomaisten kesken.³⁷ Kun ns. itsehallintoyhdyskuntien toiminnassa on kysymys juuri siitä, että niillä on valta oikeusjärjestyksen määäämissä rajoissa käyttää toimivaltaansa, voidaan Ryt-kölään yhtyen sanoa, että itsehallinto on eräs hallinto-organisatoorinen muoto, jossa desentralisaatio on mahdollisimman tehokkaalla tavalla toteutettu.³⁸ Nimenomaan kunnallista itsehallintoa on pidetty desentralisaation käytännöllisesti tärkeimpänä muotona.³⁹ Kuitenkin on huomattava, että itsehallinto ja desentralisaatio eivät välttämättä lankea yhteen. Koska on olemassa muitakin hallinto-organisatoorisia järjestyksetapoja, joita voidaan kutsua desentralisaatioksi, seuraa siitä, että itsehallinto tosin edellyttää desentralisaatiota, mutta ei päinvastoin.⁴⁰ Viime kädessä tietysti asia on terminologinen, probleema kielenkäytöstä, asianomaisilla termeillä ei ole yleispätevää merkityssisältöä.

Kun säädösvalta esiintyy kunnan toimivallan osana, tai jos niin halutaan sanoa, sisältyy kunnalliseen itsehallintoon, seuraa edellä lausutusta, että kunnallinen säädösvaltakin on desentralisaatio-ongelma. Näin ollen kysymys kunnallisen säädösvallan laajuudesta, siitä, millaisten säännösten vahvistaminen kuuluu kunnan toimivaltaan, palautuu myös niihin perusteisiin, jotka motivoivat desentralisaatiota yleensä. Eräitä erityispiirteitä on kuitenkin havaittavissa, piirteitä, jotka osoittavat kunnallisen säädösvallan perusteet rajoitetuimmiksi kuin muun kunnallisen toimivallan.

³⁶ Ks. Uotila, Päästösvallan siirtäminen s. 41.

³⁷ Uotila, Päästösvallan siirtäminen s. 36 s. — Sentralisaatioon ja desentralisaatioon liittyvistä kysymyksistä ks. lähemmin Uotila, Päästösvallan siirtäminen s. 13 ss., Kom 1958: 5 s. 15 ss., Ryt-kölä s. 1 ss. ja Modeen s. 74 ss.

³⁸ Ryt-kölä s. 4.

³⁹ Merikoski, DL 1944 s. 186. Ks. myös Uotila, Päästösvallan siirtäminen s. 40.

⁴⁰ Ks. Uotila, Päästösvallan siirtäminen s. 41.

Tutkittaessa niitä syitä ja perusteita, jotka ovat olleet aiheena sellaiselle järjestelylle, että kunnilla on itsenäinen valta hyväksyä yleisesti velvoittavia säädöksiä, on ensinnäkin painotettava sitä, ettei asialle ole olemassa yleispäteviä kriteereitä. Kunnallista itsehallintoa normeeraavan lainsäädännön yhteydessä on tosin joskus asetettu kysymys valtion ja kuntain *oikeasta* suhteesta toisiinsa.⁴¹ On kuitenkin pidettävä täysin selvänä, että kysymystä oikeasta ja väärästä ei tässäkään yhteydessä voida asettaa. Desentralisaatio on puhtaasti tarkoituksenmukaisuuskysymys, jota voidaan motivoida pätevin tai vähemmän pätevin perustein, mutta ei milloinkaan todistaa oikeaksi tai vääräksi. Myös se, miten norminantokompetenssi jaetaan valtion ja kuntien kesken, on käytännöllinen tarkoituksenmukaisuuskysymys, ongelma tosiasiallisesta tehtävien jaosta.⁴²

Ne näkökohdat, jotka tavallisesti esitetään harkittaessa sitä, onko toimivalta jonkin asiaryhmän osalta järjestettävä keskitetysti tai hajotusperiaatteen mukaisesti, ovat aina eri laatuksia ja vahvuuksia tarkoituksenmukaisuusperusteita. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintotoiminnan nopeutuminen ja asioiden monenkertaisen käsittelyn vähentyminen, rajoitetun toimipiirin omaavien viranomaisten paikallistuntemus, viranomaisten vastuuntunteen ja työtehon lisääminen, yleisten hallinto-tehtävien lisääntyminen ja siitä johtuva hallintokoneiston kasvu yms., jollaisilla näkökohdilla on tuettu desentralisaatiopyrkimyksiä. Vastaa-vasti on asianlaita niiden perustelujen suhteen, joita on esitetty sentralisaation puolesta, sellaisten kuin ratkaisujen yhdenmukaisuuden vaatimus, pyrkimys koordinoituun toimintaan, riippumattomuus paikallisista intresseistä, säästäväisyys julkisten varojen käytössä, jne.⁴³

Mitä erityisesti tulee kunnalliseen itsehallintoon, rajankäyntiin valtion ja kuntien tehtäväpiirien välillä, on todettava, että tämä on muodostunut lähinnä taloudelliseksi kysymykseksi, probleemaksi yhteisistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten jaosta. Näin on asianlaita, olkoon sitten kysymys kuntien tehtävien enentämisestä tai niiden vähentämisestä. Sellaiset asiat kuin sairaalalaitoksen organisointi, työttömyyden torjunta, tielaitoksen ylläpito, huoltoavun järjestäminen, koulu-

⁴¹ Harvia, SKL 1921 s. 3.

⁴² Strömberg, s. 22. Ks. myös Simpson, NAT 1954 s. 283 ss.; Merikoski, LM 1946 s. 603; Harvia, SKL 1921 s. 2.

⁴³ Kom 1958: 5 s. 18 ss.

toimi, liikenne- ja asemakaavakysymykset ym., jotka nykyään muodostavat keskeisen problematiikan kuntien suhteessa valtioon, ovat kaikki pohjimmiltaan finanssipoliittisia ongelmia.⁴⁴

Kun nyt edellä hahmoteltua taustaa vastaan tarkastellaan niitä perusteita, jotka ovat motivoineet tai joilla voidaan motivoida tietynlaisten oikeussäännösten antamisen sisällyttämistä kunnan tehtäväpiiriin, on todettava, että siinä ei taloudellisilla kysymyksillä juurikaan voine olla sijaa. Valtiollisen ja kunnallisen norminantokompetenssin rajoja vahvistettaessa ovat lähtökohdat toisaalla. Ratkaiseva merkitys lienee annettava paikallisten olojen tuomille erityisvaatimuksille. Sellaiset asiat, jotka kuuluvat palo-, rakennus-, väestönsuojelu-, poliisi- ja terveydenhoitojärjestyksillä sekä liikennettä koskevilla säädöksillä normeerattaviin, omaavat nimenomaan keskitetyn paikallisen intressin.

Paikallisten intressien lisäksi voidaan edelleen mainita niihin liittyvät oikeudenhoidon tehokkuus- ja oikeusturvavaatimukset. Mainitunlaisten säädösten soveltaminen on luonnollisesti tehokkaampaa, jos niiden vahvistamisessa on voitu huomioida paikalliset erityisolosuhteet. Tästä taasen on seurauksena lisääntynyt oikeusturva ja sen takeet. On siis todettava, etteivät tehokkuus- ja oikeusturvavaatimukset, joita yleensä pidetään keskenään ristiriitaisina, puheena olevassa yhteydessä sitä ole. Paikallisten olojen ja vaatimusten huomioon ottaminen lisää sekä tehokkuutta että oikeusturvaa, ne täydentävät toisiaan.⁴⁵

Etsittäessä kunnallisen säädösvallan erikoispiirteitä verrattuna kunnan muuhun toimivaltaan, on vielä kiinnitettävä huomiota siihen seikkaan, että periaatteessa kunnan tehtävät voivat lisääntyä vapaaehtoista tietä. Kunta voi nimittäin lakisääteisen toimivaltansa puitteissa päättää ottaa hoidettavakseen sellaisia uusia tehtäviä, joita valtuuttavat lait eivät nimenomaan mainitse. Tällä tavoin kunnan tehtäväpiiri saattaa tosiasiallisesti laajentua.⁴⁶ Esimerkkinä voidaan mainita se kunnallisen tehtäväpiirin laajentuminen, jonka teki mahdolliseksi kunnallishallinnon uudistus 1870-luvulla ja jolla on ollut mm. terveydenhoidon alalla erittäin kauaskantoinen merkitys.⁴⁷ Säädösvallasta kysymyksen ollen tällainen vapaaehtoinen tehtävien lisääminen tai vähentämi-

⁴⁴ Ks. Voipio, MK 1958 s. 793 ss.

⁴⁵ Merikoski, DL 1944 s. 181, 184; sama LM 1946 s. 598; Kom 1958: 5 s. 12; Meyer, NAT 1954 s. 196.

⁴⁶ Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 72; Voipio, MK 1958 s. 792.

⁴⁷ Ks. Waris, Suomalainen Suomi 1954 s. 94.

nen ei suuremmassa määrin saata tulla kysymykseen. Kunnallisen säädöskompetenssin perusteet ovat laissa verraten tiukasti määritellyt eikä kunta voi vapaaehtoisesti lisätä tai vähentää säädöskompetenssiaan. Silloinkin kun jonkun säännöksen vahvistaminen on jätetty kunnan harkinnan varaan (esim. KL 12 §:n tarkoittamat kunnallissäännöt), laki nimeää sallitun toiminta-alan. Kunta ei voi vapaaehtoisesti ottaa jotain uutta alaa säädeltäväkseen. Säädösvallan suhteen kunnalla ei ole yhtä laajaa harkintamarginaalia kuin moneen muuhun toimintamuotoon nähden on asianlaita.

Edellä mainitut seikat antavat kunnalliselle säädösvallalle eräitä erikoispiirteitä.

Vaikka kunnallinen itsehallinto, säädösvalta siihen luettuna, on käytännölliseltä kannalta riidaton tosiasia, on sille kirjallisuudessa etsitty »syvempää selitysperstusta». Vallitsevan mielipiteen mukaan katsotaneen yleensä, että kuntain valta ei ole itsenäistä vaan valtiosta peräisin olevaa julkista pakkovaltaa. Valtio on tämän mukaan luovuttanut kunnille alunperin itselleen kuulunutta valtaa, joten kuntain valta ei ole suvereenista vaan valtiovallasta johdettua.⁴⁸ Tällöin ilmeisesti ajatellaan seuraavasti: Suvereenisessa valtiossa kaikki valta kuuluu valtiolle ja lainsäädäntötoimin voidaan puuttua periaatteessa mihin asioihin tahansa. Hallitusmuoto ei tunne muita lainsäädäntöelimiä kuin eduskunnan ja tasavallan presidentin. Kun HM toisaalta edellyttää kuntia, joiden toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön, ja kun viimeksi mainitut myöntävät kunnille myöskin rajoitetun norminantokompetenssin, ei voi olla kysymys muusta kuin siitä, että valtio on luovuttanut, delegoinut, kunnille puheena olevan alunperin valtion omille orgaaneille kuuluneen norminantokompetenssin, samoin kuin koko itsehallinnonkin. Tällä tavoin kuntien säädösvallalle — tai jollekin muulle paikalliselle säädöskompetenssille — ajatellaan saaduksi johdonmukainen selitysperstute. Delegointikonstruktio olisi toisin sanoen ajatusvälttämättömyys.

Tähän ajattelutapaan sisältyy kuitenkin aineksia, jotka ovat alttiita kritiikille. Viitattakoon tässä eräisiin näköhtiin, joita delegointikonstruktiota vastaan voidaan kohdistaa jo metodiopillisessakin mielessä.

⁴⁸ Ikkala s. 25; Merikoski I s. 78; sama, Laillisuusvalvonta s. 9; Rytkölä s. 20. 28, 30; Hermanson s. 247.

Strömberg huomauttaa, että jos vallan delegoinnilla tarkoitetaan sellaisen toimivallan luovuttamista, joka oikeastaan kuuluisi korkeammille valtio-orgaaneille ja joka yhtä hyvin voisi tulla hoidetuksi näiden toimesta, täytyy selvästikin suurelta osalta olla kysymys puhtaasti potentiaalisesta vallasta, jota korkeimmat valtio-orgaanit eivät todellisuudessa koskaan ole käyttäneet. Tavallisesti ne säännökset, jotka määräävät paikallisen säädäntävallan, ovat joko tunnustaneet käytännön muovaaman norminantokompetenssin tai luoneet aivan uuden toimivallan, joka on annettu suoraan paikallisille orgaaneille. Mutta vaikka katsottaisiinkin, että delegoiminen sisältää puhtaasti potentiaalisen vallan luovutuksen, on edellytettävä, että korkeimmat valtio-orgaanit olisivat itse voineet käyttää kysymyksessä olevaa valtaa ja vain käytännöllisistä syistä luovuttaneet sen paikallisille elimille. Tätä edellytystä ei kuitenkaan Strömbergin mukaan kaikissa tapauksissa ole täytetty. Ja jos valta antaa säännöksiä jollakin alalla faktillisesti ei koskaan ole sisältynyt valtion lainsäädäntävaltaan, ei sitä myöskään ole voitu luovuttaa. Luonnollisinta näyttää tämän vuoksi olevan — jatkaa Strömberg — katsoa paikallista säädösvaltaa koskevat säännökset ainoastaan *tosiasialliseksi kompetenssijärjestelyksi*. Ei voida edes ajatella, että kaikki julkisen hallinnon orgaaneille kuuluva valta yhdellä kertaa voitaisiin kerätä korkeimmille valtio-orgaaneille.⁴⁹

Tähän kritiikkiin sanotun ajattelutavan edustajat saattaisivat vastata, ettei asia periaatteessa muutu toiseksi vaikka valtio vain tunnustaa jonkun käytännön muovaaman alemmanasteisen toimivallan ilman, että sen omat orgaanit milloinkaan olisivat ao. kompetenssia käyttäneet. Jos esimerkiksi kunnilla jo ennen valtion syntyä on faktillisesti ollut itsenäinen toimivaltapiiri, jonka valtio suvereeniseksi tuluaan on tunnustanut, merkitsisi sekin itse asiassa juuri vallan luovuttamista. Tällöin valtio nimittäin vain jättää kunnille sellaisen toimivallan, joka vahvemman oikeudella kertakaikkiaan kuuluisi sille itselleen, vastaavalla tavalla kuin joku henkilö, joka milloin tahansa voisi ottaa itselleen toisen hallussa olevan esineen, jättääkin sen tekemättä selittäen luopuvansa esineestä toisen hyväksi.

Toisessa yhteydessä⁵⁰ olen kiinnittänyt huomiota kahteen seikkaan, joita pidän esillä olevalle ajattelutavalle ominaisena. Ensiksi ajatel-

⁴⁹ Strömberg s. 12—13.

⁵⁰ Ks. lähemmin Makkonen, LM 1964 s. 779 ss.

laan voimakkaasti esineellisesti, kuvitellaan, että jotain esineeseen verrattavaa siirtyy valtiolta kunnille, kun näille luodaan jokin kompetenssi lainsäädäntöteitse. Toimivalta ajatellaan substanssina,⁵¹ jonkinlaisena oliona, jota saatetaan siirrellä niinkuin fyysistä kappaletta. Toiseksi näytetään ajateltavan, että asianomainen olioluokka, totaalinen valta, kuuluu valtiolle, joka, niinkuin omistaja ainakin, voi halunsa mukaan pitää vallan itsellään tai luovuttaa sen pois.

Analysoitaessa sitä, mitä itse asiassa merkitsee, kun sanomme kunnalla olevan toimivaltaa, havaitaan kuitenkin, että kysymys on vain ja ainoastaan vain tietyistä lakiperusteisesta asiantilasta, sosiaalisesta relaatiosta. Sopivaksi katsotut hallinto-organisatoriset toimenpiteet on toteutettu oikeusjärjestyksen edellyttämin juridisin muodoin, lainsäädäntöteitse. Se seikka, että oikeusjärjestyksen mukaan eri yhteiskuntaorgaaneilla on tietty kompetenssi, on vain ilmaus määrätystä yhteiskunnallisesta tilasta, jossa ei — reaalisesti ajatellen — ole sijaa kuvitellulle vallan substanssille. Kun sanomme, että jollakin on toimivaltaa, merkitsee se ainoastaan sitä, että asianomaisilla toimenpiteillä on oikeudellisia vaikutuksia. Yhteiskuntaorganien kompetenssi yksinkertaisesti toteutetaan lainsäädäntöäkillä tarvitsematta ajatella luovuttamista.

Edellä sanotulla ei ole haluttu poistaa juridisesta kielenkäytöstä termiä »delegaatio», vaan ainoastaan selventää sen käyttöedellytyksiä. Mikään ei estä sanomasta, että kunnalle on delegoitu toimivaltaa esimerkiksi silloin, kun laissa velvoitetaan kunta hyväksymään joku säädös tai määrätään, että kunta saa harkintansa mukaan sellaisen hyväksyä. On vain kysymys siitä, että tämä kompetenssijärjestely ei juridiseksi perustukseksi vaadi spekulointia vallan alkuperästä. Eri asia on, että lainsäädäntävalta tosiasiallisesti on valtiolla, joka sen nojalla voi suorittaa haluamansa kompetenssijärjestelyt. Hallinnon piirissä tapahtuukin jatkuvasti järjestelyjä, joissa viranomaisten toimivaltasuhteita muutetaan. Jos joku viranomainen, jolla on valta päättää tietyistä asioista, suorittaa toimenpiteitä, joiden perusteella tuo valta sen jälkeen onkin toisella viranomaisella, voimme täysin luontevasti puhua päätösvalan »siirtämisestä», »luovuttamisesta» tai »delegoimisesta»,

⁵¹ Ks. myös *Kastari* s. 63, 65.

kunhan vain muistamme, että näillä kuvannollisilla sanoilla ei itse asiassa ilmaista muuta kuin tosiasiallisia kompetenssijärjestelyjä.⁵²

Substanssijattelusta sinänsä ei välttämättä tarvitse olla haittaa, jos pysytään tiukasti positiivisen oikeuden pohjalla.⁵³ Vaara syntyy vasta, kun ajatus lähtee spekulatiivisista käsittekonstruktioista käsin tekemään johtopäätöksiä positiivisen oikeuden pulmakysymyksiin. »Delegaatio» termiä ei ehkä sen vuoksi ole pidettävä onnistuneena. Selvästi parempi olisikin Sipposen ehdottama »lainsäädännöllinen valtuutus». Se ikäänkuin viittaa suoraan siihen, mistä on kysymys, faktillisiin kompetenssijärjestelyihin, muutoksiin toimivaltahierarkiassa.⁵⁴ Ei ole mielekäästä eikä tarpeellista koettaa palauttaa ilmiötä johonkin tiettyyn alkuperäseen yhtä vähän kuin on mielekäästä kysyä oikeusjärjestyksen alkuperää.⁵⁵ Se ei vie asiaa eikä tutkimusta eteenpäin.

⁵² Delegaatiosta lähemmin Sipponen s. 443 ss. ja Uotila Päätösvallan siirtäminen s. 43 ss. Vrt. myös Simpson, NAT 1954 s. 290.

⁵³ Sipponen s. 454 ss.

⁵⁴ Sipponen s. 449, 453.

⁵⁵ Vrt. Olivecrona, Rättsordningen s. 162 s.

III LUKU

KUNNALLINEN SÄÄDÖS OIKEUSSÄÄNNÖSTEN HIERARKIASSA

1. SILMÄYS VALTION LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Kun yhteiskunnan struktuuri muodostuu sellaiseksi, että on olemassa organisoitu keskusmahti, voidaan puhua oikeusjärjestyksestä. Yhteiskunnan järjestysmekanismi ja sen jäsenten käyttäytymiskontrolli on tällöin keskusmahdin orgaanien käsissä ja niille monopolisoitu.¹ Mitenkä mainitut orgaanit tällaisessa yhteisössä — valtiossa — toimivat, niiden kompetenssin, määrää asianomainen valtiosääntö.

Suomen voimassaolevan oikeusjärjestyksen mukaisena sääntönä on modernien perustuslaillisten valtioiden tapaan, että varsinainen lainsäädäntö kuuluu eduskunnalle ja tasavallan presidentille. Muita elimiä ei hallitusmuotomme tässä suhteessa tunne. HM 2 §:n 2 momentti määrää, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Edelleen säädetään HM 28 §:n 1 momentissa, että presidentillä on oikeus, mikäli ei tässä hallitusmuodossa toisin säädetä tai sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu, antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt, niin myös asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta.

Merkillepantavaa on, että viimeksimainittu pykälä sisältyy hallitusmuodon IV lukuun, joka on otsikoitu »Hallitus ja hallinto». Tästä ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöstä, että HM 28 §:n tarkoittamat asetukset eivät voisi olla velvoittavia oikeusnormeja, vaan ainoastaan hallinnollisia määräyksiä. Lakiteknillisessä mielessä sijoitus perustuu historialliseen erotteluun yleisen lain ja valtion päämiehelle van-

¹ Geiger s. 86—91.

hastaan kuuluneen ns. taloudellisen eli hallinnollisen lainsäädännön välillä.² Jos alussa omaksuttu käsitys oikeusnormin luonteesta hyväksytään, on ilmeistä, että asetukset ovat oikeusnormeja sisältäviä säädöksiä. Näin olisi asianlaita epäilemättä silloinkin, jos hallitusmuodosta puuttuisi välittävä 21 §, jonka mukaan »presidentin oikeudesta antaa asetuksia säädetään 28 §:ssä», ja joka lainkohta Erichin mukaan pelastaa 28 §:n sisällöstä lainsäädännölle sen, mikä lainsäädännölle kuuluu.³

Paitsi edellämainittuja pykäläiä on vielä mainittava asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain 2 §:n 1 momentti (6.2.1931), jonka mukaan valtioneuvosto antaa Suomen lakikokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säännöksiä asioista, joihin nähden sellainen oikeus on hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu. Tämän lainkohdan tarkoittamat valtioneuvoston päätökset sisältävät niinkään yleisesti velvoittavia oikeusnormeja vastaavassa mielessä kuin lait ja asetukset.

Voidaan siis todeta, että Suomen valtiosääntö edellyttää ylimpien valtio-organien kompetenssia määrittelevissä säännöksissä »lakeja», »asetuksia» ja »valtioneuvoston (ministeriön) päätöksiä.»

Mitä lakiin tulee, on oikeustieteessä pyritty ensinnäkin erottamaan toisistaan laki aineellisessa ja muodollisessa merkityksessään. Ensiksi mainittu tarkoittaa samaa kuin oikeussäännös ylipäänsä ja muodollisella lailla ymmärretään taasen säädöstä, jonka eduskunta ja tasavallan presidentti ovat antaneet perustuslaissa säädettyä menettelyä noudattaen. HM:ssa »laki» termiä käytetään molemmissa sanotuissa merkityksissä.⁴ Tämän lisäksi voidaan erottaa erilaisia lakityyppejä. Perustuslailla tarkoitetaan hierarkisesti korkeampitasoista muodollista lakia, joka on säädetty erityisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁵ Lakien typologiaan kuuluu edelleen poikkeuslakeja, valtuuslakeja, blanketti- sekä puite- eli kehyslakeja.⁶ Kunnallisen säädöskompetenssin rajoja vedettäessä on, kuten tullaan näkemään, merkitystä sillä seikalla, käytetäänkö »laki» termiä aineellisessa tai muodollisessa merkityksessään.

² Hakkila s. 115—119.

³ Erich s. 180.

⁴ Sipponen s. 250 s. Ks. myös m.t.s. 109 ss.

⁵ Sipponen s. 132, 351 ss.

⁶ Sipponen s. 326 ss.

Myös asetuksesta puhutaan aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä. Erottelu, joka pohjautunee 1800-luvun saksalaiseen oikeustieteeseen, on kuitenkin varsin epämääräinen eikä liene milloinkaan kotiutunut Suomen oikeuteen, joten sitä ei ole syytä kosketella tässä. HM:ssa »asetus» termi tarkoittaa tasavallan presidentin ilman eduskunnan myötävaikutusta antamaa säädöstä. Kun asetuskäsitteen kriteeri tällöin määräytyy antamisjärjestyksen mukaan, voidaan puhua myös muodollisesta asetuksesta vastaavasti kuin oli asianlaita muodolliseen lakiin nähden.⁷ Paitsi välittömästi perustuslakiin nojautuvia ns. itsenäisiä asetuksia, on olemassa myöskin epäitsenäisiä asetuksia, jotka perustuvat lakiin. Sen mukaisesti, miten asetus suhtautuu valtuuttavaan lakiin, puhutaan edelleen lakia edustavista, lakia täydentävistä, lakia toteuttavista ja lakia soveltavista asetuksista.⁸ Kunnallisen säädösvallan kannalta on osoittautunut pulmalliseksi kysymys siitä, missä määrin asetuksella voidaan puuttua kunnan toimivaltaan. Silloin saattaa olla merkitystä sillä, minkä tyyppisestä asetuksesta kulloinkin on kysymys. Tähän palataan tuonnempana tässä luvussa.

Voidaan vielä huomauttaa siitä, että vasta HM on kiteyttänyt lain ja asetuksen erikoismerkitykset nykyiselleen. Niinpä ennen vuoden 1917 kunnallislakeja voimassa olleet vastaavat lait nimitettiin asetuksiksi vaikka ne olivat säätylakeja.

Edellä mainitun asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain 2¹ §:ssä säädetään, että valtioneuvosto antaa Suomen lakikokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säännöksiä asioissa, joihin nähden sellainen oikeus on hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu. Näitä päätöksiä nimitetään valtioneuvoston päätöksiksi ja ovat ne hierarkisesti alimmalla tasolla HM:n tuntemista säädöksistä.⁹

Kaikkien edellä mainittujen säädösten antaminen kuuluu siis valtion lainsäädäntöfunktioon. Nimityksistä (»laki», »asetus», »valtioneuvoston päätös») huolimatta voidaan »lainsäädäntö» termiä käyttää aina silloin, kun on kysymys jonkin oikeussäännöksen antamisesta. HM itsekin lienee omaksunut tämän käsityksen lainsäädännön luonteesta.¹⁰ Mutta paitsi edellä mainittuja perustuslain edellyttämiä sää-

⁷ Asetuskäsitteestä yleisesti ks. *Sipponen* s. 140—143, 250—254, 337—338.

⁸ Ks. lähemmin *Sipponen* s. 162—163.

⁹ Lähemmin *Sipponen* s. 338—339, 414 ss.

¹⁰ Ks. *Sipponen* s. 325.

döstyyppejä, luetaan tässä tutkimuksessa valtion lainsäädäntöön kuuluviksi myöskin kaikki muut valtion viranomaisten toimesta annetut säädökset, jotka sisältävät oikeusnormeja siinä mielessä kuin johdanto-osassa selvitettiin. Sellaisia ovat mm. sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen antamat poliisiasäännökset.¹¹ Samoin ymmärretään valtion lainsäädäntöön sisältyviksi ns. hallinnolliset yleismääräykset edelleen edellyttäen, että ne täyttävät selostetut oikeusnormin tunnusmerkit. Tällaisia ovat mm. verotusperusteita ja -arvoja koskevat päätökset.¹² Edelleen kuuluu tähän ryhmään erilaisia maistraatin antamia säädöksiä, kuten määräykset haittaa tuottavan laitoksen etäisyydestä naapurin kiinteistöstä, järjestyssäännöt kuorma- ja pika-ajureille, autonkuljettajille ym., joista johdannossa jo oli puhe. Valtion lainsäädäntöä määriteltäessä ei siis kiinnitetä huomiota säädöksiin nimeen, vaan niiden oikeusnormiominaisuuteen.

Tulkoon myöskin mainituksi, ettei lakienkaan välttämättä tarvitse sisältää *pelkkiä* oikeusnormeja. On hyvin ajateltavissa, että lakiin, perustuslakiinkin, otetaan esimerkiksi ohjelmanluontoisia lausumia, joilla ei ole normin luonnetta.

2. KUNNALLISEN SÄÄDÖSVALLAN OIKEUSSUOJA

A. Itsehallinnon perustuslainsuoja.

Kysymys kunnallisen säädösvallan oikeussuojasta on identtinen sen kysymyksen kanssa, mitkä ovat kunnan norminantokompetenssin lailliset rajat. Tämä seikka eli kunnallisen säädösvallan laajuus on positiivisen oikeuden asia. Oikeusjärjestys määrää, missä määrin kunta on oikeutettu käyttämään säädösvaltaa. Jos säädösvallan rajoja muutetaan, on muutettava oikeusjärjestystä. Laajasti ottaen kuuluu kunnallisen säädösvallan oikeussuojaan sen pysyttäminen muuttumattomana eli yhtäältä se, ettei tätä valtaa vähennetä ja toisaalta se, ettei kunnalle po. suhteessa anneta lisää tehtäviä. Näin ollen kysymys kunnallisen säädösvallan oikeussuojasta huipentuu siihen, minkä tyyppisillä valtion säädöshierarkiaan kuuluvilla säädöksillä kunnallisen säädösvallan rajoja voidaan muuttaa.

¹¹ Vrt. Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 10; Sipponen s. 427.

¹² *Suviranta* s. 267. — Yleismääräyksistä lähemmin ks. *Sipponen* s. 256, 262, 312 viitteineen.

Ensimmäinen probleema on tällöin se, nauttiiko kunnallinen säädösvalta perustuslainsuojaa? Jos näet asianlaita on se, joka kanta edellä on omaksuttu, ettei ole estettä sisällyttää hallitusmuodossa tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon myöskin säädöskompetenssi, voidaan kysyä, miten kunnallisen säädösvallan oikeussuoja suhtautuu itsehallinnon oikeussuojaan ylipäänsä? Jos kunnallisen itsehallinnon katsotaan nauttivan perustuslainsuojaa, ulottuuko tämä kenties niin pitkälle, että sen piiriin kuuluu myöskin säädöskompetenssi?

Käsitykset kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta sekä sen ulottuvuudesta eivät ole yksimieliset. Muutamia kannanottoja: Rytkölä lausuu kuntain yhteistoimintaa koskevassa tutkimuksessaan, että kunnallinen itsehallinto on perustuessaan HM 51 §:n 2 momenttiin perustuslain turvaama. Jos kuntain hallinto haluttaisiin rakentaa muulle kuin kansalaisten itsehallinnon perustalle, olisi muutos toimeenpantavissa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavalla lailla ja aiheuttaisi myös HM 51 §:n 2 momentin muuttamisen.¹³ Myös Voipio toteaa, että kunnallisjärjestelmä nauttii perustuslainsuojaa. Hänen mukaansa olisi sellaiset muutokset, joilla kuntien tehtäväpiiriä supistettaisiin niin merkittävästi, ettei kuntien hallintoa voitaisi enää pitää itsehallintona, tehtävä perustuslain muuttamiselle säädettyssä järjestyksessä.¹⁴ Kuuskoski—Hannuksen kunnallislain selitysteoksessa taas asetutaan sille kannalle, että kunnan toimivaltaa ja omaisuutta eivät suojaa erityiset perustuslain säännökset. HM 51 §:stä tosin johtuu, että kunnalta ei ole mahdollista tavallisella lailla ottaa kaikkia tehtäviä, koska kansalaisten itsehallintoperiaatteelle rakentuva kuntien hallinto on siinä vakuutettu. Mutta säännöksen estämättä, lausutaan teoksessa, kunnan tehtäväpiiri voidaan supistaa niinkin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys paikallisten hallintotehtävien hoitajana lakkaa.¹⁵

Kuuskoski—Hannuksen kantaa on Holopainen asettunut vastustamaan mainitun teoksen 5. painoksen arvostelussaan. Hänen mukaansa itsehallinto on arvosteltava kokonaisuuden pohjalta, ei kunnan »olemuksesta» käsin. Tällöin on lähtökohtana, että kunnallinen jaoitus muodostaa valtakunnan perusjaoituksen. Myös perustuslainsuoja on arvosteltava tältä pohjalta. Holopainen huomauttaa, että on lähdetty

¹³ Rytkölä s. 84 sekä muistutus 104 samalla sivulla.

¹⁴ Voipio, MK 1958 s. 792.

¹⁵ Kuuskoski—Hannus s. 51.

virheellisesti valtion ja kunnan erillisyydestä, mitä Suomessa ei koskaan ole ollut olemassa. Hän katsoo, että HM 50 ja 51 §:ät antavat kunnalle institutionaalisen suojan. Myöskin kunnan omaisuus on suojattu ja vain HM 6 §:n rajoissa voidaan siltä ottaa omaisuutta pois.¹⁶

Keskustelu asiasta on saanut virikettä erään eduskunta-aloitteen johdosta. Aloitteessa ehdotetaan HM 51 §:ää muutettavaksi siten, että kunnille perustuslaissa turvattaisiin itseverotusoikeus, oikeus valita kunnallisvaltuusto välittömällä vaaleilla, yleinen ja yhtäläinen ääni-oikeus, luottamusmiesjärjestelmä, toimialan yleisyys, omaisuus, valitusperusteiden rajoittaminen ainoastaan laillisuuskysymyksiin sekä alistamisvelvollisuus ainoastaan laissa säädettyjen tärkeimpien asioiden osalta.¹⁷ Tämän johdosta Merikoski huomauttaa, että itsehallinnon olennainen sisältö on jo nyt perustuslakisuojan alainen. Hallitusmuotoa ei sen vuoksi tarvitse muuttaa em. eduskunta-aloitteen mukaisesti.¹⁸ Murén toteaa lain sanamuodon tukevan Holopaisen käsitystä siitä, että HM 51 §:n 2 momentti estää suuressa määrin kunnan toimialan supistamisen tavallisella lailla, vaikka historiallisista syistä muuttamat poikkeukset sallittaisiin. Hän katsoo sen kannan, että kunnan tehtäväpiiri voitaisiin tavallisella lailla supistaa minimiinsä, olevan perustuslain vastaisen.¹⁹ Myös Sipponen pitää sanottua kantaa virheellisenä.²⁰ Holopainen puolestaan täsmentää selostettua käsitystään painottamalla erityisesti näkemystään julkisen hallinnon kokonaisvaltaisuudesta, jossa itsehallintoa ja kuntaa ei nähdä valtion vastakohdina, vaan kokonaisuuden osina. HM ei suojaa nimellistä itsehallinto-oikeutta vaan edellyttää hallinnon organisoimista itsehallintoperiaatteen mukaisesti ja antaa täten itsehallinnolle institutionaalisen suojan.²¹

On ilmeistä, että edellä mainittujen Kuuskoski—Hannuksen radikaalia käsitystä vastustavien oikeusoppineiden mielipiteitä on pidettävä perusteltuina. Kun HM kerran riidattomasti edellyttää kuntaa lähtemällä siitä, että valtakunnan perusjaotus on kunnallinen, on vaikeata ajatella, että tavallisella lailla voitaisiin saada aikaan olotila,

¹⁶ LM 1966 s. 706.

¹⁷ SKL 1966 s. 325.

¹⁸ SKL 1966 s. 325.

¹⁹ SKL 1967 s. 87.

²⁰ SKL 1966 s. 327.

²¹ SKL 1967 s. 210 ss.

jossa tehokkaasti toimivia kuntia ei laisinkaan olisi. Näin ollen tul-
laan siihen, että kaikki hallinnollisen toiminnan elementit, jotka ovat
välttämättömät, jotta tehokkaasta kuntajärjestelmästä voitaisiin puhua,
nauttivat perustuslainsuojaa. Eri asia sitten on, mitkä tekijät ovat sel-
laisia. Kysymykseen ei tässä yhteydessä voida lähemmin puuttua eikä
siihen yleispätevää vastausta ole annettavissakaan. Vähintäinkin
ilmaantuu aina rajatapauksia, joissa tasavahvuisia argumentteja voi-
daan esittää puolesta ja vastaan. Perustellusti voitaneen katsoa, että
ainakin kaikki edellä sanotussa eduskunta-aloitteessa mainitut sei-
kat ovat sellaisia, joiden on sisällyttävä kunnan kompetenssiin, jotta
toimintakykyisistä kunnista voitaisiin puhua.²²

Entä mikä on säädösvallan asema kunnallisessa itsehallinnossa?
Näyttää siltä, että säädöskompetenssi ei periaatteessa ole niin kes-
keinen tekijä, että sen puuttuminen tekisi tehokkaan kuntajärjestel-
män mahdottomaksi. Jos esimerkiksi ajatellaan, että kunnallisesta
itsehallinnosta sellaisena kuin se tällä hetkellä on, poistettaisiin sää-
döskompetenssi, ei rajoitusta ilmeisesti olisi pidettävä niin suurena,
että HM:n edellyttämää järjestelmää ei enää olisi olemassa. Prob-
leema saattaa kuitenkin muodostua jossakin määrin erilaiseksi siitä
riippuen, onko kysymys erikoislakeihin perustuvista kunnallissään-
nöistä ja muista KL:n ulkopuolisista säädöksistä tai KL 12 §:n tar-
koittamista varsinaisista kunnallissäännöistä, joskin kummassakaan
tapauksessa säädöskompetenssin ei voida katsoa olevan perustuslailla
turvatus.

Mitä ensiksi tulee siihen säädöskompetenssiin, joka perustuu KL:n
ulkopuolisiin erikoislakeihin, on pidettävä selvänä, että tämä kompe-
tenssi voidaan poistaa kunnilta muuttamalla tai kumoamalla asian-
omaiset lait. Kun kompetenssi on perustettu tavallisella lailla, voi-
daan se samassa järjestyksessä poistaakin. Sipponen huomauttaa, että
ellei kysymyksessä ole perustuslailla vahvistetun toimivaltahierarkian
muuttaminen vastoin perustuslakia, ratkaisu tietyn kysymyksen hierar-
kisesta korkeudesta kuuluu lainsäätäjälle.²³ Koska sanottua kom-
petenssia ei ole sijoitettu hierarkiseen tasoonsa perustuslain säännök-
sillä, ei tason muuttamiseen tarvita perustuslainsäätämisyjärjestystä.
Näin olisi asianlaita tällöinkin vain siinä tapauksessa, että tehokkaan

²² Vrt. myös Holopainen, SKL 1967 s. 211—212.

²³ Sipponen s. 451.

kuntajärjestelmän olisi jo katsottavat edellyttävän oikeutta hyväksyä kysymyksessä olevia säädöksiä juuri sellaisina kuin erityislait edellyttävät. Toinen asia on, että erityislakien kumoamisesta huolimatta kunnat ilmeisesti säilyttäisivät periaatteellisen säädöskompetenssin ao. aloilla KL 12 §:n perusteella.

KL 12 §:n tarkoittamien varsinaisten kunnallissääntöjen osalta kysymys saattaa siis rakentua toisin. Jos nimittäin katsottaisiin, että jo KL 4 §:n 1 momentissa mainittuihin kunnan yhteisiin talous-, järjestys ja muihin asioihin sisältyy oikeus hyväksyä tiettyjä paikallisten olojen vaatimia oikeussäännöksiä, voitaisiin ajatella, että puheena olevan kompetenssin lakkauttamiseen ei riittäisi KL 12 §:n (sekä 13 ja 14 §:ien) kumoaminen, vaan asia vaatisi myös KL 4 §:n 1 momentin muuttamisen. Historiallisessa katsannossa on nimittäin tietty oikeutuksensa sillä käsityksellä, että jo kunnan ns. yleistoimivaltaan kuuluu oikeus säädellä KL 12 §:ssä mainittuja aloja. Tämä käy ilmi siitä, että aikaisemmat kunnallislait eivät nimenomaan myöntäneet kunnille kysymyksessä olevaa kompetenssia, vaan edellyttivät sen kuuluvan kunnille muilla perusteilla. Asianomaiset lainkohdat oli näet kirjoitettu seuraavaan muotoon:

1865 MKunA 8 §: »Jos kuntakokouksessa on suostumus tehty erinäisistä säännöistä yhteisen järjestyksen edistämiseksi. — — —»

1873 KKunA 76 §: »Kuvernöörin tutkittavaksi lykätään ne päätökset, jotka koskevat a) yleisiä määräyksiä siveyden, terveyshoidon sekä järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa; — — —»

1898 MKunA 8 §: »Jos kuntakokous päättää hyväksyä sääntöjä siveellisyys-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tahi terveydenhoidon edistämiseksi kunnassa — — —»

1917 MKunL 17 §: »Jos valtuusto päättää hyväksyä sääntöjä siveellisyys-, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tahi terveydenhoidon edistämiseksi kunnassa, — — —»

1917 KKunL 42 §: »Maaherran tarkastettavaksi ja vahvistettavaksi on alistettava — — — ne kaupunginvaltuuston päätökset, jotka koskevat: 1) Yleisiä määräyksiä, siveellisyys-, terveydenhoidon tai järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kaupungissa; — — —»

Vasta KL 12 § on siirtynyt positiivisesti valtuuttavaan sanamuotoon (»Kunnallisvaltuusto voi hyväksyä kunnallissääntöjä — —»).²⁴

Alunperin lieneekin lähdetty siitä, kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, että oikeus paikallisten säädösten antamiseen on vanhastaan kuulunut kunnan toimivaltaan. Tästä ei kuitenkaan voitane tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä *nykypäivän* kunnallishallinnosta. Jos KL 12 § kumottaisiin, riittäisi se ilmeisesti poistamaan kunnan toimivallasta asianomaisten säädösten hyväksymisen. Sanoohan KL 4 §:n 1 momentinkin, että kunnan on »tämän lain mukaan ja lain muutoin säättämässä rajoissa» hoidettava kysymyksessä olevat asiansa. Jos nyt »tämä laki» muutettaisiin kumoamalla sen 12 §, olisi sillä selvästi ilmaistu tarkoitus poistaa pykälän edellyttämä toimivalta. Tässäkin tapauksessa asianlaita olisi toinen vain silloin, jos oikeus KL 12 §:n mukaiseen säädöskompetenssiin olisi katsottava kuuluvan tehokkaasti toimivan kuntajärjestelmän perusedellytyksiin. Näin asia tuskin on vaikka katsottaisiinkin po. säätelyoikeuden kuuluneen kuntien vanhoihin oikeuksiin.^{24a} Vaikka lähdettäisiin siitä, että jo KL 4 §:n 1 momentin »yhteiset järjestysasiat» sinänsä viittäisi myös normeja luovaan kompetenssiin, ei pelkästään sen nojalla voitaisi saada aikaan KL 12 §:ssä tarkoitettua vastaavaa säädösjärjestelmää.

Sanotusta seuraa, että kunnat eivät voi vaatia itselleen säädöskompetenssia ylipäänsä tai tietyn sisältöisenä. Säädöskompetenssi (tai

²⁴ Vastaavanlaisia ongelmia jonkun kunnan päätösvaltaan kuuluvan asian oikeusperusteesta saattaa syntyä muissakin yhteyksissä. Mainittakoon kuntien oikeus kantaa liikenne- ja satamamaksuja. Kun KL 107 § ei nimenomaan oikeuta maksuja kantamaan, vaan säättää ainoastaan, että kunnallisvaltuuston päätös, joka koskee uusia tai lisättyjä maksuja liikenteestä on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, on herätetty kysymys siitä, voiko tämä pykälä lainkaan muodostaa oikeusperusteen kunnille. Kieltävän vastauksen kannattajat ovat halunneet johtaa oikeuden vuoden 1789 erivapaussäännöksistä. Ks. Kom 1967: A5 s. 17, 27—28. — Kysymyksellä on merkitystä sikäli, että jos erioikeuskonstruktio hyväksytään, voidaan puoltaa sitä kantaa, että oikeus on mahdollista riistää kunnilta tai sitä kaventaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska se on annettu perustuslakina voimassa olleessa kuninkaallisessa vakuutuksessa (Kom 1967: A5 s. 10).

^{24a} Voidaan viitata senaatin päätökseen 23.1.1889, jossa katsottiin, että Ilmolan pitäjänkokouksen 19.5.1821 hyväksymä uudistettu kyläjärjestys (»förnyad byordning»), joka sisälsi määräyksiä rakennusten etäisyydestä tulenvaaran takia, oli pätevä eikä ristiriidassa RK 2:1:n kanssa (ks. JFT 1889 s. 364—367).

itsehallinto yleensä) on sellainen kuin se oikeusjärjestyksen mukaan on, eivätkä kunnat voi vaatia sen pysyttämistä muuttumattomana. Silloinkin kun toimivaltaan pyritään puuttumaan laittomassa järjestyksessä, kunnat voivat enintään vaatia, että muutos toteutetaan oikeassa järjestyksessä tai jätetään toteuttamatta. *Materiaalista* oikeutta johonkin kompetenssiin kunnilla ei ole.²⁵

B. Kunnallinen säädös ja asetus

Kun edellä päädyttiin siihen, että kunnallisen säädösvallan rajojen muuttamiseen riittää tavallinen laki, on toisaalta kysyttävä, mikä on kunnallisen säädöksen suhde lakia alempiin valtion säädöksiin? KL 4 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti: »Kunnan oikeuksia tahi lailla kunnalle annettuja tehtäviä älköön siltä siirrettäkö muutoin kuin lain nojalla, älköön myöskään uusia velvollisuuksia tai tehtäviä muulla

²⁵ Kunnallista itsehallintoa on, kuten tunnettua, luonnehdittu subjektiiviseksi julkiseksi oikeudeksi (*Rytkölä* s. 23 viitteinen). Käsitykseni mukaan »subjektiivinen oikeus» on ilmaus, jolla ei ole konkreettista semanttista referenssiä. Voimme käyttää ilmaisua silloin, kun tietty *asiantila* on kuvattavissa hypoteettisien jos-niin lauseiden joukolla: Jos ne ja ne edellytykset ovat olemassa, saadaan haluttaessa aikaan viranomaisreaktio. Kun sanomme, että henkilöllä on vaade, ei termin »vaade» takana ole mitään oliota, jonka nimi se olisi. On vain eräitä tosiseikkoja, joihin oikeusjärjestys liittää seuraamuksia. Ks. lähemmin *Makkonen*, *Der Ausdruck »subjektives Recht» in der juristischen Sprache. IUS HUMANUM, Studia in honorem Otto Brusiin*. Turku 1966 s. 116 ss. — Vrt. myös *Aarnio* s. 36 ss., 213.

Jos selostettuja ajatuskuluja seurataan, tulisi kunnilla olla käytettävänä oikeudellisia keinoja säädöskompetenssinsa (tai ylipäänsä itsehallinnon) toteuttamiseksi ennenkuin voitaisiin sanoa, että kunnat voivat vaatia itselleen tietyn kompetenssin tai että niillä on subjektiivinen oikeus. Itse asiassa on vain kysymys tietyistä tosiasiallisesti lakiperusteisesta asiantilasta. Ks. myös *Uotila*, *Elinkeinolupa* s. 57. — Vrt. *Forsthoff* s. 395: »—— die Behörde hat kein Recht auf die Kompetenz.» Vastaavasti on tässä yhteydessä varoitettava lähtemästä itsehallinnon käsitteestä sinänsä, olettamalla, että olisi olemassa positiivisesta oikeudesta riippumaton itsehallinnon abstraktio. Koska »itsehallinnon» merkityssisältö määräytyy positiivisen oikeuden perusteella, ei positiivisen oikeuden sisältöön voida ilman ristiriitaa päätellä itsehallinnon käsitteestä tai olemuksesta. Tässä yhteydessä po. käsitteellä ei ole argumenttiarvoa, kysymys ei ratkea oppirakennelmien perusteella. Vrt. myös *Uotila*, *Elinkeinolupa* s. 97 ja *Holopainen*, *SKL* 1967 s. 210.

tavalla kunnalle säädettäväkö.» Tämän lainkohdan nojalla näyttäisi täysin selvältä, että myös säädöskompetenssin rajojen muuttamiseen eli alaan kuuluvien tehtävien antamiseen kunnalle tai sellaisten poisottamiseen vaaditaan aina eduskunnan myötävaikutuksella syntynyt laki. Asia ei kuitenkaan ole täysin selvä. Tosiasiassa sisältyy lukuisia kunnan toimivaltaa säänteleviä määräyksiä asetuksiin ja käytännössä joudutaan silloin tällöin sen kysymyksen eteen, onko jossain yksityistapauksessa laittomasti puututtu kunnan toimivaltaan juuri asetuksella.

Selviteltäessä kunnallisen säädöksen suhdetta asetukseen, on ensinnäkin todettava, että mainittu säännös otettiin ensimmäisen kerran vasta KL:iin, vastaavaa ei sisältynyt aikaisempiin kunnallislakeihin. Tämä johtaa välittömästi siihen kysymykseen, miten oli asianlaita aikaisemmin ja miten on suhtauduttava sellaisiin asetuksiin sisällytettyihin säännöksiin, joilla ennen KL:n säätämistä annettiin kunnalle tehtäviä? Toiseksi on kysyttävä tarkoittaako KL 4² § kaikkia asetuksia vai olisiko jotain eroa siinä suhteessa, minkä tyyppisestä asetuksesta on kysymys? Kolmanneksi lainkohta ei anna välitöntä vastausta siihen, miten on asianlaita silloin, jos joku periaatteessa kunnan säädeltävään alaan kuuluva asia järjestetään suoraan valtion antamalla rinnakkaisasetuksella määräämättä siinä nimenomaan kunnalle tehtäviä tai ottamatta niitä pois?

Ensiksi mainitun ongelman kannalta kiintyy huomio mm. poliisijärjestykseen, jonka hyväksymistä ei ole annettu kuntien tehtäväksi eduskuntalailla vaan asetuksella (PolA 13 §). Murén huomauttaa, että KL 4² § ei ole oikeutta luova vaan ainoastaan vanhaa selventävä. Hän katsoo, että jo PolA:n säätämisen aikana voimassa olleen kunnallislain mukaan poliisijärjestyksen laatiminen olisi ollut vapaaehtoinen tehtävä ja että mainittu asetus merkitsisi säätämisvirhettä.²⁶ Vastaavasti voidaan kysyä, olivatko voimassa olevaa edeltävän terveydenhoitolain toimeenpanoasetuksen eli TS:n (336/1927) 4 ja 56 §, joiden mukaan jokaista kuntaa varten oli laadittava kunnan tarpeisiin soveltuva erityinen terveydenhoitojärjestys, lainvastaisia ja kuntaa velvoittamattomia? Ikkala toteaa, että sanottuihin pykäliin sisältyvät säännökset olisi pitänyt antaa lailla eikä asetuksella, mutta katsoo kuitenkin, että pykälät voitaneen selittää ainakin osittain laillisiksi, koska

²⁶ SKL 1966 s. 233 s.

ne perustuvat kunnallislainsäädännön kunnallissääntöjä koskeviin säännöksiin.²⁷

Yleinen käsitys on, että kuntien itsehallinto on ennen KL:n säätämistäkin ollut turvattu valtion hallinnollisia toimenpiteitä vastaan. Siirtä lähtien kuin kunnallishallinto meillä on ollut lailla järjestettynä, ei vallitsevan mielipiteen mukaan ole pidetty mahdollisena määrätä kunnille uusia, valtion hyväksi hoidettavia tehtäviä muuten kuin yleisessä lainsäädäntöjärjestyksessä.²⁸ Ilman eduskunnan myötävaikutusta ei kunnille ole katsottu voitavan antaa mihinkään aikaisempaan lainsäädäntötoimenpiteeseen perustumattomia tehtäviä eikä ottaa pois niitä oikeuksia, joita kunnilla aikaisemmin on ollut.²⁹

On totta, että kuntien hallinto on ensimmäisistä kunnallislajeista alkaen ollut lakisääteistä. Oltuaan aikaisemmin tiettävästi suurimmaksi osaksi puhtaasti hallinnollisin määräyksiin järjestetty, tuli kunnallishallinto 1865 MKunA:lla ja 1873 KKunA:lla säätylain piiriin. Tämä on kuitenkin puhtaasti muodollinen seikka, josta sinänsä ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, että samalla olisi toteutettu kuntien ehdoton erotaminen valtiosta. Keskustelussa valtion ja kuntien suhteesta näyttää kuitenkin valtion ja kuntien jyrkkä vastakkainasettelu toimivan eräänlaisena viitekehystenä. Sama ajattelutapa saattaa heijastua myös niissä kannanotoissa, jotka on esitetty kunnallisen itsehallinnon ehdotoman suojan puolesta valtion asetuksia vastaan. Meidän oloissamme ei sanotulle erottelulle liene kuitenkaan olemassa historiallisia sen paremmin kuin muitakaan perusteita. Itsehallintomme poikkeaa siinä suhteessa monien muiden maiden vastaavista järjestelmistä. Euroopan ydinmaissa kehittyi itsehallinto vastapainoksi valtioabsolutismille, keskitykselle sekä byrokratialle³⁰ ja on epäilemättä siellä merkinnyt myöskin vastakkaisuussuhdetta valtionhallintoon.³¹ Suomessa kunnallinen itsehallinto tuskin merkitsee mitään muuta kuin erästä hallinto-organisatoorista järjestelytapaa, joka muodostaa osan valtakunnan hallintokoneistosta. Kunnallinen itsehallinto on muotoutunut nykyiselleen tasaisen historiallisen kehitysprosessin tuloksena, ei vastapainona valtionhallinnolle vaan yleisen valtakunnanhallinnollisen kokonaisuus-

²⁷ Ikkala s. 98, muistutus 19.

²⁸ Erich s. 355.

²⁹ Kekkonen s. 81 viitteineen.

³⁰ Halila, SKL 1967 s. 515.

³¹ Holopainen, SKL 1967 s. 210.

den osana.³² Se seikka, että valtio ja kunta ovat ns. oikeushenkilöitä ja voivat esiintyä esimerkiksi oikeudessa vastapuolina, ei muuta sitä, että perimmältään kysymys on vain valtakunnan hallinnon eri osista.³³ Samoin voidaan kysyä, mikä oikeastaan on ero kunnan oman toimintapiirin ja valtion puolesta suoritettavien tehtävien välillä koko valtakunnan hallinnon näkökulmasta. Erich vastaa, että tämä ero on useissa suhteissa keinotekoinen, minkä vuoksi sillä hänen mukaansa ei nykyaikaisessa tieteisopissa ole suurta merkitystä.³⁴

Vielä on otettava huomioon, että kunnallishallinnon järjestäminen lailla ja kielto puuttua asetuksella kunnan toimivaltaan eivät ole välttämättä riippuvaisuussuhteessa toisiinsa. Edellisestä ei tarvitse seurata jälkimmäistä. Ilman ristiriitaa on täysin mahdollista, että asetuksilla edelleen säännellään kunnan toimivaltaa vaikka itsehallinnon pääperiaatteet onkin vahvistettu ja ilmaistu lakisääteisesti. Joku kunnallislaki *sinänsä* ei ilman nimenomaista määräystä poista oikeutta antaa samalla alalla *lisäksi* asetuksia, tietenkin edellyttäen, että ne eivät ole lain kanssa ristiriidassa. Kysymys asetuksenanto-oikeudesta on ratkaistava muilla perusteilla, ei loogisena seuraamuksena kunnallislajeista *sinänsä*. 1865 MKunA 1 § tosin sääti, että kunnan jäsenten tuli »laissa määrättyin rajain piirissä» hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiansa ja 1873 KKunA 1 § puolestaan määräsi, että kaupungin jäsenet »saavat tämän lain mukaan hoitaa yhteisiä järjestys- ja talous-asioitansa, sitä myöten kuin nämä, voimassa olevain asetusten nojalla, eivät ole julkisen virkakunnan käsiteltäviä». Mutta mitä merkitsivät puheena olevassa yhteydessä ilmaisut »laki» ja »asetus»? Voitaisiinko olettaa näiden pykälien kuuluvan niihin, joissa termit tarkoittavat lakia aineellisessa merkityksessään, oikeussäännöstä yleensä?³⁵ Aikaisemmin on ollut puhetta siitä, että lain ja asetuksen käsitteiden muotoutuminen nykyiselleen on ollut monivaiheinen tapahtuma eikä vielääkään ole vakiintunut yksimerkitykselliseksi. Tässä yhteydessä on kenties erityistä syytä painottaa sitä, että terminologia oli vielä HM:n säätämisen jälkeenkin vakiintumaton.³⁶ Lain ja

³² Ks. Willgren, Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt s. 42—51, 137—158, 274—280.

³³ Ks. Aura, SKL 1917 s. 131. — Vrt. myös Simpson, NAT 1954 s. 295.

³⁴ Erich s. 355.

³⁵ Ks. myös tuonnempana s. 125.

³⁶ Sipponen s. 247, muistutus 40.

asetuksen käsitteistä sinänsä ei missään tapauksessa voida tehdä johtopäätöksiä nyt kysymyksessä olevassa suhteessa. Sama koskee — tulokoon se jälleen tässä sanotuksi — sellaisia käsitteitä kuin itsehallinto, kunta, valtio jne. Nimenomaan menneen ajan olosuhteita arvosteltaessa ei po. käsitteillä nykyisen sisältöisinä ole mitään käyttöä.

Voitaneen siis todeta, että valtion ja kunnan jyrkkä vastakkainasettelu on ilmeisesti tosiasioita vastaamaton konstruktio, josta, samoin kuin siitä tosiasiasta, että ensimmäiset kunnallislait olivat säätylakeja, ei sinänsä voida päätellä mitään asetuksenanto-oikeuteen nähden. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kunnallislakien säätäminen ei merkinnyt kunnallisen itsehallinnon osalta jyrkkää muutosta olomuodosta toiseen, tullaan siihen, että myöskään vallinnutta oikeuskäytäntöä — voitaneen puhua jopa tavanomaisesta oikeudesta — ei käy sivuuttaminen käsillä olevassa yhteydessä. Kun kunnallisen itsehallinnon kehitys nähdään tasaisena muuttumisprosessina, on uusien olojen tulkintakysymyksiä selviteltäessä merkitystä sillä seikalla, miten asiat aikaisemmin olivat järjestetyt.

Ne alat, joita kunnallinen säädösvalta koskee, ovat aikaisemmin olleet pääasiallisesti kunnallisista säädöksistä riippumattomin hallinnollisin määräyksin järjestettyjä. Tämä koskee suuresta määrin mm. kaupunkien rakentamista eli siis rakennusjärjestyksien toimialaa. Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, jätettiin kaupunkien rakentamista koskevat määräykset annettavaksi hallinnollista tietä.³⁷ Tämän säännöksen voitaneen ymmärtää tarkoittavan kaikkia mahdollisia hallinnollisia säädäntätapoja. 1700-luvulla lieneekin vallinnut kirjavuus niissä säännöksissä, joilla kaupunkien rakennusasioita järjestettiin eikä kaupunkien mieltä liene aina edes kysytty ja tietävästi jo 1823 antoi hallitsija senaatille yleisen ja epämääräisen oikeuden jatkuvasti vahvistaa kaupunkien rakennusjärjestyksiä.³⁸ Lisäksi on huomattava, että osia kaupunkien hallinnosta ei oltu lainkaan järjestetty kirjoite-
tuin säännöksin vaan hoidettiin tavanomaisesti. Vasta myöhemmin tällaiset oikeudenalat järjestettiin lailla, mutta lienee tällöin käytetty myöskin asetuksia.³⁹ Jopa niinkin rajusti yksilön oikeuksiin kajoava asia kuin pakkoluovutus yleiseen tarpeeseen oli aikaisemmin halli-

³⁷ *Tammio*, SKL 1930 s. 49.

³⁸ *Murén*, SKL N:o 5/1951 s. 9, 28.

³⁹ *Larja*, LM 1945 s. 219.

tuksen etuoikeutena, jota se käytti juuri kaupunkien järjestelyissä. Sekin lienee perustunut vain oikeuskäytäntöön.⁴⁰

Myös muilla kunnalliseen säädösvaltaan periaatteessa kuuluvilla aloilla lienee hallinnollisten säännösten käyttö aikaisemmin ollut yleistä. Viitataan edellä kunnallisten säädösten lajeja koskevaan esitykseen sikäli kuin se koskee voimassa olevaa aikaisempaa lainsäädäntöä. Voidaankin ajatella, että ainoastaan vakiintuneempien olojen tarve on vähitellen johtanut siihen, että aikaisemmin hallinnollisilla määräyksillä säädellyt alat ovat siirtyneet lailla järjestettäviksi.⁴¹

Edellä olevilla lyhyillä viittauksilla on pyritty osoittamaan, ettei kysymys asetuksenanto-oikeuden ja kunnallisen säädösvallan rajoista ennen KL:n säätämistä suinkaan ole ollut selväpiirteinen eikä vakiintunut. Alan yleiset kehityslinjat ja muut historialliset tekijät saattavat vaikuttaa asiaan. Esitetyt näkökohdat näyttävät viittaavan tavanomaisen oikeuden ehkä tavallista suurempaan merkitykseen juuri niillä aloilla, joihin kunnallinen säädösvaltaakin kohdistuu. Tähän nähden ja ottaen huomioon edellä esitetyt muut näkökohdat, olisin taipuvainen asettumaan sille kannalle, että kunta ei voi kieltäytyä hyväksymästä poliisijärjestystä sillä perusteella, että velvollisuus tähän on säädetty asetuksessa. Probleema on kuitenkin lähinnä akateeminen, koska PoLA on ollut voimassa yli 40 vuotta eikä mikään kunta käytännössä liene koettanut vetäytyä ko. velvollisuudesta.

Mutta paitsi asian oikeushistoriallista puolta, on myöskin kysymyksen selvittämisessä nykypäivän näkökulmasta tehtävä eräitä varauksia. On nimittäin otettava huomioon, minkälaisesta asetuksesta on kysymys silloin, kun syntyy ongelma mahdollisesta laittomasta kajoamisesta kunnan toimivaltaan. Tällöin on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota sellaisiin asetuksiin, jotka perustuvat ns. puite- eli kehyslakeihin eli lakeihin, jotka sisältävät valtuutuksen jotakin asiaa tai oikeus-alaa koskevien sääntöjen antamiseen hallinnollisessa järjestyksessä sekä tärkeimpiä ko. sääntöjä annettaessa noudatettavia ohjeita ja periaatteita.⁴² Kaikki ne aikaisemmin mainitut erikoislait, joihin kunnalliset säädökset perustuvat, ovat juuri puitelakeja. Kun tällainen laki, joka jo sisältää valtuutussäännöksen, erikseen määrää esimer-

⁴⁰ Lvk N:o 2/1924 s. 66 ss.

⁴¹ Vrt. Sipponen s. 401.

⁴² Käytän puitelaki termiä tavallista laajemmassa merkityksessä. (Vrt. Sipponen s. 336).

kiksi, että lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan tarkemmat määräykset asetuksella, lienee pidettävä selvänä, että viimeksi mainittuun on mahdollista sisällyttää myöskin lisämääräyksiä kunnalliseen säädökseen otettavista asioista. Muussa tapauksessa olisivat esimerkiksi monet PaloA:een ja VäestöA:een otetut säännökset laittomia. Ei liene kuitenkaan mitään epäilystä siitä, että PaloL 57¹ § (»Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella») ja VäestöL 33 § (»Tarkemmat säännökset tämän lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta annetaan asetuksella») riittävät legitimoimaan ne asetusten määräykset, joilla kunnille on annettu tehtäviä.

Täytäntöönpanoasetukseen viittaava lainkohta voi olla myös yksilöity. Tällainen on RakL 151¹ §, joka säättää, että »tarkemmat määräykset rakentamisesta, rakennusluvasta ja luvasta muuhun rakennustoimenpiteeseen sekä rakennustoimen valvonnasta samoin kuin muutoinkin tämän lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella.» Yhdessä säädöskompetenssiin valtuuttavan pykälän kanssa tämä säännös oikeuttanee asetusteitse määräämään kunnille tehtäviä puheena olevassa suhteessa. Eri asia on, jos asetusten määräyksiä yksityistapauksessa voidaan muilla perusteilla katsoa lainvastaisiksi, kuten tuonnempana tullaan lähemmin selvittämään.

Paitsi puitelain yleisestä täytäntöönpano- ja soveltamispykälästä, voivat asetuksen määräykset saada oikeutuksensa myös lakiin nimenomaisesti otetun säännöksen perusteella. Kun PaloL 4 § määrää, että kunnan on tämän lain ja sen nojalla annettavien säännösten mukaan huolehdittava alueellaan palotoimesta, johtuu jo siitä, että PaloA:een saadaan ottaa kuntaa velvoittavia määräyksiä.

Mitä sitten tulee tavallisiin toimeenpanoasetuksiin, jotka eivät perustu puitelakiin eli lakiin, joka sisältää periaatteellisen valtuutuspykälän, muuttuu asia jo toiseksi. Jos tällaisella asetuksella annetaan kunnalle velvollisuuksia, jotka sille eivät ennestään kuulu, on jo perusteltua katsoa, että määräykset eivät KL 4² §:n nojalla ole kuntaa velvoittavia.⁴³

Erikoisesti on myöskin painotettava sitä, että asetukseen sisällytetyn säännöksen sitomattomuus edellyttää nimenomaan sitä, että asianomainen tehtävä todella on uusi, joka ei ennestään kuulu kunnan

⁴³ Yksityisen oikeussuojan kannalta vrt. *Reino Ellilä*, LM 1967 s. 84.

toimivaltaan. Aina ei kuitenkaan ole selvää, milloin todella on kysymys räsitusä lisäävästä uudesta tehtävästä eikä esimerkiksi vain vanhan uudistamisesta.

Sanomattakin on selvää, että käsitellyt probleemät liittyvät vain pakollisiin kunnallisiin säädöksiin. Näin ollen ongelma ei lainkaan ulotu esim. liikennettä koskeviin määräyksiin, vaikka ne perustuvatkin asetukseen, koska näitä säädöksiä ei ole pyrittykään asettamaan kuntien pakolliseksi velvollisuudeksi vaan jätetty vapaaehtoisuuden varaan. On pidettävä erillään sellaiset määräykset, joissa velvoitetaan hyväksymään tietynlainen säädös, vapaaseen harkintaan perustuvasta toimialasta.⁴⁴

Edellä olevan nojalla on todettava, että käsitellyn probleeman täydellinen selvittäminen edellyttää monien lievekysymysten tutkimista. Ainoa mitä voidaan varmasti sanoa, lienee se, että KL 4² § estää tavallisella hallinnollisella asetuksella antamasta kunnille sellaisia tehtäviä, jotka niille ennestään eivät kuulu, samoin kuin kaventamasta kunnan vanhaa toimialaa. Sen sijaan ei lain käyttämistä termeistä voida, kuten on nähty, tehdä johtopäätöstä, että periaate koskisi enää esim. puitelakeihin perustuvia asetuksia.

Edellä käsitellyistä ongelmista erillisen kysymyksen muodostaa se, onko valtiolla oikeus antaa *rinnakkaissäädöksiä* tietyllä kunnan säädösvaltaan jo kuuluvalla alalla? On nimittäin erotettava se, että valtion säädöksellä annetaan kunnalle tehtäviä siitä, että sellaisella säädöksellä suorastaan määrätään asiasta, josta jo on olemassa kunnallinen säädös tai jolla alalla kunnalla on itsenäinen oikeus hyväksyä säädöksiä.

Kun monet kunnalliseen säädösvaltaan kuuluvat asiat, kuten esim. yleinen järjestys ja turvallisuus sekä terveydenhoito, ovat julkisen intressin kohteina myös sikäli, että niitä koskevia määräyksiä on sisällytetty yleiseen lainsäädäntöön, voidaan kysyä, mitenkä kunnallinen säädöskompetenssi konfliktitilanteissa suhtautuu valtion lainsäädäntöön? Selvää tietenkin on, että lailla voidaan aina järjestää myöskin kunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, kunnallinen säädös ei voi olla ristiriidassa lain kanssa. Mutta miten on asianlaita asetukseen nähden? Onko valtiolla oikeutta asetusteitse antaa määräyksiä kunnan säädösvaltaan kuuluvilla aloilla?

⁴⁴ Vrt. Sipponen s. 458.

Kysymyksen selvittelyssä on ensiksi palattava siihen KL 4¹ §:n säännökseen, että kunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden on oltava kunnan *yhteisiä*. Jos hyväksytään se edellä omaksuttu käsitys, että tämä lainkohta on totaalinen, joka periaatteessa sulkee vaikutuspiiriinsä myöskin säädöskompetenssin, voidaan sanoa, että kunnalla ei voi olla säädösmonopolia asioissa, jotka eivät lainkaan ole kunnan yhteisiä, perustu myöskin paikallisten tarpeiden vaatimuksiin.⁴⁵ Edelleen voitaneen katsoa, että jos kunnan säädöskompetenssi koskee asioita, jotka todella ovat vain ja ainoastaan vain kunnan yhteisiä koskettamatta millään tavoin yleisvaltakunnallisia intressejä, kunnalla on myöskin lailla turvattu monopoli säädösvaltaan. Asetuksella ei voida puuttua sellaisiin asioihin, jotka ovat *vain* kunnan yhteisiä. Näin ollen ongelmamme keskittyy siihen, voidaanko asetuksella säätää asioista, jotka kuuluvat jonkun kunnallisen säädöksen asialliseen alaan, mutta jotka *sen lisäksi* ovat *yleisesti* tärkeitä ulottuen yli paikallis-intressien rajojen?

Seuraavassa lähestytään probleemaa ensiksi KL 12 §:ssä tarkoitettujen kunnallissääntöjen näkökulmasta. Aikaisemmin ongelma on ollut mielenkiinnon kohteena mm. 18. 8. 1925 säädetyin asetuksen yhteydessä, jolla annettiin määräyksiä julkisten huvien toimeenpanemisesta.⁴⁶ KL 12 §:n mukaan kunnallisvaltuusto voi siis hyväksyä kunnallissääntöjä »siveellisuuden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja satamaolojen edistämiseksi kunnassa». Kun tässä lainkohdassa mainitut asiat ylipäänsä — satamaoloja kenties lukuun ottamatta — ovat sellaisia, joilla selvästi voi olla yli paikallisten rajojen ulottuva yleinen tärkeys, lienevät juuri tämän pykälän piirissä tapahtuvat kollisiotilanteet antoisia käsillä olevan ongelman kannalta.

Voitaisiin ehkä sanoa — kuten edellä mainitun asetuksen liepeillä käydyissä keskusteluissa lausuttiinkin — että koska kunnan on »tämän lain mukaan ja lain muutoin säätämässä rajoissa hoidettava yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa», ja kun kunnilla tämän tehtävän suorittamiseksi on kunnallislain mukaan valta hyväksyä kunnallissääntöjä, merkitsisi tämän oikeuden rajoittamista, jos sellainen asia, joka edellä olevan mukaisesti kuuluu kunnallissääntöjen alaan, otettaisiin

⁴⁵ Ks. myös *Aura*, SKL 1917 s. 132.

⁴⁶ Ks. *Aura*, LM 1927 s. 129 ss.

järjestettäväksi asetuksella.⁴⁷ Tämän käsityksen mukaan kunnallis-sääntöjen asialliseen alaan kuuluvaa asiaa ei voitaisi lainkaan säädellä valtion lainsäädäntöön kuuluvalla asetuksella.

Ilmeisesti asianlaita ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. HM 28 §:n mukaan, kuten on nähty, tasavallan presidentillä on oikeus, mikäli ei hallitusmuodossa toisin säädetä taikka sitä oikeutta ole val-tioneuvostolle uskottu, mm. antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt. Kuten tunnettua, kysy-myksessä ovat silloin sellaiset yleistä taloutta ja järjestystä koskevat asetukset, joita taloudellisen lainsäädännön puitteissa aikaisemmin on annettu eli yleiseen talouteen ja järjestykseen kuuluvat asiat.⁴⁸ Näin ollen tuntuu siltä, että asetusteitse voidaan perustuslakiin sisällyte-ty nimenomaisen säännöksen perusteella puuttua myöskin kunnal-lissääntöjen asialliseen alaan ainakin sikäli, kuin on kysymyksessä talous- ja järjestysasiat.⁴⁹ Tällöin on otettava huomioon se ennestään tuttu seikka, että käsitteellinen rajanveto eri kompetenssialojen välillä ei suinkaan ole selvä. Alat peittävät suureksi osaksi toisensa sekä KL 12 §:n omassa piirissä että suhteessa HM 28 §:ään. Jo alun-perin lienee »järjestys- ja talousasioilla» kunnallislakien puitteissa tarkoitettu, paitsi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa kunnan alueella sekä kunnan oman talouden hoitoa, yleensä kaikkia sellai-sia kunnan hyötyä koskevia asioita, joita valtio ei ollut kunnan toimi-alasta erottanut.⁵⁰ Tyypillisenä sellaisena asiaryhmänä, joka kuuluu sekä HM 28 §:n edellyttämällä tavalla järjestettäviin että KL 12 §:n alaan, voidaan mainita palotoimi.⁵¹

Kysymys saa siis mieltä oikeastaan vain sellaisissa tapauksissa, joissa asia kuuluu KL 12 §:n alaan, mutta ei vanhan ns. taloudelli-sen lainsäädännön piiriin. Silloin ei HM:stä saada tukea. Aura lau-suu, että kun kaupunkien kunnallislain ja maalaiskuntain kunnallis-lain 1 §:issä määritellään kuntien toimivallan rajat siten, että kun-tien tulee »tämän lain mukaan ja lain muuten määräämissä rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa-olevien lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen

⁴⁷ Ks. Aura, LM 1927 s. 142, 144.

⁴⁸ Hakkila s. 121; Sipponen s. 399 ss.

⁴⁹ Vrt. Aura, LM 1927 s. 146.

⁵⁰ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 52 s.

⁵¹ Ståhlberg, Lausuntoja s. 53.

käsiteltäviä» (vastaavat säännökset sisältyvät siis KL:iin), niin mitä näin on sanottu laista, pitää paikkansa myöskin asetuksesta. Asia on nimittäin niin — jatkaa Aura — että kun kunnallislakien 1 §:ssä puhutaan »lain muuten määräämistä rajoista», niin siinä ilmeisesti tarkoitetaan »lailla» ei ainoastaan lakia muodollisessa merkityksessä vaan oikeussäännöksiä, voimassa olevaa oikeutta yleensä, siis myöskin ns. hallinnollisessa järjestyksessä syntynyttä asetusta.⁵²

Kun otetaan huomioon, miten väljästi »laki» ja »lainsäädäntö» termejä on käytetty sekä nimenomaan se seikka, että lain ja laillisuuden käsite niin usein esiintyy aineellisessa merkityksessään tai tarkoittamassa koko oikeusjärjestystä, näyttää varsin perustellulta, että juuri nyt kysymyksessä oleva väljä yleissäännös kuuluu niihin lainkohtiin, joissa »laki» termiä ei ole tarkoitettu viittaamaan ainoastaan eduskunnan myötävaikutuksella syntyneeseen lakiin eli lakiin muodollisessa merkityksessään.⁵³ Mutta vaikka lähdetäisiinkin siitä, että valtiosäädönte tekee eron laki ja asetus käsitteiden välillä eikä katsottaisi olevan syytä tulkita KL 4¹ §:ää siten, että sanonnalle »lain muutoin säätämässä rajoissa» annettaisiin Auran mainitsema laajentava tulkinta, tästä ei silti välttämättä seuraisi sitä, että asetuksella ei milloinkaan voitaisi määrätä sellaisista KL 12 §:n alaan kuuluvista asioista, jotka eivät ole talous- ja järjestysasioita. Tämä johtuu siitä, että kunnan säädösvalta, kuten toimivalta yleensäkin, ei voi ulottua pitemmälle kuin kunnan yhteisiin asioihin. Vaikka KL 12 §:ssä kunnille säädetty oikeus antaa kunnallissääntöjä eräillä aloilla, periaatteessa tarkoittaakin sellaisia »oikeuksia», joita KL 4 §:n 2 momentin nojalla ei kunnilta voida siirtää muuta kuin lailla, ei säädösmonopoli saata koskea asioita, jotka ovat yleisesti tärkeitä vaikka mukana olisi myös paikallinen intressi ja kysymys sikäli kunnan yhteisestä asiasta. Voidaan viitata ratkaisuun KHO 14.3.1956 (taltio 1404), jossa katsottiin, että kun elokuvanäytännöistä 4.10.1946 annetun asetuksen (704/1946) mukaan elokuvateatterin käytävä ei saa olla 1 metriä kapeampi, poliisijärjestykseen ei saa ottaa ankarampia määräyksiä kuin asetus edellyttää.⁵⁴ Huomattakoon, että mainittu asetus ei ole edes toimeenpanoase-

⁵² LM 1927 s. 145.

⁵³ Ko. termien merkityssisällöstä perustuslaeissa ks. Sipponen s. 247 ss. — Vrt. edellä s. 107.

⁵⁴ Selostettu SKL 1956 s. 160.

tus vaan tavallinen hallinnollinen asetus. On ilmeistä, ettei mainitussa tapauksessa olisi kunnalliseen säädökseen saatu ottaa asetusta lievempiäkään määräyksiä. Kysymyksessä on yleisvaltakunnallinen turvallisuusintressi, josta jo on määrätty koko maata koskevalla asetuksella.

Toisaalta on huomautettava, ettei asetuksella ilmeisestikään voida ilman muuta ja jokaisessa mahdollisessa tapauksessa järjestellä asioita ko. aloilla, oli sitten kysymys talous- ja järjestys- tai muista KL 12 §:n tarkoittamista asioista. Monet seikat saattavat vaikuttaa asiaan ja ilmeisesti yleistä sääntöä ei tässäkään kohdin ole annettavissa. Lienee esimerkiksi kiinnitettävä huomiota siihen, onko asianomaisesta kysymyksestä, josta aiotaan antaa asetus, jo olemassa kunnallinen säädös tai vallitseeko ehkä säätelemätön tilanne, jolloin kunnallista säädöstä ei ole annettu, vaikka sellainen kuuluisi kunnan kompetenssiin. Jos kunnallinen säädös jo on olemassa, ei siitä poikkeavaa asetusta ilman muuta voida antaa. Mutta ainakin silloin, jos kunnallinen säädös on puutteellinen järjestämään ao. kysymyksen tai selvästi loukkaa yleistä intressiä tms., voitaneen asia korjata asetuksella.

Edelleen voitaneen katsoa, ettei ole estettä siihen, että tiettyä alaa säätelee *samanaikaisesti* sekä asetus että kunnallinen säädös, edellyttäen tietysti, etteivät ne sisällä keskenään ristiriitaisia määräyksiä. Ståhlberg katsoo (Sisäasiainhallinto s. 112) merkinneen ristiriitaa, kun vuoden 1897 jälkeisissä kaupunkien poliisikamareja koskevissa asetuksissa määrättiin kuvernööri suoraan tai yksissä neuvoin maistraatin kanssa tahi kaupungin valtuusmiehiä kuultuaan, antamaan käskyjä järjestyksen ja hyvän tavan voimassa pitämiseksi, vaikka 1873 KKunA oli siirtänyt maistraatilta kaupunginvaltuustolle yleisen oikeuden antaa poliisisäännöksiä. Edellä esitetyn valossa voidaan kuitenkin kysyä, merkitsikö tämä todellista ristiriitaa? Mainitun kunnallislain mukaan oikeus antaa kunnallissääntöjä yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi oli ensinnäkin vapaaehtoinen tehtävä. Ja jos katsotaan, että hallinnollisella asetuksella voidaan yleisvaltakunnallisten turvallisuusintressien suojaamiseksi antaa säännöksiä silläkin toimialalla, joka kuuluu kunnan vapaaehtoiseen toimialaan, ei ristiriitaa ole olemassa. Kunnallislain perusteella saattoivat kunnat antaa kunnallissääntöjä yleisen järjestyksen edistämiseksi ja voidaan ajatella ainoana rajoituksena olleen sen, etteivät ne saaneet olla ristiriidassa kuvernöörin ehkä antamien rinnakkaismääräysten kanssa.

Yhteenvedona saatetaan todeta, että kunnallinen säädösvalta suhteessa valtion lainsäädäntöön nauttii ainoastaan relatiivista suojaa. Itse asiassa kysymys on vain siitä, missä järjestyksessä valtio voi puuttua asiaan. Ylipäänsä tämä käy päinsä ainakin samassa järjestyksessä kuin kompetenssi on annettu, minkä lisäksi valtion kilpailevat säännökset samalla alalla voivat rajoittaa kunnan kyseisiä oikeuksia.⁵⁵ Vaikeimmat ongelmat puheena olevassa suhteessa syntynevät sellaisissa kollisiotilanteissa, joissa asetuksen suhde kunnalliseen säädökseen ei ole selvä.

3. KUNNALLISEN SÄÄDÖKSEN VOIMASSAOLO

Käsiteltäessä kunnallisen säädöksen antamisen muodollista järjestystä oli jo puhe säädöksen voimaantulosta. Seuraavassa tarkastellaan eräitä säädöksen voimassaoloon liittyviä kysymyksiä.

Tärkein seikka, joka erottaa toisistaan kunnallisen ja valtakunnallisen säädöksen voimassaolon, on edellisen alueellisuus. Kunnalliset säädökset ovat pääsääntöisesti voimassa ainoastaan asianomaisen kunnan omalla alueella. Kunnallissääntöjen osalta Ikkala katsoo tämän johtuvan suoraan KL 12 §:stä. Kun sanotun lainkohdan mukaan kunnallissääntöjä annetaan tietyn tarkoituksen »edistämiseksi kunnassa», lausuu hän, että tällä sanonnalla käydään kunnallissääntöjen alueellisen soveltamisalan raja.⁵⁶

Vaikka lainkohdassa onkin vahvistettu ne yleiset tarkoituserät, joiden edistämiseksi kunnassa kunnallissääntöjä voidaan hyväksyä, ei pykälää kuitenkaan voitane pitää kunnallissääntöjen alueellisen soveltamisalan perusnormina. Ilman kysymyksessä olevaa KL 12 §:ään sisällytettyä sanontaakin on nimittäin selvää, että kunnallissääntöjen alueellinen voimassaolo periaatteessa rajoittuu asianomaisen kunnan alueelle ilman, että niiden vaikutusta voidaan ulottaa sen ulkopuolelle. Sanottu seikka seuraa nimittäin jo asian luonnosta. KL 1 §:n edellyttämällä itsehallintoa käyttälevillä kunnilla on lain 5 §:n mukaan oleva rajoiltaan määrätty alueensa. Vain tällä alueella kunta voi kompetenssinsa puit-

⁵⁵ Vrt. myös *Strömberg* s. 19—21.

⁵⁶ *Ikkala* s. 103.

teissa toimia. Vaikka edellä mainittu sanonta olisi jätetty pois KL 12 §:stä, on siis selvää, että kunnallissäännöt periaatteellisesti voivat olla voimassa ainoastaan kunnan hallinnollisella alueella.⁵⁷ Sama koskee tietysti muitakin kunnallisia säädöksiä.

Periaate säädösten voimassaolon rajoittamisesta kunnan rajojen sisäpuolelle, ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain (180/1925) 11 §:ssä nimittäin säädetään, että jos kunnassa, jota jaoituksen muutos koskee, on annettu kunnallisia sääntöjä siveellisyyden, terveydenhoidon, järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi taikka rakennusoloista tahi palo- tai satamalaitoksista taikka muista kunnallisista oloista, jäävät ne kunnallisen jaoitusmuutoksen tapahduttua voimaan entisillä alueilla siksi kunnes niiden kumoamisesta tai muuttamisesta on lainmukaisessa järjestyksessä tehty päätös, tämä kuitenkin sillä edellytyksellä, ettei jaoitusmuutoksen yhteydessä ole toisin määrätty. Kunnallinen säädös voi olla siis voimassa myöskin vieraan kunnan alueella, mutta tämä ei silti merkitse itsehallintoprinssiippien loukkaamista, vaan on viimeksi mainittu lainmääräys luonteeltaan puhtaasti teknillis-käytännöllinen. On huomattava, että tämantapaisten poikkeusten on aina perustuttava yleiseen lakiin, kunnallisvaltuusto ei voi tehdä päätöstä kunnallisen säädöksen vaikutusten ulottamiseksi kunnan alueen ulkopuolelle. Jos kunnan aluetta muutetaan, muutetaan samalla kunnallisen säädösvallan alueellista ulottuvaisuutta.⁵⁸

Kunnallisten säädösten sovellutusala saattaa myöskin rajoittua vain määrättyyn osaan kunnan aluetta, kuten on asianlaita esimerkiksi edellä mainitussa kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevassa tapauksessa. Toisena esimerkkinä voidaan mainita satamajärjestys, joka asian luonnosta johtuen rajoittuu koskemaan vain tiettyä osaa kunnan alueesta, nimittäin satama-alueetta. Onhan satamajärjestys annettu juuri satama-alueiden erikoisolosuhteita varten.⁵⁹ Vaikka kunnalla ei periaatteessa saisi olla satama-alueetta sen rajojen ulkopuolella, saattaa käytännössä kuitenkin esiintyä tapauksia, jolloin kunta harjoittaa satamatoimintaa toisen kunnan alueella omistaen samalla ehkä asianomaiset vesialueet.

⁵⁷ *Larma*, LM 1945 s. 217.

⁵⁸ *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 163. Asemakaavapoikkeuksista *Larma*, Juhla-julkaisu s. 574 ss. — Ks. myös *Strömberg* s. 169.

⁵⁹ *Teräs* s. 1027 s.

Onko kunnan satamajärjestys silloin voimassa myöskin vieraan kunnan alueella olevalla sataman osalla? Tähän lienee vastattava kieltävästi. Täytynee katsoa, että kunta voi vahvistaa satamajärjestyksenkin vain koskemaan omaa hallinnollista aluettaan.⁶⁰ Ratkaisussa KHO 1959 I 389 katsottiin, että vaikka satama-alue satamajärjestyksen mukaan ulottui toisen kunnan alueelle, voitiin satamamaksuja kantaa vain sellaisesta toiminnasta, joka tapahtui kunnan hallinnollisen alueen rajojen sisäpuolella.⁶¹ Tapaus ei tosin koske satamajärjestyksen välitöntä soveltamista, mutta ilmaisee periaatteen päätösvallan rajoittamisesta kunnan hallinnolliselle alueelle.

Myös kaavamääräykset ovat sellaisia säädöksiä, jotka asian luonnosta johtuen koskevat vain osaa kunnan alueesta. Tällöin rajoitus on olemassa ilman nimenomaista määräystä, mutta voidaan sama tarkoitus saavuttaa myöskin säädökseen otetulla nimenomaisella määräyksellä, esimerkiksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta tahi terveydenhoitoa koskevissa yksityisissä tapauksissa.⁶² Säädöksen alueellinen rajoittaminen voinee tapahtua myös sellaisen syyn kuin vaihtelevan asumistiheyden vuoksi, jolloin kysymykseen tulevat esim. terveydenhoitojärjestykset sekä rakennus- ja palojärjestykset.⁶³

Säännöstä, että kunnallisvaltuusto voi hyväksyä ainoastaan asianomaisen kunnan hallinnollisella alueella voimassa olevia säädöksiä, seuraava myöskin, että useammat kunnat yhdessä eivät voine hyväksyä yhteistä säädöstä noudatettavaksi kuntien alueella.⁶⁴

Erikoinen tilanne kunnallisen säädöksen voimassaolon kannalta syntyy silloin, kun se laki, jonka myöntämällä oikeudella säädös on annettu, kumotaan lausumatta mitään sen nojalla annetuista määräyksistä, eikä uuden lain valtuutussäännöksen perusteella ole hyväksytty toista kunnallista säädöstä. Onko vanhan lain nojalla annettu säädös »jäänyt elämään omaa elämäänsä» lain kumoamisesta huolimatta vai onko kaikkien sen nojalla annettujen säännösten ilman nimenomaista määräystäkin katsottava ipso jure kumoutuneen? Tämä periaatteellinen kysymys on ollut esillä oikeuskäytännössä, joskaan ei tässä tutkimuksessa tarkoitettujen kunnallisten säädösten osalta. Tapauksissa esiinty-

⁶⁰ Vrt. kuitenkin *Teräs* s. 1027.

⁶¹ Ks. myös *Kom* 1967: A5 s. 44.

⁶² *Ikkala*, loc.cit.

⁶³ Ks. *Strömberg* s. 170.

⁶⁴ Ks. myös *Strömberg* s. 169.

neet ongelmat ovat kuitenkin sellaisenaan sovellettavissa myös viimeksi mainittuihin.

Ensinnäkin on mainittava ratkaisu KKO 1960 II 85. Helsingin kaupungin maistraatti oli aikoinaan autoasetuksen (349/1948) nojalla rajoittanut moottoriajoneuvojen suurimman sallitun ajonopeuden sanotussa kaupungissa 50 km:ksi tunnissa. Autoasetuksen korvasi sittemmin TieliikA, joka niin ikään sisälsi vastaavanlaisen valtuuden ajonopeuden rajoittamiseen. TieliikA:n voimassa ollessa, mutta ennenkuin maistraatti oli antanut uusia nopeusrajoituksia, asetettiin henkilö syytteen ajonopeuden ylittämisestä maistraatin autoasetuksen perusteella antamien vanhojen nopeusrajoitusmääräysten nojalla. RO tuomitsi syytetyn rangaistukseen ajonopeuden ylittämisestä. HO jätti päätöksen pysyväksi perustellen ratkaisuaan nimenomaan sillä, että maistraatti ei ollut peruuttanut eikä muuttanut vanhaa päätöstään, jonka antamiseen sillä myöskin TieliikA:n mukaan oli valta eikä maistraatin päätös ollut TieliikA:n voimaantulon johdosta rauennut vaan oli edelleen ollut noudatettavana. KKO katsoi eräin perustein, ettei ajonopeuden ylittämistä ollut luettava syytetyn syyksi eri rikoksena, vaan hänet tuomittiin rangaistukseen varomattomuudesta liikenteessä. Perusteluista ei käy selville, onko KKO katsonut maistraatin päätöksen olleen voimassa, mutta se seikka, että syytetyn katsottiin ylittäneen suurimman sallitun ajonopeuden, viittaa siihen, että asianlaita on näin. Sen sijaan toinen vähemmistöön jääneistä oikeusneuvoksista, jotka katsoivat kahden eri rikoksen olevan olemassa, nimenomaan totesi, ettei maistraatin päätös TieliikA:n voimaantulon johdosta ollut rauennut. Tämän perusteella voitaisiin tehdä kenties myös se johtopäätös, että KKO:n enemmistö kuitenkin oli katsonut maistraatin päätöksen rauenneen. Selostetusta ratkaisusta ei siis varmuudella käy ilmi, mikä on ollut KKO:n käsitys puheena olevasta ongelmasta.

Kysymys on saman maistraatin päätöksen osalta ollut myöskin apulaisoikeuskanslerin tutkittavana, joka nimenomaan katsoi, etteivät maistraatin nopeusrajoitusmääräykset olleet TieliikA:n voimaantullessa rauenneet.⁶⁵

Kolmantena po. periaatekysymystä koskevana ratkaisuna on mainittava KHO 1962 II 152. Siinä oli kysymys siitä, oliko verotuslain (482/1958) ja verotusasetuksen (530/1959) voimaantultua sellaista valtio-

⁶⁵ Ks. Sipponen s. 599.

varainministeriön päätöstä, joka oli annettu verotusasetuksen kumoaman tulo- ja omaisuusveroasetuksen säännöksen nojalla, edelleen sovellettava. KHO katsoi ratkaisussaan, että koska valtiovarainministeriön päätöksen voimaan jäämisestä ei ollut erikseen säädetty, oli sen katsottava samalla lakanneen olemasta voimassa, kun se asetuksen kohta, johon päätös oli perustunut, oli kumoutunut verotuslain ja verotusasetuksen tullessa voimaan. Vähemmistön muodostanut hallintoneuvos puolestaan oli sitä mieltä, että koska valtiovarainministeriön päätöstä ei ollut verotuslain ja verotusasetuksen voimaantullessa erikseen kumottu, oli sen katsottava olleen edelleen voimassa ja asianomaiseen tapaukseen sovellettavissa.

Selostettu periaatekysymys on erittäin tärkeä juuri kunnallisten säädösten osalta, perustuvathan ne puitelakeihin, joiden kumouduttua saat-
taa syntyä kysymys, voidaanko niiden perusteella annettuja säädöksiä edelleen soveltaa ellei kumoavaan lakiin ole otettu siitä nimenomaista määräystä. Tällainen tilanne vallitsee mm. TS:ön perustuvien terveydenhoitojärjestyksien osalta. TervL tuli voimaan 1.1.1967 ja sillä kumottiin vuoden 1927 terveydenhoitolaki, jonka toimeenpanoasetus TS oli. Kun TervL (92 §) kumosi nimenomaan ainoastaan vanhan terveydenhoitolain lausumatta mitään TS:stä tai muista säännöksistä, on ensimmäinen kysymys se, onko myöskin TS:n katsottava kumoutuneen lain mukana? Jos kysymykseen vastataan myöntävästi, syntyy probleema sen nojalla annettujen terveydenhoitojärjestyksien asemasta.⁶⁶

Mitä ensiksi tulee kysymykseen TS:n kumoutumisesta, on todettava, että ongelma ei ole täysin identtinen edellä selostetuissa oikeustapauksissa olleen kysymyksen kanssa. Jonkun lain toimeenpanoasetus on nimittäin sikäli erikoisasemassa, että kun itse laki kumotaan, tuskin on mahdollista, että siihen täysin kiinteästi liittyvä ja juuri sen säännöksiä toimeenpanoa varten säädetty asetus jäisi voimaan itsenäisenä säädöksenä. Lienee siis katsottava, että TervL:n kumottua vanhan terveydenhoitolain, samalla kumoutui myöskin TS. Joka tapauksessa tämä tapahtui TervA:n (55/1967) tullessa voimaan. Mutta mikä on nyt TS:n nojalla annettujen terveydenhoitojärjestyksien asema? Kysymyksessä on sama ongelma kuin mainittujen maistraatin- ja valtiovarainministeriön päätösten osalta oli asianlaita.

⁶⁶ Ks. esim. Helsingin kaupungin terveydenhoitojärjestys, kvston hyväksymä 26.11.1930 ja Uudenmaan läänin maaherran vahvistama 29.5.1931.

Jos hyväksytään edellä selostetut apulaisoikeuskanslerin, RO:n, HO:n, KKO:n vähemmistöjäsenen ja kenties myöskin KKO:n enemmistön sekä KHO:n vähemmistöjäsenen kannat, seuraa siitä, etteivät sanotut terveydenhoitojärjestykset ainakaan TervL:n voimaantullessa ole kumoutuneet suoraan lain nojalla. Mikäli taasen hyväksytään KHO:n enemmistön käsitys asiasta, tullaan siihen, että asianomaisia terveydenhoitojärjestyksiä tai muita vastaavassa asemassa olevia kunnallisia säädöksiä, ei voida soveltaa, vaan ovat ne ipso jure kumoutuneet.

Mitä itse periaatekysymykseen tulee, siihen, kumoutuvatko itsenäisesti tiettyjä oikeusaloja järjestävät alemmanasteiset säädökset ilman nimenomaista määräystä aina silloin, kun niiden perustana oleva valtuuttava säännös kumotaan, olisin omasta puolestani valmis vastaamaan kysymykseen kieltävästi. Mielestäni niiden ei ilman muuta voida katsoa lakanneen olemasta voimasta, vaan, kuten edellä mainittu KHO:n vähemmistöjäsen huomautti, siihen vaadittaisiin nimenomainen erillismääräys. Puheena olevien terveydenhoitojärjestyksien katsoisin siis edelleen olevan voimassa. Sen sijaan on kyllä ilman muuta selvää, että jos ne sisältävät TervL:n kanssa ristiriitaisia määräyksiä, niitä ei siltä osin voida soveltaa. Samoin on asianlaita myöskin silloin, jos ristiriitaa esiintyy TervA:n kanssa, varsinkin kun, kuten edellä on selvitetty, tällä on nimenomaan haluttu korvata juuri paikalliset terveydenhoitojärjestykset.

Toisella kannalla esillä olevaan periaatekysymykseen nähden on Sipponen, joka selostettua maistraatin ajonopeuspäätöstä tutkiessaan oikeusvarmuusnäkökohtiin vedoten (s. 601) huomauttaa, että »normiologisesti kumoutuneen maistraatin päätöksen edelleen voimassa pitämisestä ei tehty uutta päätöstä, että sen voimassaolosta ei tiedotettu ja että kansalaiselta ei voida vaatia tietoa tällä tavoin voimassa pidetystä normista eikä siis myöskään sen noudattamista». Tästä saattaisi saada sen käsityksen, että kirjoittaja katsoo kumoutumisen olevan loogisena seuraamuksena valtuuttavan säännöksen kumoutumisesta. Ilmeisesti myöskin KHO:n edellä mainittu enemmistökanta perustuu ajatuksen kumoutumisen välttämättömyydestä. Käsitykseni mukaan tällaista välttämättömyyttä ei kuitenkaan tarvitse edellyttää. Missään tapauksessa kysymyksessä ei ole looginen seuraamus. Ja mitä oikeusvarmuustekijöihin tulee, voidaan niillä yhtä hyvin puolustaa sitä käsitystä, että vanhat määräykset ovat jääneet elämään itsenäistä elämäänsä. Muutoinhan vallitsisi täysin säätelemätön olotila arvaamattomine seu-

rauksineen. Ainakin silloin, jos uuteenkin lainsäädäntöön sisältyy entisenlainen valtuutussäännös, kuten käsitellyissä esimerkkitapauksissa oli asianlaita, ei mielestäni ole mitään syytä rakentaa ajatuskonstruktiota siitä, että vanhaan valtuutukseen nojaavat säädökset välttämättömästi olisivat kumoutuneet.⁶⁷ Toiseksi voi asia muodostua jo silloin, jos uusi lainsäädäntö ei enää lainkaan sisällä valtuutussäännöstä. Sehän osoittaa, että lainsäätäjä nimenomaan on halunnut rajoittaa aikaisempaa alemmanasteista säädöskompetenssia.

Siitä kysymyksestä, mitä kunnallisen säädöksen voimassaoloon vaikuttaa se seikka, että viranomainen kieltäytyy sitä soveltamasta, tulee puhe myöhemmin laillisuusvalvonnan yhteydessä (ks. s. 181).

⁶⁷ Aukkoprobleeman kannalta ks. *Makkonen* s. 128 ss.

IV LUKU

KUNNALLISEN SÄÄDÖSVALLAN RAJAT
JA LAILLISUUSVALVONTA

1. KUNNALLISEN LAINSAATAJAN LIKKUMA-ALA

A. Yleistä.

Käytäessä kunnallisen säädösvallan rajoja, on ensinnäkin huomattava, että säädöskompetenssi muodostaa vain yhden osan kunnan toimivallasta yleensä. Oikeus antaa velvoittavia oikeusnormeja on siis aina määrätyssä suhteessa toimivaltakysymyksiin ylipäänsä.¹ Se millaisia määräyksiä kunnallisiin säädöksiin saadaan ottaa, riippuu ensisijassa valtuuttavasta laista. Kuten edellä on nähty, kaikkien kunnallisten säädösten oikeusperuste on määritelty jossakin laissa, usein varsin seikkaperäisesti. Näiden valtuuttavien lakien säännösten perusteella on siis ensikädessä ratkaistava, millaisia määräyksiä johonkin tiettyyn kunnalliseen säädökseen voidaan ottaa.

Paitsi valtuuttavaa lakia, jossa kunnalle myönnetään valta hyväksyä tietty säädös on, lisäksi otettava huomioon muukin lainsäädäntö. Hierarkisesti alempiasteisena oikeussäännöksenä kunnallisen säädöksen on mukauduttava yleisen lainsäädännön puitteisiin, ne eivät saa olla keskenään ristiriidassa. Vaikka joku tietty määräys saattaisi valtuuttavan lain enemmän tai vähemmän yleisesti formuloitujen säännösten mukaan kuulua kunnan toimivaltaan, voi asiasta jo olla lainsäädäntöteitse annettu määräyksiä, jotka estävät sisällyttämästä vastaavia määräyksiä kunnallisiin säädöksiin.

Kunnallista säädöskompetenssia määriteltäessä on lakien lisäksi otettava vielä huomioon ns. yleiset oikeusperiaatteet. Laajasti ottaen voidaan sanoa, että kunnallista säädösvaltaa rajoittaa oikeusjärjestys

¹ Strömberg s. 179.

yleensä, vaikkei asianomaisessa valtuuttavassa laissa lainkaan määriteltäisi kysymykseen tulevia rajoja.² Vaikkei valtuuttava laki tai mikään muukaan laki asettaisi nimenomaista estettä jonkun tietyn määräyksen sisällyttämiseksi kunnalliseen säädökseen, sitä ei voida pitää sallittuna, jos määräys sotii jotakin oikeusjärjestykseen sisältyvää yleistä oikeusperiaatetta vastaan. Eri asia on sitten se, kuten tullaan näkemään, mitkä nämä periaatteet ovat ja mitenkä selvästi ne ovat formuloitavissa.

Selviteltäessä yksityistapauksessa sitä, onko joku kunnalliseen säädökseen otettu tai otettava määräys sopusoinnussa lain ja yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, riippuu asia lähinnä tulkinnasta. Näin ollen kysymykseen kietoutuu kaikki se problematiikka, mikä on tunnusomaista laintulkinnalle yleensä. Siitä taasen seuraa, ettei millään yleisellä säännöllä ole etukäteen määrättävissä kunnallisen säädöskompetenssin rajoja. Viime kädessä kaikki ongelmakysymykset on käsiteltävä tapausta myöten, harkinnasta in casu riippuu, mitkä ovat säädösvallan rajat. Lain tulkinta, merkityssisällön antaminen kielellisille ilmaisuille, on siis se seikka, jonka perusteella kunnallisen säädösvalan rajat viime kädessä määrätään.

Kunnallisen säädöksen hyväksyminen on, kuten aikaisemmin on todettu, luonteeltaan hallintotoimintaa. Tästä seuraa, että kunnallista säädöstä hyväksyessään kunnallisvaltuustolla on vapaa harkintavalta lain ja yleisten oikeusperiaatteiden puitteissa. Jos edellytetään, että tulkinnan avulla on päästy yksimielisyyteen siitä, mitä rajoituksia laki ja yleiset periaatteet tietyssä yksityistapauksessa asettavat kunnalliselle lainsäätäjälle, voidaan yleisesti ottaen sanoa, että se mitä on jäänyt jäljelle, muodostaa valtuuston varsinaisen vapaaharkintaisen toimialan asiassa.³ Kunnallisella lainsäätäjällä on toisin sanoen vapaaharkintainen oikeus kompetenssinsa rajoissa järjestää ao. säädöksellä tietty asia sopivammalla ja tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla. Mikä tämä tapa on, riippuu paikallisista olosuhteista, jotka yksityistapauksessa voivat vaihdella. Kaikkien paikkakuntien tarpeet eivät ole samanlaiset, ne riippuvat monista tekijöistä, yleisestä teknisestä ja sivistyksellisestä kehityksestä yms.⁴

² Strömberg s. 181 s.

³ Vrt. Merikoski, Vapaa harkinta s. 88.

⁴ Vrt. Strömberg s. 177 ss. Tammio, Juhlajulkaisu s. 489.

Seuraavassa koetetaan lähemmin tarkastella kunnallisen säädösvallan rajoja lain ja yleisten oikeusperiaatteiden valossa.

B. Lain asettamat rajoitukset.

Valtuuttava laki voi käyttää erilaisia tapoja määritessään siitä, millainen kunnallisen säädöksen tulee olla tai millainen se saa olla. Laissa voidaan esimerkiksi luetella se ala, jossa kunta oman harkintansa mukaan saa antaa paikallisia määräyksiä (KL 12 §). Lainsäätäjä voi myöskin ensin yleissäännöksessä määrätä, että »tarkempia määräyksiä» annetaan tietyssä kunnallisessa säädöksessä ja sen lisäksi sisällyttää lakiin yksityiskohtaisempia erillismääräyksiä kunnalliseen säädökseen pakollisesti otettavista tai vapaaehtoisista määräyksistä (palojärjestys, rakennusjärjestys). Edelleen lainsäätäjä voi tyytyä ilmaisemaan kunnallisen säädösvallan ainoastaan yleissäännöksellä lain lisäksi annettavista tarkemmista määräyksistä, mutta antamatta mitään esimerkkejä tai ohjeita määräysten luonteesta (väestönsuojelujärjestys, terveydenhoitojärjestys). Vielä on mahdollista valita se järjestelmä, että laissa viitataan toiseen lakiin ja lausutaan, että tietty kunnallinen säädös annetaan samassa järjestyksessä kuin jostain muusta säädöksestä on määrätty (poliisijärjestys, liikenteen rajoittamismääräykset). Vihdoin voidaan valita sellainen menetelmä, että laissa mahdollisimman tarkasti ilmoitetaan, mitä kunnalliseen säädökseen saadaan sisällyttää kaventamalla kunnallisen viranomaisen harkintavalta niin pieneksi kuin suinkin (aukiolomääräykset).⁵

Sillä seikalla, minkä menetelmän lainsäätäjä on valinnut, on merkitystä silloin, kun yksityistapauksessa joudutaan selvittämään mahdollista kompetenssin ylitystä. On selvää, että tulkintavaikkeudet ovat pienemmät sellaisissa tapauksissa, kun lainsäätäjä on mahdollisimman yksityiskohtaisesti määrännyt kunnallisen säädöksen sisällön. Jos taas sen säädöskompetenssin rajat on ilmaistu väljässä yleissäännöksessä, saattaa helpommin syntyä jopa voittamattomia tulkintavaikkeuksia. Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, että yksityiskohtaiset säännökset periaatteessa olisivat tulkintavapaita. Päinvastoin on täysin mahdollista, että kaikkien valtuuttavien lakien säännösten kohdalla voi syntyä erimielisyyksiä siitä, mikä on säännöksen sisältö. Sen vuoksi ei voidakaan,

⁵ Eri mahdollisuuksista ks. myös *Strömberg* s. 23 ss., 176.

kuten jo mainittiin, millään yleisellä säännöllä etukäteen ratkaista mikä asia kuuluu ja mikä ei kunnalliseen säädösvaltaan. Ajatelkaamme RakL:iin ja RakA:een otettuja määräyksiä siitä, mitä rakennusjärjestykseen saadaan tai on pakko sisällyttää. Mikä on uudestaan rakentamiseen verrattava muutos, joka ei ole vähäinen (RakL 130 §)? Mitä ovat tarkemmat säännökset katselmuksesta (RakA 52 §)? Mitkä varovaisuustoimenpiteet ovat tarpeelliset henkilöiden ja omaisuuden varjellemiseksi vahingolta (RakA 70 §)? Milloin rakennusta on käytetty olennaisesti toiseen tarkoitukseen kuin mihin sitä on käytetty (RakA 121 §)? Jne. Entä mitä ovat säädösten määräykset silloin, kun laki ei anna juuri mitään osviittoja, kuten VäestöL ja TervL? Ja jos säädös saadaan hyväksyä, milloin erityiset syyt sitä vaativat (Tieliika 30 §), niin mitkä ovat tuollaiset erityiset syyt? Ym.

Itse asiassa jokainen lakitekstissä oleva sana voi aiheuttaa jonkun tulkintaongelman. Esimerkkinä voidaan mainita ensi näkemältä niin selkeältä tuntuva sana kuin »tontti». Jos on kysymyksessä vaikkapa rakentamisvelvollisuutta koskevat määräykset, syntyy kuitenkin heti pulma siitä, ovatko kaikki tontit samassa asemassa. Onko puheena olevien määräysten kannalta eroa vuokratonteilla ja omistusoikeudella hankituilla tonteilla? Miten suhtautuvat kunnan tontit yksityisten tontteihin? Onko merkitystä sillä, keneltä tontti on ostettu, kunnalta tai yksityiseltä? Ovatko tehdastontit samassa asemassa kuin asuin- ja huvilatontit? Jne.⁶ Tulkintaongelmien määrä on periaatteessa rajaton. Tyhjentävän tulkintasytematiikan rakentaminen ei siis ole mahdollista.

Hyvin laajasti ottaen tulkintaongelmat voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Jotkut probleemat saattavat koskea suurempia periaatekysymyksiä, jolloin kannanotosta yksityistapauksessa voi olla seuraamuksia myös sen ulkopuolelle. Toisaalta taasen tulkintakysymykset saattavat jäädä verrattain teknillisiksi, joilla ei ole mielenkiintoa asianomaisen tapauksen ulkopuolella. Ensiksi esimerkki viimeksi mainitusta.

RakL 13 §:ssä olevan ilmaisun »sopivan ja hyödyllisen rakentamisen edistämiseksi» merkityssisältöä koskee kysymys siitä, voidaanko antaa rakennusjärjestys, jossa tiettyä aluetta kielletään käyttämästä rakentamiseen sen vuoksi, että alueella oleva järvi voitaisiin säilyttää

⁶ Ks. Murén, SKL 1949 s. 210 s.

vedenottamona. Ratkaisussa KHO 1962 I 20 on kysymykseen vastattu kieltävästi ja ao. rakennusjärjestys kumottu. Tämän tapaiset tulkintakysymykset liikkuvat verrattain teknillisellä tasolla ja on niistä vaikea johtaa laajempia periaatteita. Vastaavanlaisia pulmia voi syntyä jokaisen säädöskompetenssia määrävän lainsäädännön kohdalla. Sen vuoksi ei yleisten tulkintaperiaatteiden rakentaminen ainakaan sanotun tyyppisten ratkaisujen varaan ole mahdollista.

Mielenkiintoisimmiksi muodostuvat tulkintakysymykset vasta, jos ne on mahdollista liittää laajempiin periaatteellisiin kokonaisuuksiin, jolloin kannanotto riippuu, paitsi valtuuttavasta laista, ehkä jonkun muunkin lain säännöksistä ja niiden tulkinnasta.

Käytännössä vaikeimmin ratkaistavia pulmakysymyksiä ovat sellaiset, joissa valtuuttavasta laista ei saada minkäänlaista johtoa siihen kysymykseen, voidaanko joku määräys sisällyttää kunnalliseen säädöseen ja asia on ratkaistava etsien tukea muista laeista. Erinomaisen esimerkin tässä suhteessa tarjoaa aikoinaan käyty riita siitä, saadaanko rakennusjärjestykseen ottaa yksityistä velvoittavia määräyksiä katujen puhtaana- ja kunnossapidosta. Tämän kysymyksen on RakL tosin ratkaissut säätämällä, että tällaisia määräyksiä voidaan antaa rakennusjärjestyksissä siksi, kunnes asiasta kaupungissa säädetään lailla, asettamatta maanomistajalle kuitenkaan suurempia velvollisuuksia kuin mihin hänet on voitu velvoittaa lain voimaantullessa (RakL 14 §). Kysymyksen liepeillä käyty keskustelu on kuitenkin vielä ajankohtainen sikäli, että se valaisee eräiden sellaisten tärkeiden lainkohtien tulkinnallista merkitystä, jotka yhä vieläkin voivat tulla kysymykseen arvioitaessa josakin yksityistapauksessa kunnallisen säädöskompetenssin rajoja.

Kun AKL ei sisältänyt säännöksiä kadun kunnossa- ja puhtaana- pidosta, mutta sitä koskevia määräyksiä oli otettu rakennusjärjestyksiin, syntyi kiista siitä, merkitsivätkö viimeksi mainitut ehkä kunnallisen säädösvallan ylittämistä. Asian johdosta käydyssä keskustelussa vedottiin ensinnäkin HM 61¹ §:ään, joka kuuluu seuraavasti: »Verosta, myöskin tulliverotuksesta, säädetään lailla, määräämättömäksi tai määrääjäksi. Sama olkoon voimassa entisen veron muuttamisesta tai lakauttamisesta sekä yleisistä rasituksista.» Sillä perusteella, että velvollisuus pitää katuja kunnossa ja puhtaana olisi tyypillisimpiä yleisiä rasituksia, mitkä meillä vielä ovat käytännössä, esitettiin se mielipide, että kaupungeilla ei voinut olla oikeutta vastoin perustuslain nimen-

omaista säännöstä sisällyttää rakennusjärjestyksiin ko. määräyksiä.⁷ Tämä käsityskanta koetettiin torjua mm. huomauttamalla, että HM 61 §:n »vero» tarkoittaa vain valtionveroa ja »yleinen rasitus» vain valtakunnallista eli valtion hyödyksi tulevaa rasitusta. Tästä seuraisi, että kadun kunnossa- ja puhtaanapitovelvollisuudesta voitaisiin antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä.⁸

Lisäksi tuotiin esiin RK 29:1, joka kuuluu seuraavasti: »Miten huoneita on kaupungissa rakennettava ja kunnossapidettävä, niin myös mitä muutoin kaupungin hyödyksi ja kaunistukseksi on vaarin otettava, siitä on erittäin säädetty.» Perustamalla siihen, että tätä lainkohtaa ei vielä kukaan oltu kumottu sekä sen historialliseen merkitykseen mm. siinä suhteessa, että se aikoinaan korvasi kaupunginlain rakennuskaaren ja ottaen lisäksi huomioon »rakentaa» ja »katu» sanojen historiallisen merkityksen muuttumisen, katsottiin, että jo suoraan RK 29:1 §:n nojalla kaupungeilla oli oikeus sisällyttää rakennusjärjestyksiinsä puheena olevia määräyksiä.⁹ Tämän johdosta huomautettiin toisaalta, että ollaan luvattoman hataralla pohjalla, jos RK:n sanotusta pykälästä koetetaan pusertaa ulos periaate, jonka mukaan kaupungeille olisi annettu sellainen jatkuva erikoisvaltuutus, josta nyt on kysymys. Päinvastoin, sanottiin, kaikki seikat viittaavat siihen, että tällaisia valtuuksia ei ole kaupungeille haluttu antaa. Itse asiassa erään jo hallitusmuotoa aikaisemman rakennusjärjestyksenkin määräykset olivat ristiriidassa 1772 vuoden hallitusmuodon kanssa.¹⁰

Selostettuun pulmakysymykseen saatiin ratkaisu KHO:n katsoessa päätöksessään 8. 4. 1950 (taltio 1808), että henkilö oli syyllistynyt rangaistavaan tekoon laiminlyödessään Helsingin kaupungin rakennusjärjestyksessä määrätyn kadun puhtaanapitovelvollisuuden.¹¹ Toisaalta osoittaa asian oikeusperusteen epäselvyyttä se, että RakL:n säätäjä on lähtenyt siitä, että asiasta annetaan erityinen laki ja määrännyt edellä siteeratussa pykälässä, että ainoastaan siihen asti voidaan kysymyk-

⁷ Pajula, LM 1948 s. 87. — Ks. myös Willgren s. 286 ja sama, Den historiska utvecklingen s. 211. Yleisesti rasitteista ks. Ståhlberg, Sisäasiainhallinto s. 765 ja Kytömaa s. 565 ss.

⁸ Murén, SKL N:o 4/1951 s. 15 ss.

⁹ Näin Murén, SKL N:o 5/1951 s. 8, 30. — Vrt. myös Norrmén, JFT 1932 s. 92 ja Lvk N:o 4/1934 s. 5.

¹⁰ Näin Pajula, LM 1948 s. 89—90.

¹¹ Ks. LM 1950 s. 517 ja Murén, SKL N:o 5/1951 s. 30.

sestä määrätä rakennusjärjestyksissä eikä silloinkaan saada maanomistajien velvollisuuksia lisätä.¹²

Puheena olevaa, jo oikeushistoriaan siirtynyttä riitakysymystä on tässä, kuten sanottu, selostettu laajemmin sen tähden, että HM 61 §:llä ja RK 29: 1 §:llä saattaa edelleenkin olla merkitystä tulkintatapauksissa, jotka koskevat kunnallisiin säädöksiin otettavia rasitteen luontoisia määräyksiä.

Mitä ensiksi tulee HM 61 §:ään, on mielestäni yhdyttävä edellä selostettuun Murénin käsitykseen siitä, että kun pykälä puhuu »yleisistä rasituksista», sen on katsottava kohdistuvan yleisimpiin valtion intressien vaatimiin rasituksiin. Se ei sen sijaan tarkoittane täysin paikallisiin intresseihin perustuvia velvollisuuksia. Hakkila lausuu, että aina milloin omaisuuden tai rajoitetun esineoikeuden ottamisella tai käyttämisellä on *valtiovallan vaatiman* luontais suorituksen luonne, on kysymyksessä yleinen rasitus, josta on säädettävä lailla. Esimerkkinä hän mainitsee yleisen tientekovelvollisuuden.¹³ Puhtaasti paikallisten intressien vaatimat, yksityisille asetettavat rasitteet on sen sijaan arvoiteltava kunnallista itsehallintoa ja säädösvaltaa normeeraavien lakien, tavanomaisen oikeuden sekä yleisten oikeusperiaatteiden perusteella. Eri asia on se, että tätä kautta voidaan jotain yksityistapausta arvoiteltaessa päätyä samaan tulokseen kuin HM 61 §:n nojalla, toisin sanoen siihen, että jonkun rasitteen asettaminen vaatii lainsäädäntöjärjestyksen. Yleispätevää vastausta ei liene annettavissa vaan riippuu asia siitä, minkälaisesta rasitteesta on kysymys. Lienee katsottava, että kunnallisella säädöksellä ei ilman lain nimenomaista valtuutusta voida säätää yksityisille ainakaan mitään välittömiä taloudellisia suorituksia ja maksuja.¹⁴

Hankalampi on kysymys RK 29: 1 §:n merkityksestä. Paitsi edellä selostettua pulmakysymystä, siihen on pyritty muissakin yhteyksissä välittömästi tukemaan kunnan oikeus hyväksyä yleisesti velvoittavia säädöksiä. Esimerkiksi selviteltäessä sitä kysymystä, missä määrin

¹² Vrt. myöskin Lvk N:o 2/1924 s. 170 ja *Pajula*, LM 1948 s. 93.

¹³ *Hakkila* s. 261. — Vrt. myös *Kytömaa* s. 572.

¹⁴ *Kytömaa* katsoo (s. 577 ss.), vaikka onkin sitä mieltä, että HM 61 § ei välittömästi koske katujen puhtaanapitovelvollisuutta, analoogisesti päädyttävän siihen, että asia kuuluu lailla järjestettäväksi, kuten on asianlaita aina silloin, kun yksityisille asetetaan taloudellisia rasituksia. — Ks. myös *Strömberg* s. 191 s.

rakennusjärjestyksellä voidaan yleisen edun nimessä suojella kaupunkikuvaa ja siinä mielessä asettaa rakennusrajoituksia, vedottiin juuri sanottuun pykälään. Sanottiin, että rakennusoikeuden rajoittaminen riippuu etupäässä »kaunistus» sanan tulkinnasta RK 29:1 §:ssä (»mitä muutoin on kaupungin hyödyksi ja kaunistukseksi vaarinotettava»). Tulkitsemalla kaupunkikuvan säilyttämisen kuuluvan po. ilmaisen merkityssisältöön, katsottiin, että asiaa koskevia rajoituksia voidaan ottaa myöskin rakennusjärjestykseen.¹⁵ Mielestäni näyttää siltä, ettei näin välittömien johtopäätösten tekeminen sanotusta pykälästä ole oikeutettua. Voidaan tosin ehkä sanoa, että pykälää ei ole kumottu eikä se sen vuoksi ole lakannut olemasta oikeuslähde, vaan muodostaa vieläkin esim. juuri rakennusrasitteita koskevien määräysten perustan.¹⁶ Tästä ei kuitenkaan vielä seuraa, että pykälästä voitaisiin välittömästi johtaa ratkaisu johonkin kompetenssipulmaan.

Kuten edellä on todettu (ks. s. 28), lainkohtaa säädettäessä edellytettiin kaupunkien rakentamisesta omia erikoissäännöksiä ja juuri sen vuoksi siinä tyydytäänkin viittaamaan siihen, mitä on »erittäin säädetty». Jo tästä seuraa, että pykälällä ei saata olla välitöntä argumenttiarvoa. Laajan oikeushistoriallisen selvittelyn osana on tämän-tyyppisillä säännöksillä sen sijaan oma tulkinnallinen merkityksensä, mutta välittömien irrallisten johtopäätösten tekemiseen niiden sanamuodon perusteella on suhtauduttava mitä suurimmalla varovaisuudella. Vaikka säännöksellä alunperin onkin ollut valtuutussäännöksen luonne, jolla tietty asia-alue jätettiin hallinnollista tietä järjestettäväksi,¹⁷ ovat nuo erikoissäännökset kehittyneet omaa latuaan ja RK 29:1 muodostaa vain tuon kehityksen lähtökohdan. Pykälän merkitys oikeusohjeena lienee verraten vähäinen tämän päivän tulkintakysymyksissä.¹⁸

Itsestään selvänä on pidettävä, että kunnallisella säädöksellä ei ole lupa kieltää sellaista, mikä yleisen lain nojalla on sallittua. Ståhlberg mainitsee tapauksen,¹⁹ jossa senaatti epäsi vahvistuksen kuntakokouk-

¹⁵ Tammio, SKL 1930 s. 49. — Ks. myöskin Uggla, SKL 1930 s. 53, Norrmén, JFT 1932 s. 97 ja Lvk N:o 2/1924 s. 53. Mainittakoon, että senaatti hylkäsi 14.11.1898 Helsingin kvston esityksen Tähtitorninmäen näköalan suojelemiseksi tehtäviksi rakennusten korkeusrajoituksiksi (ks. Uggla, SKL 1930 s. 55).

¹⁶ Vrt. Larma s. 27.

¹⁷ Kytömaa s. 574; Murén, SKL N:o 5/1951 s. 8.

¹⁸ Ks. myös Kytömaa s. 575.

¹⁹ Lait ja asetukset s. 159.

sen hyväksymältä järjestyssäännöltä »mustilaisten ja muiden irtaiden henkilöiden suojelemisesta kunnassa», jossa oli säädetty rangaistavaksi mainitunlaisten todistusta vailla olevien henkilöiden suojeleminen ja majoittaminen. Määräys katsottiin laittomaksi, koska laki ei säättänyt, että Suomen kansalaisilla omassa maassa matkustellessaan ja oleskellessaan tulisi olla passi tai työtodistus. Kunnalliseen säädöskompetenssiin kuuluu vain yleisen lainsäädännön täydentäminen paikallisten olosuhteiden vaatimuksien mukaisesti, jolloin voidaan tietysti kieltää sel-laistakin, johon laki ei nimenomaan valtuuta, kunhan vain ei ole kysymys toiminnasta, jota oikeusjärjestyksen mukaan on pidettävä sallittuna.²⁰ Tyypillisiä tällaisia lakia täydentäviä määräyksiä ovat poliisi-järjestyksien yleistä järjestystä koskevat säännökset.

Sanktioiden vahvistamisessa laki asettaa suuret rajoitukset kunnalliselle lainsäätäjälle. Suurin osa kunnallisten säädösten sanktioista perustuu, kuten on nähty, jo valtuuttaviin lakeihin otettuihin blanko-rangaistussäännöksiin, jolloin sanktioiden vahvistaminen ei siis lainkaan kuulu kunnalliseen säädösvaltaan. KL 12 §:n mukaisessa järjestyksessä hyväksyttävien säädösten osalta taasen uhkasakkojen yläraja on laissa määrätty, joten tässäkin suhteessa kunnan harkintavalta on verraten vähäinen. Mutta vaikka kuntien säädöskompetenssi sanktioiden hyväksymiseen nähden on verraten vähäinen, on kunnalla kuitenkin suuri harkintavalta siinä suhteessa, mitä tekoja kriminalisoidaan saattamalla ne sanktiouhan alaisuuteen. Tällöin muodostaa tärkeimmän rajoituksen se, että kunnallisella säädöksellä ei saada kriminalisoida sellaista tekoa, josta yleisessä laissa jo on säädetty rangaistus. Jos esimerkiksi joku teko voidaan panna syytteeseen rikoslain nojalla, ei sitä enää voida kunnallisella säädöksellä määrätä rangaistavaksi. Siinä suhteessa, milloin teko muun lain nojalla on rangaistava ja milloin ei, voi syntyä vaikeita tulkintakysymyksiä. Vaikka esimerkiksi vuokra-autokyydin maksamatta jättäminen ainakin määrättyissä tapauksissa voidaan katsoa petokseksi, on se kuitenkin sallittu kriminalisoida poliisi-järjestyksessä. Tällöin on edellytettävä sellaista kieltäytymistä maksamasta kyytiä, joka ei täytä minkään muun rikoksen tunnusmerkistöä. Niinpä esim. Helsingin kaupungin yleinen järjestyssääntö (106 §) käyttää sanontaa: »Tämän järjestyssäännön — — — rikkomisesta rangais-

²⁰ Vrt. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 157.

taan, ellei laissa tai asetuksessa ole erityistä rangaistusta määrätty, — — —».²¹

Paitsi tekojen kriminalisoimista, on kunnallisella säädöksellä kielletty vahvistamasta myös lainvastaisia yksityisoikeudellisia seuraamuksia. Jos esim. joku oikeustoimi tai muu toimenpide ei siviilioikeudellisten säännösten mukaan ole mahdollinen, ei kunnalliseen säädöksen saada ottaa sellaisia määräyksiä, jotka välittömästi tai välillisesti johtavat kiellettyyn tulokseen. Käytännössä on syntynyt tulkintaa mm. siinä suhteessa, saadaanko kaupunkien rakennusjärjestyksiin sisällyttää määräyksiä, joiden mukaan kaupungin myymän tontin kauppa peruutuu ellei rakennusvelvollisuutta täytetä määräajassa. Oikeuskäytännössä (senaatin tuomio 11. 5. 1904 selostettu maakaari 4: 9:n kohdalla) on katsottu, että tällainen määräys rakennusjärjestyksessä ei ole senlaatuinen resolutiivinen ehto, joka kiinteistökaupoissa on kielletty.²² Sen sijaan sellainen määräys rakennusjärjestyksessä, että tontin rakennusvelvollisuuden laiminlyöminen seuraamuksena omistaja joutuu menettämään omistusoikeutensa, on riidattomasti lainvastainen. Tähän kysymykseen, joka liittyy yleisten oikeusperiaatteiden kunnalliselle säädösvallalle asettamiin rajoituksiin, palataan tuonnempana.

Lopuksi on mainittava siitä, että laissa voidaan myös nimenomaan määrätä tietyt säännökset, jotka muuten ehkä kuuluisivat kunnalliseen säädöskompetenssiin, sisällytettäväksi asetukseen. Tällainen määräys on RakL 151² §:ssä, jonka mukaan asetuksella säädetään mm. tontinomistajan velvollisuudesta uudisrakennusta rakennettaessa järjestää autojen säilytys- tai pysäköimispaikkoja tietty määrä. Tällöin kunnallinen säädös eli rakennusjärjestys ei voi olla ristiriidassa asetuksen kanssa. Ainoastaan silloin, jos asianomainen asetuksen säännös on ehdollinen, voitaneen kunnallisella säädöksellä määrätä asiasta muulla tavoin.²³ On kuitenkin huomattava, että em. lainkohta rajoittuu vain asemakaava-alueeseen, koska se puhuu tontinomistajasta.²⁴ Näin ollen rakennusjärjestyksellä voitaneen määrätä pykälän tarkoittamista asioista asemakaavan ulkopuolisilla alueilla. Tällä tavoin säädöskompetenssi saat-

²¹ Ks. KHO 4. 5. 1955 (taltio 2322). Selostettu SKL 1956 s. 23 ja LM 1955 s. 721. — Muista tapauksista ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 158 ss.

²² Ks. lähemmin *Larma*, LM 1945 s. 224 ss.

²³ Ks. *Larma* s. 68.

²⁴ *Larma* s. 529.

taa olla tietyllä kunnan alueella rajoitetumpi kuin jollakin toisella osalla.

C. Yleisten oikeusperiaatteiden asettamat rajoitukset.

a) Yleistä

Kaikki yhteiskuntajärjestykset lepäävät jollakin ideologisella arvo-perustalla, jossa tietyt arvot nähdään perusarvoina toisiin verrattuina. Tällaisiin perusarvoihin kuuluvat ns. yleiset oikeusperiaatteet. Nämä oikeuden maailman yleiset periaatteet, ideologiset peruskatsomukset, voivat olla nimenomaan ilmaistut kirjoitetussa laissa, perustuslaeissa tai tavallisissakin laeissa, tai sitten sisältyä kätkeytyneinä oikeusjärjestykseen. Toisessa yhteydessä olen pyrkinyt selvittämään yleisten oikeusperiaatteiden ratkaisufunktiota ja tällöin todennut mm., että niiden soveltamisen probleema ei niinkään liity siihen, etteikö tällaisia vallitsevia perusnormeja voitaisi todeta, vaan pikemmin niiden yleisyyteen. Tuo yleisyys saattaa olla nimittäin niin laaja, että niistä on mahdollista johtaa useita, jopa toisilleen vastakkaisia ratkaisuja. Kuitenkin niillä on juridisessa kielenkäytössä ja argumentaatiotekniikassa tosiasiallinen merkityksensä.²⁵ Sama pitää paikkansa arvosteltaessa yleisten oikeusperiaatteiden nojalla kunnallisen säädösvallan laajuutta yleisemmässä merkityksessä tai yksityisissä tulkintatilanteissa.

Yleisten oikeusperiaatteiden meri on rannaton. Itse asiassa jo jokaisella oikeudenalallakin on omat johtavat periaatteensa. Laajasti ottaen kaikilla niillä voi tietysti olla merkitystä myöskin kunnallisen säädösvallan rajoja määrättäessä. Eräiden periaatetyyppien voidaan kuitenkin katsoa tulevan esille erikoisen suuressa määrin juuri nyt kysymyksessä olevassa yhteydessä. Se käy ilmi kirjallisuudesta ja oikeuskäytännöstä. Tällöin on ensinnäkin mainittava kansalaisten ns. perusoikeudet. Kuten Benjamin Cardozo sanoo,²⁶ perustuslaki ympäröi ihmisen suurilla immuniteteilla. Kansalaisten asema yhteiskuntajärjestyksessä on suurin piirtein määrätty hahmottelemalla heidän toiminta-alueensa rajat. Nämä periaatteet — niitä voidaan kutsua immu-

²⁵ Makkonen, luku IV, erittäin s. 187 ss.

²⁶ The Nature of the Judicial Process (1962) s. 76.

niteettiperiaatteiksi — järjestävät korkeimman vallan ja kansalaisten väliset suhteet ja ilmaisevat siinä mielessä kansalaisten perusoikeuksia, ns. ihmisoikeuksia, kuten myöskin on tapana sanoa. Kun kunnallisessa säädösvallassa on juuri kysymys viranomaisten ja kansalaisten toiminta-alueen rajoista sekä yksityisen ja julkisen edun suhteesta, on luonnollista, että immuniteettiperiaatteet määrittävät myöskin kunnallisen säädöskompetenssin rajoja.

Perusoikeuksien tosiasiallinen merkitys oikeusjärjestyksessä ei ole yksiselitteinen vaan muodostaa vaikeaselkoisen valtio-oikeudellisen ongelman. Jotta ne ylipäänsä eroaisivat muista oikeusjärjestykseen sisältyvistä periaatteista, tulisi niillä olla joku muista poikkeava ominaisuus. Kenties tärkein ominaisuus, joka asettaa perusoikeudet omaksi ryhmäkseen, on niiden hierarkkinen ylemmänasteisuus, josta perusoikeusnimityskin johtune²⁷. Tuohon ylemmänasteisuuteen liittyy myös perusoikeuksien varsinainen toiminnallinen merkitys, joka korostetusti tulee näkyviin mm. silloin, jos tuomioistuimilla on oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.²⁸ Suomessa tämä oikeus on riidanalainen, mutta kun asetuksen ja sitä alempiasteisten säädösten perustuslainmukaisuuden tutkiminen riidattomasti on sallittua, on perusoikeuksilla, kuten muillakin perustuslain periaatteilla, huomioon otettava merkityksensä juuri kunnallisen säädöskompetenssin kannalta. Perusoikeudet eri maissa eroavat kuitenkin sisällöltään ja tosiasialliselta merkitykseltään siksi paljon, että on varottava antamasta niille mitään ylipositiivista tai universaalista merkitystä.²⁹ Soveltamisen kannalta ei monasti ole havaittavissa mitään eroa tavallisen laintulkinnan kanssa. Itse asiassa edellä käsitellyt kysymykset oikeudesta rajoittaa kunnallisella säädöksellä yksilön oikeuksia, ovat myöskin immuniteettiperiaatteiden soveltamisongelmia.

Toisena tärkeänä ryhmänä puheena olevassa suhteessa tulevat kysymykseen eräät hallintotoiminnan johtavat periaatteet. Mannermaalla on kehitys kulkenut autonomista hallinto-oikeuden käsitystä kohden ja tällöin on pyritty vapautumaan yksityisoikeudellisista analogioista. Seurauksena hallinto-oikeuden autonomisuudesta on synty-

²⁷ Kastari, Juhlajulkaisu s. 124.

²⁸ Kastari, Juhlajulkaisu s. 127.

²⁹ Makkonen s. 191 s. — Perusoikeusideologian kehityspiirteistä ja ilmenemisestä eri maissa ks. Loewenstein s. 333 ss. ja Kastari, Juhlajulkaisu s. 124 ss.

nyt tarve kehittää puhtaasti tätä alaa normeeraavia yleisiä periaatteita.³⁰ Myös Suomessa on hallinto-oikeuden yleisen teorian kehittämissä pyritty, kirjoitetun lain puuttuessa, pääsemään käsiksi tällaisiin johtaviin periaatteisiin. Kun, kuten edellä todettiin, kunnallisen säädöksen hyväksyminen on suurelta osaltaan vapaata harkintaa, on luonnollista, että tärkeiksi yleisiksi oikeusperiaatteiksi tässä yhteydessä tulevat myös ne periaatteet, joiden katsotaan rajoittavan hallintoviranomaisen vapaan harkinnan alaa.

Seuraavassa on tarkoitus tarkastella kunnallisen säädöskompetenssin rajoja silmälläpitäen lähinnä immunitettiperiaatteita sekä ns. vapaata harkintaa rajoittavia hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita.

b) Immunitettiperiaatteet

Perusoikeuksista sisältyy hallitusmuotoon luettelo. Niistä on ensiksi mainittava yhdenvertaisuuden periaate, Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä (HM 5 §). Edelleen jokainen kansalainen on lain mukaan turvattu hengen, kunnian, henkilökohtaisen vapauden ja omaisuuden puolesta, minkä lisäksi omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (HM 6 §). Vielä kuuluu perusoikeuksiin uskonnon vapaus (HM 8 ja 9 §), sanan- ja painovapaus (HM 10 §), kotirauha (HM 11 §) sekä kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus (HM 12 §). Edelleen Suomen kansalaista ei saa tuomita muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on (HM 13 §). Perusoikeuksiin liittyy myöskin elinkeinovapaus (L elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27.9.1919).

On pidettävä selvänä, että kunnallisen säädösvallan on pysyttävä immunitettiperiaatteiden rajoissa. Kunnallisiin säädöksiin ei voida sisällyttää mitään, joka loukkaa sanottuja periaatteita. Kunnallisen säädöskompetenssin kannalta ehkä tärkeimmiksi immunitettiperiaatteiksi muodostunevat HM 6 §:ssä mainitut perusoikeudet.³¹ Luonteensa puolesta juuri ne ovat sellaisia, joita sivuavia määräyksiä kunnalliset säädökset sisältävät. Tavallisella lailla voidaan kyllä puuttua moniin yksityisiinkin oikeushyviin mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, moraalien, terveydenhoidon ja asemakaavoituksen vaatimusten toteutta-

³⁰ Jägerskiöld s. 7 ss.

³¹ Vrt. myös Strömberg s. 184 ja Ahtee s. 62.

miseksi,³² jotka kaikki alat periaatteessa kuuluvat, kuten on nähty, myöskin kunnallisen säädöskompetenssin alaan, mutta kunnallinen autonomia ei voi ilman nimenomaista määräystä järkyttää sanottuja perusoikeuksia.³³

Esillä olevista periaatteista mainitaan HM:ssa ensimmäiseksi yhdenvertaisuuden periaate, joka eräässä mielessä siis asettuu luettelon kärkeen.³⁴ Tosin on huomattava, että HM 5 § kohdistuu oikeastaan ensisijassa viranomaisiin ja sisältää ajatuksen, että niiden tulee yhtäläisesti soveltaa lakia.³⁵ Laajimmassa mielessä yhdenvertaisuusperiaate merkitsee kuitenkin samaa kuin mielivallan kielto. Kansalaisten mielivaltainen erottelu, olkoon suosivassa mielessä toisten vahingoksi tai vahingoittavassa mielessä toisten eduksi, ei tämän periaatteen mukaan ole luvallista.³⁶ Niinpä se, kuten tullaan näkemään, oikeutetusti on omaksuttu myöskin vapaata harkintaa rajoittavaksi yleiseksi periaatteeksi. Mutta jo eräänä immunitteettiperiaatteena yhdenvertaisuusperiaatti merkitsee sitä, että kunnalliset säädökset eivät saa aiheuttaa perustelemattomia eroavaisuuksia eri yhteiskuntapiirien välille.³⁷ Tämän vuoksi voidaan jo tässä viitata erääseen oikeustapaukseen, johon palataan tuonnempana tarkoitussidonnaisuusperiaatteen yhteydessä.

Helsingin kvston 27. 3. 1935 vahvistamat määräykset kioskeissa ja niihin verrattavissa myyntipaikoissa sekä ulkosalla kaupungin alueella harjoitettavasta kaupasta sekä muusta ansiotoiminnasta asettavat kaupungin omistamalla maalla sijaitsevien kioskien tai niihin verrattavien myyntipaikkojen omistajat huomattavasti parempaan asemaan kuin sellaiset liikkeenharjoittajat, jotka omistavat kioskeja kaupungin alueella yksityisen omistamalla maalla. Virallinen syyttäjä vaati Helsingin RO:ssa kauppias T:n tuomitsemista rangaistukseen siitä, että hän oli sunnuntaisin harjoittanut myyntiä muualla kuin kaupungin omistamalla maalla sijainneessa virvoitusjuomakioskissa, vaikka myynnin harjoittaminen sunnuntaisin sanotunlaisessa kioskissa oli kvston em. määräysten mukaan kielletty. RO katsoi päätöksessään selvitetyn, että »T tosin oli menetellyt syytteessä kerrotulla tavalla mutta koska oli

³² Kastari, LM 1958 s. 531. Vrt. myös Uotila, Elinkeinölupa s. 90.

³³ Ks. myöskin Strömberg s. 196 ss.

³⁴ Kastari, LM 1958 s. 525.

³⁵ Hakkiila s. 39; Merikoski, Vapaa harkinta s. 77.

³⁶ Ks. myös Forsthoff s. 85, 464.

³⁷ Ks. myös Strömberg s. 164.

katsottava ettei kaupunginvaltuustolla ollut ollut oikeutta puheena olevissa määräyksissä vahvistaa, kuten se kuitenkin oli tehnyt, sallittuja myyntiaikoja erilaisiksi vain sillä perusteella, oliko kioskiki kaupungin omistamalla maalla vai ei, ja valtuusto siis näin tehdessään oli ylittänyt toimivaltansa, niin ja kun T:n ei ollut väitettykään harjoittaneen puheena olevaa myyntiä muina aikoina kuin niinä, jolloin myynti oli kaupungin omistamalla maalla olevissa kioskeissa sallittua, eikä hänen näin ollen voitu katsoa menettelemällä syytteessä kerrotulla tavalla syyllistyneen rangaistavaan tekoon», RO hylkäsi syytteen. Helsingin HO katsoi päätöksessään 2.5.1957 (R 1955 IX/397/797), ettei ollut esitetty syytä RO:n päätökseen muuttamiseen. HO:n päätös sai lainvoiman.

HO:n päätöksestä ei nimenomaan käy ilmi, onko päätöstä tehtäessä ajateltu jotakin määrättyä oikeusperiaatetta. Sanamuoto tuntuu viittaavan siihen, että se perustuisi juuri yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Päätöksen mukaanhan valtuusto oli ylittänyt toimivaltansa asettamalla kansalaiset erilaiseen asemaan perustein, joita ei voitu pitää laillisina.

Tässä yhteydessä voidaan viitata myös edellä käsiteltyyn oikeuskysymykseen siitä, saadaanko rakennusjärjestyksellä määrätä katujen puhtaana- ja kunnossapidosta. Siinä yhteydessä saattaa nimittäin olla merkitystä myös yhdenvertaisuusperiaatteella. Voihan po. velvollisuus asettaa tontinomistajat eri asemaan siitä riippuen, onko tontti vilkasliikenteisen ja leveän tahi kapean syrjäkadun varrella.³⁸ Tällä näkökohdalla ei kuitenkaan liene ratkaisevaa merkitystä kompetenssikysymystä arvosteltaessa.

Toisena esimerkkinä immuniteettiperiaatteiden rajoittavasta vaikutuksesta voidaan mainita tulkintariita, joka koski eräissä rakennusjärjestyksissä olleita määräyksiä tontin rakentamisvelvollisuuden laiminlyömisestä seurauksista. Kaupungeissa ja kauppaloissa oli aikaisemmin rakennusjärjestyksiin otettu tonttikeinottelun estämiseksi määräyksiä kaupungilta ostetun tontin rakentamisvelvollisuudesta. Ostajan velvollisuuksiin kuului rakentaa ostamansa tontti määräajassa kaupanteosta lukien. Laiminlyömisestä seuraukseksi oli asetettu eräitä sanktioita, mm. se, että rakentamisvelvollisuutensa laiminlyönyt tontinomistaja joutui jopa menettämään tonttinsa omistusoikeuden.³⁹ Kun raken-

³⁸ Vrt. *Pajula*, LM 1948 s. 91 s.

³⁹ Ks. *Larma*, LM 1945 s. 214.

nusjärjestyksen rikkomista koskevat seuraamukset oli säädetty asetuksessa, ei kunnallisessa rakennusjärjestyksessä katsottu voitavan määrätä tästä poikkeavia tehosteita. Lähdettiin siitä, että omistusoikeus nauttii HM:n nojalla määrätynlaista oikeusturvaa eikä kunnallisessa säädöksessä voitu loukata tätä suojaa.⁴⁰ Ilmeisesti tämä käsityskanta on hyväksyttävä. Kunnallisella säädöksellä ei voida kajota lain suojaamaan oikeuspiiriin, puhumattakaan silloin, kun ao. oikeushyvä on suojattu perustuslaissa.⁴¹

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava siitä, että itse kunnalliseen säädökseen otettu määräys on erotettava seuraamuksesta. Vaikka viimeksi mainittu katsottaisiin laittomaksi, saattaa itse määräyksen sisällyttäminen säädökseen silti olla laillista. Näin lienee asianlaita myöskin selostetussa tapauksessa. Vaikka tontin rakentamisvelvollisuuden seuraukseksi ei voida määrätä omistusoikeuden menetystä, lienee katsottava, että rakennusjärjestyksessä on mahdollista määrätä kaupungilta ostetun tontin rakentamisvelvollisuudesta, jolloin sanktioiksi jäävät lain edellyttämät tehosteet.⁴²

Perustuslainsuojasta johtuu se, ettei kansalaista voida kunnallisessa säädöksessä velvoittaa myöskään vahingonkorvaukseen. Kaikki korvausvelvollisuuskysymykset on ratkaistava yleisen lain perusteella. Eri asia on jos yksityisoikeudellisissa oikeustoimissa kunnan ja yksityisen välillä asetetaan korvausvelvollisuus oikeustoimen ehdoksi. Esimerkiksi tontin kauppakirjassa saatetaan asettaa sellaisia ehtoja, jotka eivät tulisi kysymykseen rakennusjärjestyksessä.⁴³ Jos johonkin kunnalliseen säädökseen on otettu määräys vahingonkorvausvelvollisuudesta, ei sillä ole oikeutta luovaa vaikutusta. Esimerkiksi Helsingin kaupungin satamajärjestyksen (kvston hyväksymä 13.11.1957 ja sisäasiainministeriön vahvistama 21.1.1958) 61 §:ssä määrätään, paitsi rangaistusseuraamusta, että rikkomuksen tekijä on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingot ja kustannukset. Tämän määräyksen on katsottava olevan juridista merkitystä vailla. Kysymys siitä, seuraako satamajärjestyksen rikkomisesta vahingonkorvausvelvollisuus, määräytyy yksinomaan yleisen lain perusteella.

⁴⁰ *Larma*, LM 1945 s. 222 s.

⁴¹ *Vrt. Ugglä*, SKL 1930 s. 50, 56.

⁴² *Larma*, LM 1945 s. 223.

⁴³ *Larma*, LM 1945 s. 223 ss.; *Wallenius*, LM 1959 s. 148.

Kun kansalainen näin on suojattu kuntaa vastaan korvaus- ym. seuraamuksista, on toisaalta todettava, ettei kuntakaan periaatteessa ole velvollinen maksamaan kansalaiselle korvausta siitä, mitä tämä ehkä joutuu kärsimään kunnallisen säädöksen perusteella. Ainoastaan lain nimenomaan mainitsemisissa tapauksissa voi yksityinen vaatia kunnalta korvausta. Kunnalliset säädökset kuuluvat ns. politiasäännöksiin, joiden luonteeseen kuuluu, että niillä voidaan rajoittaa yksityisen toimintavapautta ja omaisuuden käyttämistä ilman korvausvelvollisuutta. Tämä perustuu siihen, että pyrittäessä järjestettyyn yhteiskuntaelämään, on yksityisen edun usein väistyttävä yleisen edun tieltä.⁴⁴ Se ei tietenkään tiedä sitä, että ns. politiaan kuuluvissa yksityisen oikeuden menettämistä ja rajoittamistapauksissa *aina* vallitsisi korvaussettomuuden periaate. Päinvastoin julkisen edun toteuttamisesta on useinkin maksettava korvaus, mutta, kuten sanottu, se voi perustua vain lakiin. Esimerkkinä mainittakoon pakkolunastus.

Vielä on huomattava, että kunta ei säädöstä muuttamalla tule korvausvelvolliseksi vaikka kansalaisen asema säädöksen muuttamisen johdosta huononisi. Tontinomistajalla ei esimerkiksi ole minkäänlaista »saavutettua oikeutta» rakentaa tonttiaan vanhojen säännösten nojalla, vaan on hän velvollinen mukautumaan rakennusjärjestyksen muutoksiin.⁴⁵ Kunnallinen säädösvalta merkitsee oikeutta vahvistaa yleisesti velvoittavia oikeusnormeja ja on siinä suhteessa samassa asemassa kuin yleinenkin lainsäädäntö. Eri asia on tietysti se, jos yksityistapauksessa harkittaisiin kohtuussyistä jonkinlaisen korvauksen olevan paikallaan. On nimittäin huomattava, että rajaton puuttuminen yksityisiin oikeuksiin ei yleisen edunkaan varjolla ole mahdollista. Jos säädöksen muuttamisesta on seurauksena esimerkiksi erittäin tuntuva taloudellinen tappio, voitaneen katsoa, ettei yleisen edun suojaaminen enää ole politian vaatimuksiin perustuva. Sellaiseen tarvitaan laki.⁴⁶ Silloin on mahdollista turvautua jo immuniteettiperiaatteisiin.

⁴⁴ Willgren s. 255; Tammio, SKL 1930 s. 49; Ugglä, SKL 1930 s. 50, 52, 56.

⁴⁵ Tammio, SKL 1930 s. 49; sama Juhlajulkaisu s. 491; Ugglä, SKL 1930 s. 56. Keskustelusta JFT 1932 s. 142 ja 1933 s. 144. — Tässä yhteydessä on syytä viitata siihen, että HM:sta ei ilmeisesti saada tukea ns. saavutetuille oikeuksille, joten niillä operoiminen ei yleensääkään liene perusteltua Suomen oikeuden kannalta. Ks. Uotila, Elinkeinolupa s. 78 s. viitteineen.

⁴⁶ Lvk N:o 2/1924 s. 53; Tammio, SKL 1930 s. 50; Ugglä, SKL 1930 s. 53; Norrmén, JFT 1932 s. 97.

Kun yksityistapauksessa arvioidaan kunnallisen säädösvallan rajoja immunitteettiperiaatteiden pohjalla, voidaan lähteä juuri kunnallisten säädösten poliittialuonteesta. Kenties jonkinlaisena karkeana sääntönä voitaisiin sanoa, että mitä paikallistetumpi, yksityiskohtaisempi ja poikkeusluontoisempi joku määräys on, sitä lähempänä ollaan perusoikeuksien edellyttämää oikeussuojan rajaa.⁴⁷ Ja toisaalta mitä tärkeämmästä tai pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä jyrkemmät toimenpiteet ovat oikeutettuja. Terveydenhoidolliset tarpeet, kansalaisten turvallisuuden edellyttämät toimenpiteet, palovaaran torjuminen yms. ovat tyypillisiä sellaisia julkisia intressejä, joiden edessä yksityisen edun on väistytävä yhteiskunnan edun tieltä.⁴⁸

c) Vapaan harkinnan rajoitusperiaatteet

Vapaaharkintaista hallintotoimintaa rajoittavina periaatteina Merikoski mainitsee tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet, jotka kietoutuvat toisiinsa osaksi peittäen toistensa alan. Ensiksi mainittu sisältää vallan väärinkäytön (*détournement de pouvoir*) kiellon. Viranomainen ei saa muodollisesti toimivaltaansa ylittämättä tehdä päätöksiä, jotka suoritetaan viranomaisen toimivaltuuksille ja tehtävälle vieraassa tarkoituksessa.⁴⁹ Objektiviteettiperiaatteen mukaan tulee hallinnollisen ratkaisun asialliselta sisällöltään aina olla objektiivisesti perusteltavissa.⁵⁰ Suhteellisuusperiaate liittyy taasen lähinnä hallintopaktoon ja korostaa sitä näkökohtaa, että hallintotoimen ankaryysaste on sopeutettava toimen yleisen laadun ja kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi.⁵¹ Yhdenvertaisuusperiaatetta sovellettaessa verrataan hallintoasiaa kokonaisuudessaan ja sen kaikki puolet mahdollisimman tarkoin huomioon ottaen toisiin samankaltaisiin asioihin. Siihen kuuluu tasa-arvoisuuden ajatus, kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate.⁵² Vaikka näistä periaatteista ainoastaan yhdenvertaisuuden periaate on nimenomaan HM:ssa lau-

⁴⁷ Kastari, LM 1958 s. 531 s.; Ugglä, SKL 1930 s. 52.

⁴⁸ Uotila, Elinkeinolupa s. 193; Willgren s. 257.

⁴⁹ Merikoski, Vapaa harkinta s. 58.

⁵⁰ m.t.s. 68.

⁵¹ m.t.s. 75.

⁵² m.t.s. 76, 87.

suttu julki, voitaneen liioittelematta sanoa, että ne kaikki yleisinä oikeusperiaatteina sisältyvät Suomen oikeusjärjestyksen perusideologiaan. Eri asia on sitten se, kuten edellä jo viitattiin, mikä on niiden sovellutusmahdollisuus yksityistapauksissa. Sitä käydään seuraavassa tarkastelemaan.

Paitsi aikaisemmin selostettua Helsingin HO:n ratkaisua, on siinä mainittu oikeuskysymys tullut oikeuskäytännössä esiin muussakin yhteydessä ja on liitetty *tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen*. Ratkaisussa KHO 12. 9. 1952 (taltio 4175) katsottiin, että Karjaan kauppalanvaltuusto, määrätessään kioskien ja myyntipaikkojen aukioloajat erilaiksi vain sillä perusteella, oliko kioskia tai myyntipaikka kauppalan vuokralle antama tai ei, oli käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se AukioloL:n mukaan oli ollut käytettävissä. Kun valtuusto niin ollen oli ylittänyt toimivaltansa, KHO kumosi lääninhallituksen ja kauppalanvaltuuston päätökset ja palautti asian valtuuston ilmoituksetta uudelleen käsiteltäväksi.⁵³ Merikoski katsoo tämän ratkaisun merkitsevän sitä, että oikeuskäytännössä on tullut tunnustetuksi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältyminen oikeusjärjestykseen.⁵⁴ Epäilemättä ratkaisu ilmentääkin puheena olevaa periaatetta, onhan KHO nimenomaan perustellut päätöstään sillä, että kauppalanvaltuuston oli katsottava käyttäneen harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan olisi mahdollista. Eri asia on kuitenkin se, onko KHO:ssa asiaa käsiteltäessä nimenomaan ajateltu juuri tarkoitussidonnaisuusperiaatteen kotiuttamista Suomen oikeusjärjestykseen tai muutenkaan lähestytty asiaa teoreettiselta pohjalta.

Mutta vaikka oltaisiinkin yhtä mieltä siitä, että mainittu ratkaisu sellaisenaan ilmentää puheena olevaa periaatetta, on edelleen toinen kysymys se, miten laajoja johtopäätöksiä ratkaisusta on tehtävissä. On esimerkiksi otettava huomioon, että päätös tehtiin 11 äänellä 10 ääntä vastaan. Vähemmistöön kuulunut hallintoneuvos Aura perusteli kantaansa mm. sillä, ettei kauppalanvaltuuston vaikuttimena oltu näytetty olleen taloudellisen edun hankkiminen kauppalalle, vaan jär-

⁵³ Päätöksestä ks. LM 1952 s. 764. Samoin KHO 1952 II 597. — Myöhemmin on sama kanta omaksuttu myös ratkaisuihin KHO 1955 I 32 ja KHO 1955 II 53. Edelleen on katsottu, että kaupungin omistamat kioskit eivät saa olla auki kauemmin kuin yksityisten omistamat (KHO 1955 II 779).

⁵⁴ Vapaa harkinta s. 65. Ks. myös KHO 1935 II 1656 (perustelut).

jestelyllä oli pyritty helpottamaan kioskien terveydellisiin oloihin kohdistuvaa valvontaa. Esimerkiksi juuri terveydenhoidolliset ja muut vastaavanlaiset intressit, joiden jättäminen huomioon ottamatta tuomioistuimen ratkaisussa saattaa perustua puhtaasti näyttökysymyksiin, ovat sellaisia seikkoja, jotka oleellisesti saattavat vaikuttaa jonkun lailisuuskysymyksen arvosteluun. Tämä on muistettava arvosteltaessa jonkun ennakkotapauksen kantavuutta.

Nyt kysymyksessä olevassa yhteydessä on vielä kiinnitettävä huomiota toiseen KHO:n samana päivänä (taltio 4176) antamaan päätökseen, joka ensinäkemältä voi vaikuttaa ristiriitaiselta edellä mainitun päätöksen kanssa. Tässä ratkaisussa oli kysymys Turun kvston 17. 4. 1935 antamista määräyksistä, joilla niinkään oli kioskien aukioloaika määrätty edellä sanotuin tavoin erilaiseksi. Eräs osuuskunta oli anonut kvstolta, että sille annettaisiin oikeus pitää omilla tonteillaan sijaitsevat jäätelönmyyntipaikat avoinna samoina aikoina kuin kaupungilta vuokratuilla paikoilla olevat myyntipaikat. Kvston hylättyä osuuskunnan hakemuksen ja asian tultua valitusteitse KHO:n ratkaistavaksi, viimeksi mainittu lausui päätöksessään, että koska kvsto »oli vahvistanut ne ajat, jolloin myynti sai tapahtua kioskeissa ja niihin verrattavissa myyntipaikoissa Turun kaupungissa eikä oltu väitettykään, että sanottu määräys sen jälkeen olisi lakannut olemasta noudatettavana siltäkään osalta kuin se koski yksityisten omistamilla tonteilla olevien kioskien ja muiden sellaisten myyntipaikkojen aukioloaikoja, sen tähden ja kun näissä oloissa ei voitu katsoa, että — — — olisi oikeus saada lupa pitää sen omilla tonteilla sijaitsevat, osuuskunnalle kuuluvat jäätelönmyyntipaikat avoinna poiketen siitä, mitä oli voimassa muilla yksityisille kuuluvilla alueilla olevien myyntipaikkojen aukioloajasta, eikä kaupunginvaltuuston 19. 6. 1950 tekemää päätöstä, jolla osuuskunnan po. hakemus oli hylätty, niin ollen — — — lain mukaan voitu kumota», osuuskunnan valitus hylättiin.⁵⁵

Tietääkö tämä ratkaisu nyt sitä, että KHO olisi luopunut siitä kannasta, ettei aukioloaikoja saada vahvistaa puheena olevalla tavoin erilaiseksi? Ilmeisestikään asianlaita ei ole näin. Päätöksessä ei itse asiassa ole kysymys mistään muusta kuin siitä, että yksityisellä maalla kioskiliiikettä harjoittava ei voi vaatia itselleen parempaa oikeutta kuin joku toinen vastaavassa asemassa oleva. Muuta päätöksestä tuskin on

⁵⁵ Päätöksestä ks. LM 1952 s. 765.

luettavissa.⁵⁶ Lisäksi on huomattava, että molemmat kysymyksessä olevat ratkaisut on annettu samana päivänä perättäisinä asioina, eikä ole luultavaa, että KHO olisi peräkkäisissä päätöksissään omaksunut samasta oikeuskysymyksestä erilaisen kannan. Sen sijaan voidaan tässä yhteydessä herättää kysymys, mitä viimeksi mainitun KHO:n päätöksen olisi katsottava sisältävän, jos sitä olisi tulkittava sellaisenaan eikä edeltävää toista päätöstä lainkaan olisi olemassa? Ei ole lainkaan mahdollonta, että ratkaisun silloin olisi voitu katsoa ilmaisevan sen kannan, että aukioloajat saadaan vahvistaa erilaisiksi. Tämänkin seikka osoittaa, miten vaikeaa ja loppujen lopuksi epävarmaa on yleisten periaatteiden johtaminen ennakkotapauksista sekä viimeksi mainittujen oikeudellisen kantavuuden arvioiminen.

Kun tarkoitussidonnaisuusperiaatteen valossa arvostellaan yksityistä laillisuuskysymystä, on otettava huomioon myös tämän periaatteen ideologinen tausta. Itse asiassa se on osa ns. sidotun ratkaisun ja suljetun oikeussysteemin ideaa, joita ilmentää mm. kodifikatiooate ja jotka muutenkin kuuluvat perinteelliseen oikeusideologiaan.⁵⁷ Nyt käsillä olevassa yhteydessä tarkoitussidonnaisuuden periaate liittyy hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen ylipäänsä. Se edustaa sitä näkemystä, että kaikki julkinen vallankäyttö on voitava johtaa oikeusjärjestyksestä.⁵⁸

Paitsi tarkoitussidonnaisuusperiaatteen yleistä luonnetta ja sijoittumista vallitsevaan oikeusideologiaan, on tähän periaatteeseen nojautuvissa tulkintatapauksissa pystyttävä selvittämään nimenomaan se seikka, mikä on oikeusjärjestyksen sallima tarkoitus. Sen lisäksi on selvitettävä se, onko viranomainen, esimerkiksi jonkun kunnallisen säädöksen hyväksynyt kunnallisvaltuusto, juuri asianomaisessa erikoistapauksessa tavoitellut lain hyväksymää tarkoitusta vai onko kenties tietoisesti pyritty joihinkin muihin päämääriin. Viranomaisen motiiveilla on merkitystä arvosteltaessa toimenpiteen laillisuutta.⁵⁹

⁵⁶ Vrt. tässä suhteessa myös ratkaisua KHO 1958 II 232, jossa katsottiin, että valtuusto ei ollut menetellyt laittomasti, kun se yksityisen henkilön anomuksesta ei ollut vahvistanut yksityisellä maalla olevien kioskien aukioloaikoja samaksi kuin kaupungin maalla olevien.

⁵⁷ Ks. tästä Makkonen s. 80 ss. viitteineen.

⁵⁸ Merikoski, Vapaa harkinta s. 61.

⁵⁹ Merikoski, Vapaa harkinta s. 65.

Esimerkkinä tässä suhteessa palataan vielä edellä mainittuihin Helsingin kvston 27. 3. 1935 vahvistamiin aukiolomääräyksiin, jotka HO:n päätöksessä katsottiin laittomiksi. Tällöin on ensinnäkin todettava, että kaupunginhallitus esityksensä perusteluissa viittasi kvston aikaisempaan aukioloaikoja koskevaan päätökseen 30. 5. 1923, jossa aukioloajat niinkään oli vahvistettu erilaisiksi.⁶⁰ Osoitukseksi siitä, miten moninaiset näkökohdat ja intressit saattavat motivoida kunnallista lainsäätäjää, selostetaan seuraavassa viimeksi mainitun päätöksen syntyhistoria. Se valaisee samalla sitä, ettei jonkun säädöksen laillisuutta arvosteltaessa riitä sen sanamuodon pintapuolinen tarkastelu.

Päätöksen syntyhistoria osoittaa ensiksi, että kysymys kioskien aukioloajoista oli tullut vireille Helsingin Vähittäiskauppiasyhdistyksen esityksestä, jossa huomautettiin, että kioskikauppiaat haittasivat erioikeutetun asemansa ja suuren lukumääränsä vuoksi suuresti hakijain elinkeinoa. Kioskikauppiaat puolestaan anoivat kvstolta, että kioskit edelleen saisivat olla avoinna kuten siihenkin asti, sekä ettei kaupungin maalla sijaitseville kioskeille tähän nähden myönnettäisi minkäänlaisia etuja. Rahatoimikamari totesi lausunnossaan olevan välttämätöntä hillitä sitä epäkohtaa, että kioskeja pidetään yksityisillä tonteilla. Kamarin saamien tietojen mukaan oli osa yksityisissä taloissa olevista kioskeista teetetty vastoin rakennusjärjestyksen määräyksiä. Vaikka rahatoimikamarin mielestä olisi ollut mahdollista poistaa eräät kioskit, piti kamari kuitenkin parempana, että niiden sulkemisaika järjestettiin tavallisista myymälöistä voimassa olevain säännösten mukaan. Rahatoimikamarin esityksen mukaan kaupungin maalla olevat kioskit ja myyntipaikat olisi voitu toistaiseksi pitää avoinna yhtä myöhään kuin siihenkin asti »syystä, että kaupungilla näistä on huomattavia vuokratuloja, että yleisölle täytyy olla edullista, että ainakin myyntikojuja pidetään avoinna tavallista myöhempään sekä vihdoin, että viimeksi mainitut myyntipaikat ovat kaupungin viranomaisten taholta erikoisen tarkastuksen alaiset.» Näihin syihin viitataan myöskin asiaa valmistelleen komitean mietinnössä, josta lisäksi käy ilmi, että myöskin terveydelliset näkökohdat ovat olleet esitystä määräämässä. Voidaan siis todeta, että taloudellisten etujen hankkiminen kunnalle on ollut ainakin yhtenä syynä siihen, että kaupungin maalla kioskilikettä harjoittavat on ase-

⁶⁰ Helsingin kvston painetut esityslistat 1935, asia n:o 15/5.

tettu muita parempaan asemaan. Tosin tämä ei ole ollut ainoa syy, vaan on kysymyksessä olevaa kvston päätöstä perusteltu myös muilla syillä.⁶¹

Sanottu selvittely osoittaa, että kunnallista säädöstä on perusteltu ja voidaan perustella lukuisilla eri tavoilla, jotka kaikki yhdessä vaikuttavat kunnallisen lainsäätäjän päätökseen. Laillisuutta arvosteltaessa joudutaan punnitsemaan eri intressien, esimerkiksi kunnan taloudellisten intressien sekä toisaalta terveydenhoidollisten vaatimusten välillä, jne. Tästä seuraa, ettei esimerkiksi samansisältöisten määräysten laillisuuden tarvitse olla sama eri paikkakunnilla, seikka johon myöhemmin palataan. Jos asiaa arvostellaan yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, on huomattava, ettei kansalaisten saattaminen eri asemaan sinänsä ole kiellettyä, jos se objektiivisin syin voidaan perustella (esimerkkinä voidaan mainita kunnallisten eläkesääntöjen määräykset, joiden mukaan viranhaltijat on eläkeikään nähden saatettu toisiinsa nähden erilaiseen asemaan). Riidattomana lienee pidettävä sitä, ettei kioskien omistajia voida asettaa toisiinsa nähden erilaiseen asemaan *vain* siitä syystä, että kunnan taloudellinen etu sitä vaatii.⁶² Selostetussa oikeustapauksessa taasen lienee ratkaisevana pidettävä sitä seikkaa, missä tarkoituksessa kunnille on myönnetty oikeus antaa aukiolomääräyksiä. Kysymyksessä ei ole kunnallisten intressien vuoksi säädetty laki, vaan kuuluvat AukioloL:n määräykset asiallisesti työväen suojelua koskevaan lainsäädäntöön. Kun aukioloaikojen vahvistamisessa puheena olevalla tavoin erilaiseksi ei ole kysymys näiden tarkoituksien toteuttamisesta, on määräysten katsottava sotivan tarkoitussidonnaisuuden periaatetta vastaan ja olevan puollettavissa vain, jos voidaan todistaa tärkeiden terveydenhoidollisten ym. näkökohtien vaativan sanotunlaista menettelyä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ei aina ole helppo pitää erillään *objektiviteettiperiaatteesta*. Merkitseehän viimeksi mainittu mm. sitä, että ratkaisua, jotta se olisi objektiivinen, ei saa motivoida muilla kuin asianomaiseen tarkoitukseen tähtäävillä perusteilla (Merikoski, Vapaa harkinta s. 69). Mutta myös immunitteettiperiaatteisiin saatta-

⁶¹ Helsingin kvsto 14.6.1922 asia n:o 36, 30.8.1922 asia n:o 10, 2.5.1923 asia n:o 9, 30.5.1923 asia n:o 2 sekä Helsingin kvston painetut asiakirjat 1923 n:o 11.

⁶² Vrt. myös Strömberg s. 164—165.

vat rajat olla epäselvät. Jos esim. rakennusjärjestyksessä määrätään tontin pinta-ala niin suureksi tai pieneksi, että se merkitsee omistajalle vakavaa käyttörajoitusta, voi kyseessä olla immunitetiiperaatteiden loukkaus ellei asiaa voida objektiivisin syin perustella ja toimenpide tähtää hyväksyttävään tarkoitukseen. Tällöin viranomaisen tosiasiallisen tarkoituksen selvittäminen voi muodostua hyvin vaikeaksi ja laillisuuskysymys jäädä riippumaan näyttöseikoista. (Ks. KHO 10.1.1957, taltio 72. SKL 1957 s. 95). Ylipäänsä ei lienekään käytännöllistä tarvetta pyrkiä nimenomaisiin periaatteiden luokitteluihin silloin, kun arvostellaan jonkun yksityistapauksen mahdollista lainvastaisuutta. Arviointi jäänee käytännössä tapauksen kokonaisarvostuksen varaan.

Mitä *suhteellisuusperiaattee*seen tulee, liittyy se lähinnä hallintopakoon ja siis kunnallisten säädösten osalta niiden soveltamiseen. Kuitenkin saattaa se jossain muodossa tulla kysymykseen myös muussa yhteydessä. Tässä suhteessa voidaan viitata ehkä ratkaisuun KHO 1937 II 2197. Porin kvsto oli hyväksynyt Porin kaupunkia varten laaditun palojärjestyksen, joka sittemmin oli lähetetty LH:n vahvistettavaksi. Koska palojärjestyksessä määrätty vakinaisen palokunnan miesluku ei ollut soveliaassa suhteessa Porin kaupungin asukaslukuun ja tulenvaarallisuuteen, LH jätti palojärjestyksen vahvistamatta. Äänestyksen jälkeen antamassaan päätöksessä KHO vahvisti LH:n päätöksen. Ratkaisu ilmentänee ajatusta, että kunnalliseen säädökseen otettavien määräysten tulee olla oikeassa suhteessa siihen, mihin säädöksen antamisella tavoitetaan. Eri asia on, että mainitun ratkaisun kannanottoa voidaan perustella muillakin, ainakin tarkoitussidonnaisuuden periaatteella.

Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa siitä, että yhdenvertaisuus ja suhteellisuus saattavat tulla kysymykseen samassa yhteydessä. Esi-merkkinä voidaan mainita Helsingin kaupungin viranhaltijain eläkesäännön (kvsto 14.10.1953) määräys, että jos viranhaltija on palvellut eri viroissa tai töissä, joissa täyden eläkkeen saamiseksi vaaditaan eri pitkiä iäkiä ja palvelusaikoja, muunnetaan hänen eläkeikänsä ja aikaisempi palveluaikansa eläkeiäksi ja palveluajaksi siinä virassa, mistä hän siirtyy eläkkeelle, käyttäen palvelusaikaa laskettaessa pykälässä lähemmin määriteltävää suhdelukua. Itse asiassa tämä eläkeikien ja palveluaikojen muuntaminen merkitsee juuri yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamista sillä tavoin, että viranhaltijat pyritään asettamaan *suhteellisesti* samanlaiseen asemaan eläkeikään ja palvelu-aikaan näh-

den. Suhteellisuusidea merkitsee siis sitä, että viranhaltijat ovat eläkeikään nähden vain näennäisesti erilaisessa asemassa eikä yhdenvertaisuusperiaatetta voida katsoa loukatun.

Voidaanko joku kunnalliseen säädökseen otettu määräys katsoa laitomaksi sillä perusteella, että se on ilmeisesti *kohtuuton*? Oppi ilmeisesti kohtuuttomien hallintotoimien kumottavuudesta on ollut keskustelun kohteena sekä ulko- että kotimaisessa kirjallisuudessa. Probleema on kytketty lähinnä objektiviteettiperiaatteen yhteyteen.⁶³ Merikoski katsoo, ettei oppia tuomioistuinten vallasta kumota ilmeisesti kohtuuttomia hallintotoimia missään tapauksessa voida hyväksyä Suomen oikeuden kannalta eikä edes suositella de lege ferenda. Hän katsoo, että jos vapaan harkinnan ala rajoitetaan hyväksymällä tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti- sekä yhdenvertaisuusperiaate, ei ole mitään tarvetta operoida peräti epämääräisellä »ilmeisellä kohtuuttomuudella».⁶⁴

Toisaalta voidaan sanoa, että kohtuusperiaate, yhtä hyvin kuin muutkin oikeusperiaatteet, sisältyy oikeusjärjestyksen kantaviin periaatteisiin ja on saanut ilmaisunsa monissa kirjoitetuissa laeissakin. Myöskin voidaan huomauttaa, että edellä käsiteltyjen vapaata harkintaa rajoittavien periaatteiden loukkaamisessa voidaan päätyä usein juuri siihen, että niiden vastainen hallintotoimi, esimerkiksi säädöksen hyväksyminen, näyttää johtavan kohtuuttomaan lopputulokseen. Nähtävästi asia kuitenkin lienee niin, ettei kohtuusperiaatteella sellaisenaan juurikaan ole *välittömiä* sovellutusmahdollisuuksia. Jotta siitä näet voitaisiin tehdä välittömiä johtopäätöksiä yksityistapauksessa, tulisi sen sisällön olla riittävällä täsmällisyydellä määriteltävissä, mikä tuskin on mahdollista. Tässä suhteessa se lienee huonommassa asemassa kuin käsiteltyt vapaata harkintaa rajoittavat periaatteet, joskin niidenkin sovellutusta, kuten sanottu, vaivaa oma epämääräisyysalueensa. Sen sijaan yhteydessä juuri viimeksi mainittujen periaatteiden kanssa saatataa kohtuusharkinnalla olla merkitystä yksityistapausta arvosteltaessa. Mm. aukiolomääräysten laillisuutta harkittaessa ei liene mitään estettä tuoda mukaan myöskin kohtuusperiaatetta. Samoin voi kohtuusseikoilla olla merkitystä punnittaessa julkisten ja yksityisten intressien suhdetta siinä mielessä, missä määrin kunnallisella säädöksellä, esim. kaava-

⁶³ Ks. Merikoski, Vapaa harkinta s. 72 s.

⁶⁴ Vapaa harkinta s. 74.

määräyksillä, saadaan rajoittaa yksityisiä oikeuksia tai lisätä velvollisuuksia.⁶⁵

Yhteenvetona voidaan todeta, että vapaata harkintaa rajoittavilla hallinto-oikeudellisilla periaatteilla on tehtävänsä kunnallisen säädös-kompetenssin rajoja selviteltäessä. Vaikeutena on ottaa kanta jonkun periaatteen sisältöön. Usein on mahdollista tukea kahta tai useam-paakin erilaista kantaa samalla periaatteella. Niiden epämääräisyys-alue on siis erittäin suuri. Nimenomaan ennakkotapausten kanta-vuutta on puheena olevassa suhteessa vaikea arvioida ja johtopäätös-ten tekemiseen niistä on syytä suhtautua tietuin varauksin. Meikä-läiset tuomioistuinpäätökset lienevät yleensä in casu ratkaisuja, joista on vaikea johtaa laajempia periaatteita. Ratkaisujen sanamuodosta ei useinkaan pääse selville, onko jotain tiettyä periaatetta tai näkökohtaa nimenomaan ajateltu tai ainakaan haluttu »kotiuttaa» sitä oikeusjär-jestykseen.⁶⁶ Yleisten oikeusperiaatteiden soveltaminen jääneekin lähinnä yksityistapauksessa suoritettavaksi harkinnaksi, argumentoin-niksi puolesta ja vastaan eri näkökohtia punniten.

D. Muutamia erikoiskysymyksiä

Kunnalliset säädökset ovat yleisesti velvoittavia oikeussäännöksiä, oikeusnormeja. Raja yksityistapausta koskevan päätöksen ja normin välillä ei aina ole selvä, mikä tulee näkyviin mm. kaavamääräyksissä.⁶⁷ Voidaan vain sanoa, että säädöksen on täytettävä ne tunnusmerkit, jotka johdannossa katsottiin olennaisiksi oikeusnormeille.

On pidettävä selvänä, että kunnallista säädöstä ei voida korvata yksityistapausta varten annetulla päätöksellä, esimerkiksi tiettyä hen-kilöä koskevalla, konkreettista tapausta tarkoittavalla päätöksellä tai päätöksillä. Sellaista ei voida antaa siinä järjestyksessä kuin kunnalli-sista säädöksistä on määrätty.⁶⁸ Tyypillisiä yksilöllisiä päätöksiä ovat

⁶⁵ Ks. *Tammio*, Juhlajulkaisu s. 489; *Pajula*, LM 1948 s. 91.

⁶⁶ Vrt. *Merikoski*, LM 1967 s. 980 s; *Aarne Saarialho*, Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943. Juhlajulkaisu Helsinki 1943 s. 147 ss.

⁶⁷ *Tammio*, Juhlajulkaisu s. 488. — Ks. myös *Suviranta* s. 264.

⁶⁸ Vrt. myös *Strömberg* s. 163 ss.

mm. hallintokäskyt ja luvat yms., silloinkin kun ne kohdistuvat useampiin henkilöihin.⁶⁹ Kunta ei siis voi kiertää velvollisuuttaan hyväksyä tietty säädös antamalla yksityistapauksia koskevia päätöksiä. Liioin kunta ei voi yksityistapausta koskevalla päätöksellä korvata siltä lain mukaan puuttuvaa oikeutta hyväksyä säädöstä.

Jos kunta on hyväksynyt jonkun säädöksen, joka asianmukaisella tavalla on tullut voimaan ja yleisesti noudatettavaksi, sitoo se myös kuntaa itseään. Kunnallisvaltuustokaan ei ole oikeutettu yksityistapauksissa myöntämään poikkeuksia säädöksen määräyksistä. Ainoastaan muuttamalla säädöksen määräyksiä asianmukaisella tavalla, kunta voi saada aikaan muutoksen siihen, mitä säädöksessä on määrätty. Yksityistapauksessa ei voida erillispäätöksellä esim. mitätöidä säädöksen perustuvia oikeuksia. Ratkaisussa KHO 1954 II 600 oli kysymys siitä, että Lahden kaupunginhallitus oli terveydellisistä syistä kieltänyt lihan ja lihatuotteiden myynnin kaupungin torilla myös sikäli kuin oli kysymys maalaiskansan ja maatilain haltijain harjoittamasta myynnistä ja osoittanut viimeksi mainituille uudet myyntipaikat teurastamon alueelta. Hämeen LH katsoi, ettei kaupungin toimivallassa ollut, ottaen huomioon ElinkL 14 ja 23 §:ien säännökset sekä Lahden kaupungin tori-, poliisi- ja terveydenhoitojärjestyksien määräykset, oikeutta kieltää myyntiä, minkä vuoksi kaupunginhallituksen päätös kumottiin. KHO tuli samaan lopputulokseen, mutta nojaten ratkaisunsa yksinomaan poliisijärjestykseen, jonka mukaan maalaiskansalla ja maatilain haltijoilla oli oikeus kauppatorilla pitää kaupan taloutensa tuotteita ja siis myöskin lihaa ja lihatuotteita.⁷⁰

Kaupungin viranomaisilla ei siis ollut oikeutta yksityistapauksessa mitätöidä poliisijärjestykseen perustuvaa oikeutta, ei edes silloin vaikka asianomaisille elinkeinonharjoittajille varattiin uudet myyntipaikat, joskin kauppatorin ulkopuolelta. Huomio kiintyy myös siihen, etteivät edes terveydelliset syyt — ellei sitten siinä suhteessa ollut kysymys näytöstä — olleet sellaisia perusteita, jotka olisivat oikeuttaneet erillispäätöksellä poikkeamaan poliisijärjestyksen määräyksistä. Tämän tapaiset oikeuskysymykset kytkeytyvät vahvasti myös immunitteettiperiaatteisiin. Oikeus elinkeinonharjoittamiseen on katsottava perusoikeu-

⁶⁹ Ks. Ståhlberg s. 337 ss.

⁷⁰ Ks. myös SKL 1954 s. 316 ja KHO 1942 II 511.

deksi, elinkeinovapaus on ts. pääsääntö, joka on asetettava tulkinnan lähtökohdaksi.⁷¹

Mielenkiintoiseksi olisi kysymys muodostunut silloin, jos asia olisi pyritty järjestämään poliisijärjestystä muuttamalla. Silloin olisi syntynyt ongelma siitä, onko mainituilla elinkeinonharjoittajilla lain mukaan oikeus vaatia, että heille varataan myyntipaikkoja vai onko heillä ElinkL 14 §:ssä turvattu oikeus vain silloin, jos kaupungilla jo on olemassa yleinen myyntipaikka? Kysymys jää tämän tutkimuksen aiheen ulkopuolelle. Kuitenkin on todettava, että vaikka siihen vastattaisiin myöntävästikin, ei asiaa koskevaa määräystä välttämättä tarvitse sisällyttää johonkin säädökseen. Pääasia on, että ao. oikeus jollakin tavoin turvataan.

Edelleen on katsottava, että kunnallisvaltuusto ei ole oikeutettu antamaan sitovia ohjeita hyväksymänsä säädöksen tulkitsemiseksi. Kunnallisten säädösten soveltamisessa ja tulkinnassa noudatetaan niitä periaatteita kuin oikeussäännösten tulkinnassa yleensä. Sen viranomaisen, jonka toimivaltaan kuuluu säädöksen soveltaminen, tehtävänä on ottaa kanta siihen, miten tulkinnanvarainen määräys on ymmärrettävä.

Mainittakoon tässä yhteydessä, että tämän on katsottava periaatteessa koskevan myöskin kunnallisia ohje- ja johtosääntöjä. Jos jonkun alemman kunnallisen viranomaisen, esim. lautakunnan, kompetenssiin kuuluu ohje- tai johtosäännön soveltaminen, ei kunnallisvaltuusto voi antaa velvoittavia ohjeita sen tulkinnasta. Jos valtuusto kuitenkin jossakin yksityistapauksessa päättää, että sanontunlaista sääntöä saadaan tai on tulkittava tietyllä tavalla, päätös ei ole soveltavaa lautakuntaa sitova.⁷² Voidakseen esim. muuttaa aikaisemman tulkintakäytäntönsä, lautakunta ei siihen tarvitse valtuuston lupaa. Mikäli valtuusto ei ole tyytyväinen johonkin tulkintaan, sen on selvennettävä asianomaista määräystä sääntöä muuttamalla. Jotain ohje- tai johtosääntöä soveltavaan lautakuntaan, kuten palkkalautakuntaan sen tulkityksessä eläkesääntöä, lienee noudatettava niitä periaatteita kuin hallinto-

⁷¹ Ks. Uotila, Elinkeinolupa s. 131.

⁷² Vrt. KHO 1958 II 54, jossa katsottiin, että valtuustolla oli oikeus tehdä päätös siitä, että yleislakon vuoksi työstä poissaoloa ei laskettu vuosiloman vähennykseksi. Tässä ei kuitenkaan ollut kysymys tulkintaohjeista, — ao. määräykset eivät olleet tulkinnanvaraisia — vaan erikoisolosuhteissa annetusta poikkeusmääräyksestä.

oikeudellisessa lainkäytössä yleensä. Viimeksi mainituista Merikoski sanoo tottelemisvelvollisuuden osalta, että hallinto-oikeudellista lainkäyttöä suorittava viranomainen ei ole velvollinen ottamaan huomioon ylempää tulevia ohjeita muissa suhteissa eikä enemmälti kuin mihin varsinainen tuomarikin on velvollinen.⁷³

Saadaanko tässä tutkimuksessa tarkoitettujen kunnallisten säädösten hyväksyminen siirtää kunnallisvaltuuston omalla päätöksellä muille kunnan viranomaisille? Tähän kysymykseen voidaan epäroimättä vastata kieltävästi. KL 11 §:n 1 momentin (616/1962) mukaan kunnallishallituksen ohjesäännössä, muussa ohjesäännössä tai johtosäännössä voidaan määrätä valtuuston päätösvallan siirtämisestä siinä mainituissa asioissa kunnallishallitukselle tai lautakunnalle, lukuun ottamatta asioita, joissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemmistö tai joista valtuuston lain mukaan on päätettävä. Kun kaikkien edellä käsiteltyjen säädösten hyväksymisestä päättäminen valtuuttavien lakien mukaan kuuluu juuri valtuustolle, seuraa jo siitä, että päätösvallan alemmaksi siirtäminen on kielletty. Erityislainsäädäntö ja KL ovat toteuttaneet sen kompetenssijärjestelyn, jonka ilmauksena kunnallinen säädösvalta on, eikä tätä lainsäädännöllistä valtuutusjärjestelmää voida ilman lain nimenomaista määräystä järkyttää.⁷⁴ Käytännössä on kyllä monissa toimivaltakysymyksissä menetelty tavalla, joka ei ole ankarasti ottaen ollut sopusoinnussa KL:n kanssa ja on se vaikuttanut myös em. lainkohdan muuttamiseen.⁷⁵ Mutta joka tapauksessa norminantokompetenssi muodostaa jo sinänsä siksi erikoislaatuisen päätösvaltatyyppin, että erityislakien säätämästä järjestelystä ei ole lupa poiketa. Kunnallisten säädösten hyväksyminen kuuluu valtuustolle ja vain sille.

Entä voidaan kunnallisessa säädöksessä itsessään siirtää sellaista muuta valtuuston toimivaltaa, joka KL 11 §:n mukaan ylipäänsä on siirrettävissä? Sanottu pykälähän mainitsee vain ohje- ja johtosäännöt. Kuuskoski—Hannus (s. 84), Hannus (SKL 1962 s. 511) ja ilmeisesti myös Österman (SKL 1964 s. 506 s.) pitävät sitä mahdollisena ja käytännössä on niin meneteltykin, ainakin rakennusjärjestyksissä. Tätä lienee pidettävä perusteltuna. Jos joku toimenpide on sallittu hierarkisesti tietyn tasoisilla säädöksillä, lienee se mahdollista myös kor-

⁷³ Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I (1959) s. 31.

⁷⁴ Ks. myös Österman, SKL 1964 s. 507.

⁷⁵ Österman, loc.cit; Hannus, SKL 1962 s. 510; Johanson SKL 1962 s. 514.

keammanasteisilla säädöksillä (*argumentum a minore ad maius*). Tuskin voidaan katsoa, että lainsäätäjä nimenomaan olisi halunnut erottaa kunnallissäännöt ja muut kunnalliset säädökset po. oikeuden ulkopuolelle. Asian luonnosta voi kyllä riippua, mihin säädöksiin toimivallan siirtomääräyksiä voidaan ottaa. Poliisijärjestys esim. on sellainen säädös, joka luonteensa mukaan sisältää lähinnä määräyksiä kielletyistä teoista⁷⁶ eikä siinä voine tulla kysymykseen toimivaltasuhteiden järjestelyt. Ehkä on syytä tässäkin yhteydessä huomauttaa siitä, että monia tarpeettomia tulkintaongelmia voidaan välttää, jos kartetaan tekemästä johtopäätöksiä päätösvallan ja hallinnon sekä toimeenpanon epäselvistä käsitteistä sinänsä.⁷⁷

Valtuuttava laki voi käyttää esimerkkiluetteloita ilmaistakseen, minkä tyyppisiä määräyksiä kunnalliseen säädökseen saadaan ottaa. Tällöin, mm. RakL 13 §:n mainitsemisissa tapauksissa, kunta ei luonnollisesti ole sidottu lain mainitsemiin asioihin, vaan voi sisällyttää säädökseensä muitakin määräyksiä. Silloin kompetenssin ylitykset voivat olla vaikeasti arvioitavissa. Mutta jos laki ilmoittaa tyhjentävän luettelon asioista, joista kunnallisella säädöksellä on lupa määrätä, on asianomaisissa rajoissa pysyttävä. Säädöksellä ei ole lupa määrätä lisäksi jostakin muusta sillä varjolla, että siihen on myöskin otettu lain tarkoittamat asiat. Tässä sopii viitata ratkaisuun KHO 1952 II 78, jossa kunta ei saanut vahvistaa sellaisten kioskien aukioloaikoja, joissa myytiin muitakin kuin AukioloL:ssa nimenomaan mainittuja tavaroita.⁷⁸

2. VALVONTAKEINOT

A. Johdanto

Kuten aikaisemmin on tullut esille, desentralisoidussa hallinnossa on pääsääntönä asianomaisen hallintoelimen riippumattomuus ja valta itsenäisesti ratkaista asiansa. Kun kunnilla toisaalta on toimintavapaus ainoastaan lakisääteisissä rajoissa, on mahdollista, että nämä rajat ylitetään ja tapahtuu virheellinen hallintotoimi. Jotta ongelma hallinto-toiminnan virheellisyydestä ylipäänsä olisi mielekäs, täytyy ensinnäkin

⁷⁶ Ståhlberg, Sisäasiainhallinto s. 107; Kytömaa s. 576.

⁷⁷ Ks. myös Johanson, SKL 1962 s. 545.

⁷⁸ Ks. myöskin KHO 1953 II 632.

olla olemassa jonkinlainen mahdollisuus reagoida virheen johdosta.⁷⁹ Kysymys tietyn hallintoaktin virheellisyydestä on ts. voitava saattaa jonkun instanssin ratkaistavaksi. Mutta paitsi reagointimahdollisuutta jo tapahtuneeseen virheeseen, on nimenomaan kunnallisen säädösvallan kannalta tärkeä myös toinen kontrollikeino, mahdollisuus saat-
taa ehdotus säädökseksi jo etukäteen toisen instanssin tarkastettavaksi, jotta mahdolliset virheet voitaisiin etukäteen ehkäistä. Ellei minkäänlaisia kunnallisen säädösvallan virheettömyyden kontrollikeinoja olisi olemassa, jäisi koko kysymys säädösvallan rajoista vaille reaalisisältöä. Säädöskompetenssia rajaavat lait ja yleiset oikeusperiaatteet jäisivät vain epämääräisiksi ohjelmanjulistuksiksi.

Tärkein kuntien toiminnan tarkkailukeinoista on valtionvalvonta. Tämä on luonteeltaan ns. hallintovalvontaa eli varsinaisten itsehallinto-yhdyskuntien ja muun julkisen hallinnon toimielimiin kohdistuvaa valvontaa erotukseksi valtion oman hallintokoneiston osiin kohdistuvasta virkavalvonnasta sekä yksilöihin kohdistuvasta ns. alamaisvalvonnasta.⁸⁰ Merikoski mainitsee kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan pää-funktioina valvonnan alaisen toiminnan tarkkailun, epäkohtien synty-misen ehkäisemisen sekä havaittujen epäkohtien poistamisen ja kun-nan elinten toiminnassaan tekemien virheitten oikaisemisen. Pääsään-töisesti valtionvalvonta on laillisuusvalvontaa, kunnallisen viranomai-sen päätöksen virheellisyys tai virheettömyys ratkaistaan oikeuskysy-myksenä.^{80a} Sen lisäksi voi eräissä tapauksissa, mm. juuri säädöksen osalta, tulla kysymykseen myöskin asianomaisen päätöksen tarkoituk-senmukaisuuden tutkiminen.

Huomautettakoon, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvon-nan raja ei ole täysin selvä. Kun lainsäädäntöteitse on, kuten edellä on nähty, usein yksityiskohtaisestikin määrätty, mitä asioita kunnalli-seen säädökseen on pakko ottaa, tulee tarkoituksenmukaisuuskysymyk-sestä eräässä mielessä laillisuuskysymys.⁸¹ Esimerkkinä puhtaan tarkoi-tuksenmukaisuusvalvonnan alalta voidaan viitata siihen, että sisäasiain-

⁷⁹ Ernst von Hippel, Untersuchungen zum Problem des fehlerhaften Staats-akts. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960 s. 97 ss.

⁸⁰ Ahtee LM 1953 s. 306; Ikkala s. 192; Merikoski I s. 221 ja Valtion-apujärjestelmä s. 20.

^{80a} Merikoski I s. 221. — Ks. myös Aura, SKL 1917 s. 131.

⁸¹ Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 28—29; A. K. Ikkala, Juhlajulkaisu s. 182.

ministeriö valvoo maan satamakaupunkien satamajärjestyksien yhdenmukaisuutta, jota merenkulun tarkoituksenmukainen järjestely vaatii.⁸²

Kunnallisen säädösvallan laillisuusvalvonta voidaan jakaa kahteen pääryhmään, valvontaan yhtäältä säädöstä hyväksyttäessä sekä toisaalta sitä sovellettaessa. Edellisessä tapauksessa lain edellyttämät valtionvalvonnan muodot — valvonnan tulee aina olla lakiperusteista — ovat alistaminen ja kunnallisvalitus.⁸³ Nämä valvontalajit, huolenpito siitä, ettei kunta ylitä säädöskompetenssinsa rajoja (negatiivinen valvonta), muodostavat valtionvalvonnan tärkeimmän osan. Säädöksen hyväksymiseen liittyy vielä valvonta siitä, että kunta todella antaa ne säädökset, jotka lain mukaan ovat pakolliset (positiivinen valvonta).⁸⁴ Laillisuusvalvonta säädöstä sovellettaessa taasen tulee kysymykseen vasta silloin, kun ratkaistaessa jotain oikeuskysymystä laillisesti hyväksytyn ja vahvistetun säädöksen perusteella herää kysymys sen laillisuudesta.

Paitsi valtionvalvontaa, tapahtuu laillisuusvalvontaa myöskin kunnan viranomaisten taholta. KL 73 ja 92 §:ien mukaan kunnallishallituksella on nimittäin yleinen velvollisuus valvoa valtuuston päätösten lainmukaisuutta. Myös tämä laillisuusvalvonnan laji tulee kysymykseen kunnallisten säädösten laillisuutta kontrolloitaessa.

Seuraavassa tarkastellaan erikseen kutakin mainituista laillisuusvalvonnan tyypeistä. Tarkoituksenmukaisuusvalvontaa ei oteta erillisen selvittelyn kohteeksi, vaan viitataan siihen eri yhteyksissä, milloin se näyttää tarpeelliselta. Puhtaasti säädösvallan näkökulmasta oikeastaan vain säädöksen soveltamisen yhteydessä tapahtuva valvonta tarjoaa erikoista mielenkiintoa. Muut valvontalajit eivät säädösten kontrollin osalta tuo esiin mitään sellaisia erikoispiirteitä, joita ei esiintyisi kunnallishallinnon valvonnassa ylipäänsä. Kokonaisuuden vuoksi on kuitenkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi suorittaa läpileikkaus myös muihin valvontatyyppeihin.

⁸² Ikkala s. 99.

⁸³ Näiden lisäksi tunnetaan valtionvalvonnassa muitakin muotoja, kuten kuntien taloudellisiin vaikeuksiin liittyvä ns. kuntien lisätty valvonta (L 862/1941). Tällä valvontamuodolla ei ole ainakaan välitöntä merkitystä säädösvallan kanalta.

⁸⁴ Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 28—29.

B. Valvonta säädöksen hyväksymisen yhteydessä

a) Kunnallishallituksen laillisuusvalvonta

KL 73 ja 92 §:ien mukaan kunnallishallituksen tehtäviin kuuluu valtuuston päätösten laillisuuden tutkiminen. Jos kunnallishallitus havaitsee, että valtuuston päätös on syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä tai menee valtuuston toimivaltaa ulommaksi tai muutoin on lain tai asetuksen vastainen, on se velvollinen jättämään päätöksen toimeenpanematta ja ilmoittamaan viipymättä valtuustolle, minkä vuoksi päätöstä ei voida panna täytäntöön. Jos valtuusto pysyy päätöksessään, on sen pyydettävä LH:n toimenpidettä päätöksen täytäntöönpanemiseksi ja on LH:n, jos se katsoo kunnallishallitukselta puuttuneen laillista aihetta kieltoonsa, määrättävä, että kunnallishallituksen on pantava päätös täytäntöön.

Pykälissä tarkoitettu laillisuusvalvonta kuuluu kunnallishallituksen yleiseen toimivaltaan. KL 7² §:ssä on yleissäännös, jonka mukaan toimeenpano ja hallinto on kunnallishallituksen asiana ja KL 73¹ ja 92¹ §:issä säädetään lähemmin, että kunnallishallituksen on huolehdittava kunnan hallinnosta, valvottava sen etuja, valmisteltava valtuuston käsiteltävät asiat sekä pantava täytäntöön valtuuston päätökset ja määräykset. Tähän varsinaiseen kunnan hallinnon johtamiseen liittyy erikoisvelvollisuutena puheena oleva laillisuusvalvonta.

Kunnallishallituksen velvollisuus valvoa valtuuston päätösten lainmukaisuutta on vasta KL:ssa saatettu koskemaan kaikkia kuntia. Aikaisemmin tämä muoto laillisuusvalvontaa oli voimassa vain kaupunkikunnissa, joissa maistraatilla oli, paitsi oikeus, ilmeisesti myöskin velvollisuus kieltäytyä toimeenpanemasta laitonta valtuuston päätöstä. Tosin on esiintynyt erimielisyyttä siinä suhteessa, oliko maistraatti tällöin toiminut valtion viranomaisen ominaisuudessa vai kunnallisena viranomaisena. Mikäli edellinen käsitys on oikea, kuuluisi puheena oleva laillisuusvalvonta valtionvalvonnan piiriin. Nähtävästi ainakin jo 1873 KKunA:ssa katsottiin maistraatin toimivan kunnallisena viranomaisena sen kieltäytyessä toimeenpanemasta lainvastaista valtuuston päätöstä ja 1917 KKunL siirsi sitten maistraatin laillisuusvalvontavelvollisuuden kaupunginhallitukselle.⁸⁵

⁸⁵ Kom 1923: 15 s. 31—32; Kuuskoski—Hannus s. 265.

Käsillä olevan laillisuusvalvonnan toteuttamisen kannalta on otettava huomioon, että kunnallishallituksen velvollisuuksiin kuuluu myöskin valtuuston ratkaistavien asioiden valmistelu. On selvää, että kunnallishallituksen jo tällöin on huolellisesti tutkittava, ettei esitykseen sisälly lainvastaista. Käytännössä kunnallishallituksen ei siis täytäntöönpanovaiheessa enää tarvitse kiinnittää huomiota asiaan muuten kuin valtuustokäsittelyn osalta. Eri asia tietysti on, että jos vasta tässä vaiheessa huomataan kunnallishallituksen esitykseen sisältyvän jotain lainvastaista, valtuuston päätöstä ei saa panna täytäntöön. Valtuuston päätöksen kaikinpuolinen tarkastaminen tulee siis kysymykseen pääasiassa vain silloin, jos kunnallishallituksen esitys on muuttunut.⁸⁶

Siitä, mitä kunnallishallituksen laillisuusvalvonta asiallisesti käsittelee, sisältyy mainittuihin lainkohtiin nimenomainen määräys. Kunnallishallituksen on tutkittava, että valtuuston päätös ei ole syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä tai mene valtuuston toimivaltaa ulomaksi eikä muutoinkaan ole lain tai asetuksen vastainen. Lain sanamuoto on tässä sama kuin KL 175 §:ssä, jossa on säännökset kunnallisvalituksesta. Kunnallishallituksen on toisin sanoen tutkittava, että valtuuston päätös ei sisällä mitään sellaista, joka perustaisi valitusoikeuden, tarkemmin sanoen kunnan jäsenen valitusoikeuden.⁸⁷ Näistä valitusperusteista tulee tarkemmin puhe tuonnempana kunnallisvalituksen yhteydessä.

Vaikka puheena olevat lainkohdat velvoittavat kunnallishallituksen tutkimaan, ettei valtuuston päätös ole »lain tai asetuksen» vastainen, ei tästä kuitenkaan liene tehtävä johtopäätöstä, että kunnallishallituksen laillisuusvalvonta ei ulottuisi lainkaan yleisiin oikeusperiaatteisiin. Sanonnalla ei tarkoitettane yksinomaan lakia ja asetusta muodollisessa merkityksessään. Sanonta »lainvastainen» on, kuten on nähty, merkitykseltään laaja yleiseen juridiseen kielenkäyttöön kuuluva ilmaisu, joka sallinee sen, että laillisuusharkinnassa saadaan ottaa huomioon myöskin edellä käsitellyt yleiset oikeusperiaatteet. Eri asia on se, että käytännössä saattaa kunnallishallituksella olla verraten vaikeata johonkin epämääräiseen yleiseen oikeusperiaatteeseen vetoamalla kieltäytyä panemasta täytäntöön valtuuston päätöstä. Tämä käytännöllinen vaikeus perustuu juuri siihen edellä selostettuun seikkaan, että yleensä ei

⁸⁶ Kuuskoski—Hannus, loc.cit.

⁸⁷ Kuuskoski—Hannus s. 266.

ole olemassa tarkkoja kriteerejä yleisten oikeusperiaatteiden sisällöstä eikä yksityistapauksessa useinkaan voida varmuudella todeta sellaisen periaatteen loukkaamista. Jotta kunnallishallitus käytännössä vetoaisi tällaisiin väliin periaatteisiin, edellyttäisi se yleensä erittäin selvää tapausta, sellaista, jossa oikeusperiaatteiden ja oikeusjärjestyksen vastaisuus on aivan ilmeinen. Tässä suhteessa saattaa olla tosiasiallisesti eroa yhtäältä kunnallishallituksen ja toisaalta valtion viranomaisten suorittaman laillisuusharkinnan välillä. Valtion viranomaisilla lienee *tosiasiallisesti* helpompaa yleisiin oikeusperiaatteisiin vetoamalla kumota joku valtuuston päätös. Kunnallishallitukset tuskin käytännössä sano-tuin perustein kieltäytyvät toimeenpanemasta valtuuston päätöstä. Eri asia on, että niillä epäilemättä on siihen muodollisessa katsannossa oikeus.

Jos valtuusto ei hyväksy kunnallishallituksen ilmoitusta jättää toimeenpanematta tietty päätös, voi valtuusto, kuten mainittiin, saattaa kysymyksen LH:n tutkittavaksi, joka voi ainoastaan joko hylätä valtuuston esityksen tai määrätä kunnallishallituksen panemaan päätöksen täytäntöön. Jotta mahdolliset valitukset voitaisiin käsitellä saman-aikaisesti, laissa on nimenomainen määräys, ettei LH saa ratkaista asiaa ennen valitusajan umpeenkulumista.

b) Alistaminen

Alistamisesta on jo aikaisemmin ollut puhetta käsiteltäessä kunnallisen säädöksen antamisen muodollista järjestystä. Silloin koskettiin asiaa puhtaasti muodolliselta kannalta, osana säädöksen syntyprosessia. Nyt tarkastellaan kysymystä silmällä pitäen alustusviranomaisen toimivaltaa. Se muodostaa laillisuusvalvonnan materiaalsen sisällön.

KL 173¹ §:n määräyksestä, että valtioneuvostoon, sisäasiainministeriöön tai lääninhallitukseen alistettu päätös on vahvistettava muutamatta tai jätettävä vahvistamatta, sekä siitä, että päätökseen voidaan kuitenkin tehdä oikaisunluonteisia korjauksia, on ollut puhe aikaisemmin. Todettakoon vielä, että sääntöä muuttamatta vahvistamisesta on pidettävä yleisenä periaatteena. Vaikka siis nimenomaan ei olisikaan säädetty, että alustusviranomainen ei ole oikeutettu tekemään alistetun päätökseen muutoksia, seuraa tämä jo siitä, että kunnilla on

itsenäinen päätösvalta. Periaatteessa lieenee asia ymmärretty näin jo ennen KL:n säätämistä.⁸⁸ Sensijaan valtuustolla on katsottava olevan oikeuden muuttaa päätöstä ennen alistusasiain käsittelyä alistusviranomaisessa. Viimeksi mainittu ei voi vahvistaa alistettua päätöstä alkuperäisenä, jos sitä alistusmenettelyn kestäessä muutetaan.⁸⁹

Merkittävin piirre alistamisessa verrattuna muihin valvonnan muotoihin on se, että alistusviranomainen on oikeutettu tutkimaan sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuuskysymykset. Juuri tarkoituksenmukaisuusharkinta suo alistusviranomaiselle verrattain suuren vallan vaikuttaa kunnallisvaltuuston päätökseen ja siis mm. siihen, minkä sisältöisiä määräyksiä kunnalliseen säädökseen otetaan. Alistusviranomainen voi vapaasti harkita, onko hyväksytty kunnallinen säädös tarkoituksenmukainen, jolloin harkintaperusteena voi olla sekä valtion että kunnan etu.⁹⁰

Alistusviranomaisen harkintavalta kunnallisen säädöksen laillisuutta tutkittaessa on yhtä laaja kuin muissakin laillisuusvalvonnan tyypeissä. Tutkittava siis on, ettei valtuuston päätös ole syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä eikä mene valtuuston toimivaltaa ulommaksi eikä muutoinkaan ole lain tai asetuksen vastainen. Valitusperusteista viitataan myöhempään esitykseen. Huomioon saadaan ottaa myöskin yleiset oikeusperiaatteet.

Alistaminen ja valitus ovat periaatteessa tarkoituksperiltään toisistaan riippumattomia. Edellinen on aina pakollinen ja juuri kunnallisista säädöksistä kysymyksen ollen niiden antamismuotoon kuuluva seikka, kun taasen valitus riippuu valituksentekijän harkinnasta. Tästä periaatteellisesta eroavaisuudesta huolimatta on alistaminen ja valitus Suomessa tietynlaisessa suhteessa toisiinsa. Alistusviranomainen on nimittäin velvollinen tutkimaan myöskin samasta asiasta tehdyn valituksen. KL 177 §:n mukaan muutosta sellaiseen kunnallisvaltuuston päätökseen, joka on alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, hae-

⁸⁸ Ståhlberg s. 276; Willgren s. 310; Hannus, SKL 1962 s. 513. Kuuskoski—Hannus s. 507. — Vrt. myös Strömberg s. 226.

⁸⁹ Vrt. Strömberg s. 220 s.

⁹⁰ Merikoski I s. 222, 225; Ståhlberg s. 276, 343, 444; Willgren s. 310, 431; A. K. Ikkala, Juhlaulkaisu s. 186, 187; Kuuskoski—Hannus s. 506. Larma, Juhlaulkaisu s. 574 ss.

taan siltä viranomaiselta, jolle asia on alistettava. Tämä periaate perustuu jo oikeuskäytäntöön.⁹¹

Sen sijaan kysymys siitä, onko alistusviranomaisen käsiteltävä valitus ja alistaminen samanaikaisesti, ei lain perusteella ole täysin selvä. Se ei nimenomaan käy ilmi KL 177 §:stä. Aikaisempaan käytäntöön ja lainsäädäntötyön vaiheisiin nähden lienee kuitenkin pidettävä riidattomana, että alistaminen ja valitus on käsiteltävä yhdessä.⁹² Ratkaisussa KHO 1949 II 232 katsottiin, että LH:n oli käsiteltävä yhdessä alistus ja valitus palojärjestyksen muuttamisesta.

Voidaan myöskin viitata siihen, että nämä molemmat valvontatyyppit ovat eräänlaisessa luonnollisessa riippuvaisuussuhteessa toisiinsa. Valitus voidaan nimittäin, kuten tullaan näkemään, tehdä ainoastaan laillisuusperusteella. Jos päätös on lainvastainen, kumoutuu se jo sillä eikä tarkoituksenmukaisuusharkinta enää saata tulla kysymykseen. Tästä seuraa, että päätöksen laillisuuspuoleen on kiinnitettävä huomio ensiksi. Jos nyt alistaminen tutkittaisiin ennen valitusta, saattaisi käydä niin, että viranomainen ei kiinnittäisi huomiota sellaiseen lainvastaisuuteen, jonka nojalla valitus on tehty, vaan vahvistaisi päätöksen pelkän tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella.⁹³

c) Valitus

Kunnallisvalituksen perussäännös sisältyy KL 175 §:ään. Sen mukaan kunnallisvaltuuston tekemään päätökseen on oikeutettu hakemaan muutosta jokainen sillä perusteella, että hänen yksityistä oikeuttaan on loukattu ja kunnan jäsen myös sillä perusteella, että päätös on syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä tai menee valtuuston toimivaltaa ulommaksi taikka muutoin on lain tai asetuksen vastainen. Sellaisesta päätöksestä, joka on luonteeltaan yksinomaan valmistelua tai täytäntöönpanemista, ei kuitenkaan saada tehdä valitusta. Tämä erityisesti kunnallisasioita varten säädetty valitustyyppi on toissijainen hallinto-oikeudelliseen yleisvalitukseen nähden. Kunnallisvalitusta ei saa käyttää, jos jonkun erityissäännöksen nojalla on järjestetty yleis-

⁹¹ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 557.

⁹² Ks. tästä Kuuskoski—Hannus s. 560. — Vrt. kuitenkin A. K. Ikkala, Juhlajulkaisu s. 187 ss. ja LM 1955 s. 171.

⁹³ Vrt. Strömberg s. 223.

valitus.⁹⁴ Monissa kunnallisissa asioissakin on voimassa erityissäännöksiin perustuva valitusoikeus. Myös kunnallista säädösvaltaa normeeraavissa laeissa on sellaisia säännöksiä, mutta ne koskevat lähinnä valittamista eräiden lautakuntien päätöksistä. Tässä yhteydessä näillä säännöksillä ei ole merkitystä, koska kunnalliset säädökset aina hyväksyy kunnallisvaltuusto, mistä seuraa, että valitusoikeus perustuu KL 175 §:ään.

Verrattaessa KL 175 §:n mukaista kunnallisvalitusta hallinnolliseen yleisvalitukseen, jota koskevat määräykset sisältyvät muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (154/1950), on ensinnäkin huomautettava, että kunnallisvalitukselle on, kuten tunnettua, tunnusomaista rajoitetut valitusperusteet, joiden nojalla se ensinnäkin jää yksinomaan laillisuusvalitukseksi. Tällä seikalla on tähdellinen merkitys arvosteltaessa kunnallisvalituksen tehtävää valtionvalvonnan muotona. Päinvastoin kuin alistusviranomaiseen nähden on asianlaita, täytyy valitusviranomaisen pidättäytyä kaikesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Tästä luonnollisesti seuraa, että valitus on alistukseen verrattuna huomattavasti vähemmän tehokas valvontamuoto. Juuri tarkoituksenmukaisuusharkinnallahan voidaan parhaiten puuttua kunnallisen säädöksenkin asialliseen sisältöön. Valitusviranomaisen ainoaksi tehtäväksi jää sen seikan valvominen, että kunnan elimet ovat pysytelleet laillisissa rajoissa.

Toisena tunnusomaisena piirteenä hallinnolliseen yleisvalitukseen verrattuna on kunnallisvalituksessa laajennettu valitusoikeus. Paitsi sitä oikeuteemme vanhastaan sisältynyttä periaatetta, että valitusoikeus on sillä, jota asia välittömästi koskee eli jonka yksityistä oikeutta päätös loukkaa, KL 175 § myöntää valitusoikeuden myöskin kunnan jäsenelle. Vaikka valitus kuuluukin valtionvalvonnan lajeihin, liittyy se tämän kautta eräässä mielessä myös kunnan sisäiseen laillisuusvalvontaan.⁹⁵

Juuri kunnan jäsenelle kuuluvan laajennetun valitusoikeuden kautta kunnallisvalitus on merkittävä säädösvallan kannalta. Valitusoikeus sillä perusteella, että jonkun yksityistä oikeutta on loukattu, ei nimittäin tule lainkaan kysymykseen. Valtuuston päätös, jolla joku kunnallinen säädös hyväksytään, merkitsee yleisesti velvoittavan oikeus-

⁹⁴ Merikoski I s. 226.

⁹⁵ Kuuskoski—Hannus s. 524; A. K. Ikkala, LM 1955 s. 161, 174.

säännöksen säätämistä. Mutta vaikka kunnallinen säädös, kuten oikeussäännös yleensä, saattaa syvästikin vaikuttaa kansalaisen oikeusasemaan, ei kysymyksessä ole yksityisen oikeuden loukkaaminen KL:n tarkoittamassa mielessä. Aikaisemmin on jo todettu, ettei kenelläkään ole oikeussuojaa kunnallisen säädöksen muuttamista vastaan, esimerkiksi siinä mielessä, että hänellä olisi saavutettu oikeus menetellä aikaisemman säädöksen edellyttämällä tavalla. Jokaisella kansalaisella on velvollisuus alistua kunnallisten säädösten vahvistamiseen ja muuttamiseen samalla tavoin kuin he ovat velvolliset noudattamaan yleistä lakia. Tästä seuraa, että kunnallisen säädöksen hyväksyminen ei voi loukata kenenkään yksityistä oikeutta. Ainoiksi valitusperusteiksi jäävät näin ollen ne edellä mainitut, jotka on säädetty kunnan jäsenelle ja jotka kaikki ovat laillisuusperusteita. On huomattava, että vaikka kunnallisen säädöksen hyväksymistä koskeva päätös alistetaan valtionviranomaisen vahvistettavaksi ja viimeksi mainitulla on, kuten edellä kävi ilmi, oikeus tutkia myös tarkoitukseenmukaisuuskysymykset, kunnan jäsen siitä huolimatta saa valittaa samasta valtuuston päätöksestä ainoastaan laillisuusperustein.⁹⁶

Kunnalliset säädökset ovat erikoisasemassa muiden paikallisten säädösten joukossa senkin vuoksi, että kunnan jäsenen laajennettu valitusoikeus tekee mahdolliseksi saattaa niiden laillisuuden jo hyväksymisvaiheessa muutoinkin kuin alistusteilse toisen viranomaisen tarkastettavaksi. Vastaavaa mahdollisuutta ei liene olemassa kysymyksen

⁹⁶ KHO 1941 II 546: Kunnan jäsen ei saanut alistetussa asiassa valittaa tarkoitukseenmukaisuusperustein eikä palojärjestyksen hyväksyminen loukannut yksityistä oikeutta. Ratkaisussa KHO 11.12.1967 (taltio 6800) katsottiin, että kunnallisen eläkesäännön muuttaminen ei koskenut ketään yksityisesti, niin että se olisi ollut annettava tiedoksi KL 31 §:n mukaisesti.

On aihetta kysyä, onko ilmaisu »yksityistä oikeuttaan» on loukattu. KL 175 §:ssä onnistunut. Se on tässä yhteydessä teknillinen termi, joka merkityksellöltään poikkeaa ilmaisun arkikielen mukaisesta merkityksestä kovin jyrkästi (ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 528 ss.). Käytännön kunnallisjuristi joutuu toistuvasti toteamaan, miten kansalaiset — myös lainoppineiden asianajajien avustamina — tekevät kunnallisvalituksen silloinkin, kun heidän yksityistä oikeuttaan KL:n erikoismerkityksessä ei ole loukattu. On varsin tavallista, että henkilö, joka esim. on saanut kunnallishallituksen tai lautakunnan hylkäävän päätöksen kuntaa vastaan kohdistamaansa vahingonkorvausvaatimukseen, valittaa päätöksestä LH:een vaikka hänen tulisi ajaa kannetta yleisessä alioikeudessa. Kansalaisen on vaikea käsittää, että väärinkin perustein tapahtunut korvausvaatimuksen epääminen tms. ei loukkaa hänen yksityistä oikeuttaan.

ollessa muista paikallisista säädöksistä. Valittaminen ei voine tulla kysymykseen sellaisista valtion viranomaisen päätöksistä, joilla on vahvistettu yleisiä oikeusnormeja sisältävä säädös. Jos esimerkiksi LH antaa toimivaltaansa kuuluvia poliisissäännöksiä, ei niiden laillisuutta voitane valitusteitse saattaa minkään ylemmän instanssin tarkastettavaksi.⁹⁷

Mitä edellä mainittuihin KL 175 §:ssä mainittuihin kunnan jäsenen valitusperusteisiin tulee, on ensinnäkin todettava, että päätöksen syntyminen laista poikkeavassa järjestyksessä merkitsee muodollista virheellisyyttä valituksenalaista päätöstä tehtäessä. Tämä on yhteinen kaikille kunnallisasioille eikä liity millään tavoin erikoisesti juuri säädösvaltaan. Kunnallista säädöstä hyväksyttäessä saattavat tulla kysymykseen kaikki ne menettelytapavirheet, jotka ylipäänsä ovat mahdolliset valtuuston päätöstä tehtäessä. Sellaisista voidaan mainita äänestysrikkeet, puutteellisuudet kokouskutsussa, jääviyskysymykset jne. Niillä ei tässä yhteydessä ole erityistä mielenkiintoa.

Sen sijaan toimivallan ylittäminen ja päätöksen lainvastaisuus valitusperusteina kohdistuvat nimenomaan päätöksen sisältöön ja tällä tavoin juuri ne tulevat kysymykseen harkittaessa sitä, onko valtuusto ylittänyt toimivaltansa ottamalla tietyn määräyksen kunnalliseen säädökseen. Käsitteellisesti on toimivallan ylittämistä ja päätöksen lainvastaisuutta vaikea erottaa toisistaan ja lieneekin niin, että sanonnat vain täydentävät toisiaan. Jos näet valtuusto päätöksessään ylittää toimivaltansa, on päätös samalla myöskin lainvastainen. Juuri se, että vaikka kaikki pykälässä mainitut valitusperusteet merkitsevät päätöksen laittomuutta jossakin mielessä, lakiin on siitä huolimatta otettu yleinen lausuma »muutoin lain tai asetuksen vastainen», viittaa siihen usein esiintulleeseen seikkaan, että lain tai asetuksen vastaisuus tässä tarkoittaa samaa kuin oikeudenvastaisuus ylipäänsä. Kaikki päätökset, jotka tavalla tai toisella on katsottava oikeusjärjestyksen vastaisiksi, voidaan valituksen johdosta kumota. Näin ollen on katsottava, että myöskin edellä käsiteltyt yleiset oikeusperiaatteet voidaan ottaa huomioon valitusta tutkittaessa.⁹⁸

⁹⁷ Sipponen s. 680. — A. K. Ikkalan käyttämän terminologian mukaan tällaisissa tapauksissa puuttuu objektiivinen valitusoikeus, päätös ei ylipäänsä voi olla valituksen kohteena (LM 1955 s. 154, 164, 206).

⁹⁸ Vrt. Kuuskoski—Hannusi s. 537—538, 540.

Kunnallisvalituksen merkitykseen valvontamuotona vaikuttaa se aikaisemmin esiintunut seikka, että alistaminen ja valitus on käsiteltävä yhdessä. Kun alistusviranomainen on viran puolesta velvollinen tutkimaan myöskin laillisuuskysymykset, seuraa siitä, että valituksen merkitys usein jää vain siihen, että valittaja huomauttaa valvontaviranomaiselle päätöksessä olevasta virheestä. Tämä ei tietenkään poista kunnallisvalituksen merkitystä laillisuusvalvontamuotona, koska alistusviranomainen ei aina voi kiinnittää huomiota kaikkiin mahdollisiin laillisuusrikkeisiin. Käytännössä ne ilmeisesti usein juuri valituksen perusteella tulevat valvontaviranomaisen huomion kohteeksi.

Jos alistusviranomainen jättää vahvistamatta alistettavan päätöksen, saa valtuusto tai kunnallishallitus KL 173 §:n 1 momentin (616/1962) nojalla valittaa päätöksestä.⁹⁹ Niinikään valtuustolla ja epäilemättä myöskin sen puhevaltaa käyttävällä kunnallishallituksella on valitus-oikeus silloin, kun kunnan jäsenen valitus on hyväksytty ja valtuuston päätös kumottu. Sen sijaan lienee katsottava, että kunnan jäsen ei voi valittaa yksin eikä valtuuston tai kunnallishallituksen ohella päätöksestä, jolla alistettu valtuuston päätös on jätetty vahvistamatta. Kunnan jäsen ja mainitut viranomaiset eivät ole tällöin valitukseen nähden samassa asemassa. Ensinnäkin valtuusto ja kunnallishallitus voivat valittaa myös tarkoituksenmukaisuusperustein silloin, kun vahvistus on sellaisella perusteella evätty, kun kunnan jäsenen valitusperusteet taasen ovat aina laillisuusperusteita. Kunnan jäsenen valitus-oikeuden kohdistuessa nimenomaan *valtuuston* päätöksen muodolliseen ja aineelliseen lainvastaisuuteen, ei se voine ulottua päätökseen, jolla *alistusviranomainen* on kieltänyt vahvistuksen.¹⁰⁰ Näin ollen KL 173¹ § on puheena olevassa suhteessa tulkittava stricte. Sääntönä on pidettävä, että valitusoikeus alistusviranomaisen päätöksestä on vain sellaisella yksityisellä, joka valittamalla tähän viranomaiseen on säilyttänyt puhevaltansa.¹⁰¹

⁹⁹ Myös ennen vuoden 1962 lainmuutosta oli sääntönä, että kunnalla oli po. tapauksessa valitusoikeus. Ratkaisussa KHO 1.10.1965 (taltio 3765) katsottiin, että kunta sai valittaa päätöksestä, jolla maalaiskunnan rakennusjärjestys vahvistettiin. Kunnallishallituksella ei aikaisemmin ollut valitusoikeutta sanotuissa tapauksissa (*Kuuskoski—Hannus* s. 509).

¹⁰⁰ Ks. myös *Kuuskoski—Hannus* s. 510.

¹⁰¹ A. K. Ikkala, LM 1955 s. 198 ja Juhlajulkaisu s. 191. — Valitusoikeuden kannalta yleensä vrt. kuitenkin *Kuuskoski—Hannus* s. 267, 580.

Tutkiessaan kunnallisen säädöksen laillisuutta, valitusviranomainen ei luonnollisesti voi kiinnittää huomiota muuhun kuin valituksen kohteena olevaan valtuuston päätökseen. Jos valituksenalaisella päätöksellä on esim. kumottu tai muutettu vanha säädös samalla kuin uusi on hyväksytty, valitusviranomainen ei enää voi tutkia vanhan säädöksen laillisuutta. Mikäli valituksenalainen uusi säädös havaitaan laittomaksi ja sen hyväksymistä koskeva valtuuston päätös kumotaan, aikaisempaa säädöstä ei voida kumota siinäkään tapauksessa, että senkin todettaisiin olleen lainvastaisen. Tässä sopii viitata seuraavaan oikeustapaukseen, joka tosin koskee johtosääntöä, mutta on nyt kysymyksessä olevalta osalta sovellettavissa myös varsinaisiin säädöksiin.

Helsingin kvsto oli 22.6.1966 hyväksynyt uuden nuohoustoimen johtosäännön ja samalla kumonnut vanhan. Uudenmaan LH katsoi päätöksessään, että Helsingin kaupungin piirinuohoojat olivat itsenäisiä elinkeinon harjoittajia, jotka palolautakunta valitsi ja joille lautakunta myönsi erikoisen toimiluvan, eivätkä kaupungin viranhaltijoita. Huomioon ottaen KL 10 §:n säännökset, joiden mukaan kvsto voi antaa johtosäännöt vain lautakuntia ja viranhaltijoita varten ja kun nuohoustoimen johtosääntöä voitiin pitää vain palolautakuntaa velvoittavana eikä sillä voitu määrätä nuohoojien oikeuksista ja velvollisuuksista, lääninoikeus kumosi kvston päätöksen lainvastaisena siltä osin kuin se koski johtosäännön antamista. Kaupungin valituskirjelmässä kiinnitettiin huomiota mm. siihen, että koska kvston päätös oli kumottu vain siltä osin kuin sillä oli hyväksytty uusi johtosääntö ja jätetty siis voimaan sikäli kuin päätös koski vanhan johtosäännön kumoamista, oli lääninoikeuden päätöksestä seurauksena, että myöskin vanha johtosääntö oli tullut kumotuksi eikä Helsingin kaupungissa ollut lainkaan nuohoustointa järjestävää sääntöä. KHO jätti ratkaisussaan 12.9.1967 (taltio 4629) lääninoikeuden päätöksen pysyväksi siltä osin kuin sillä oli kumottu uusi johtosääntö. Mutta koska kvston päätös, jolla uusi johtosääntö oli hyväksytty ja vanha kumottu, muodosti kokonaisuuden eikä lääninoikeuden olisi tullut kumota päätöstä vain uuden johtosäännön antamista koskevalta osalta, KHO kumosi kvston päätöksen myös siltä osin kuin sillä oli kumottu vanha johtosääntö.

KHO:n mainittu päätös tietää siis sitä, että vanha nuohoustoimen johtosääntö jäi voimaan. Ratkaisusta ei nimenomaan käy ilmi oliko sitäkin pidetty laittomana, mutta niinhän täytyy asian olla, jos kerran

hyväksytään se, että piirinuohoojia varten ei saada johtosääntöä antaa. Mutta koska se on aikoinaan laillisesti annettu ja tullut voimaan, ei sitä käy kumoaminen enää uuden johtosäännön kumoamisen yhteydessä. Ainoastaan vanhaa sääntöä sovellettaessa on mahdollista vielä kiinnittää huomiota sen laillisuuteen sekä ehkä silloin kieltäytyä sitä soveltamasta. Sama periaate pitää paikkansa varsinaisten säädösten suhteen vastaavanlaisissa tapauksissa.

C. Laillisuusvalvonta säädöksen soveltamisen yhteydessä.

Kaikessa lainkäytössä saattaa syntyä tilanne, jossa todetaan sovellettavan säännöksen syystä tai toisesta olevan lainvastaisen. Tällöin syntyy pulma siitä, onko ratkaiseva viranomainen oikeutettu jättämään soveltamatta ratkaistavanaan olevassa oikeusriidassa jotain säännöstä, joka »on voimassa» siinä mielessä, että se on laillisia muotoja noudattaen annettu ja asianmukaisesti julkaistu.

Tästä kysymyksestä säätää HM 92² §, että jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako. Kuten tunnettua, tämä perustuslain määräys on herättänyt laajan keskustelun siitä, onko HM nimenomaan tarkoittanut rajoittaa ko. tutkimisvelvollisuuden ainoastaan asetuksiin, vai voitaisiinko yksityistapauksessa tutkia myöskin se seikka, onko laki ristiriidassa perustuslain kanssa ja, jos vastaus on myönteinen, voidaanko sitä kieltäytyä soveltamasta.¹⁰² Sen sjaan vallinneen täysin perustellusti yksimielisyys siinä suhteessa, että HM 92² § koskee asetusta alempiasteisia säädöksiä tai muita hallinnollisia määräyksiä.¹⁰³ Jos siis kunnallista säädöstä soveltava viranomainen havaitsee sen olevan lain tai perustuslain vastaisen, on hän velvollinen jättämään säädöksen soveltamatta. Nimenomaan perusoikeussäännösten kannalta tällä velvollisuudella on keskeinen tehtävä. Sen kautta perusoikeudet saavat tehostetun merkityksen oikeusjärjestyksessä.¹⁰⁴

¹⁰² Eri mielipiteistä ks. *Hidén*, LM 1964 s. 587 ss.

¹⁰³ *Hakkila* s. 345, *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 16, *Sipponen* s. 667 ja *Reino Ellilä*, LM 1967 s. 84–85, sekä viitatuissa kohdissa mainitut mielipiteet.

¹⁰⁴ Ks. *Kastari*, Juhlajulkaisu s. 127.

HM 92² §:n nimenomaiseen sanamuotoon viitaten lieenee katsottava, että tämä velvollisuus on, paitsi tuomioistuimilla, myöskin muilla viranomaisilla. Kun kysymykseen tuleva tarkastusvelvollisuus on laillisuusharkintaa, kannanottoa oikeuskysymykseen, on kunnallisen säädöksen perusteella ratkaisua tekevä hallintoviranomainenkin tässä suhteessa tuomarin asemassa.¹⁰⁵ Näin ollen kontrollivelvollisuus kohdistuneen kaikkiin viranomaisiin ja virkamiehiin, jotka kunnallisen säädöksen perusteella joutuvat ratkaisua tekemään.¹⁰⁶

HM 92² §:ssä tarkoitettu olotila voi kunnallisten säädösten osalta toteutua kolmella tavalla: säädös voi olla sekä perustuslain että lain vastainen, ainoastaan lainvastainen tai ainoastaan perustuslain vastainen.¹⁰⁷ Onko näillä vaihtoehtoilla nyt mitään merkitystä viranomaisen yksityistapauksessa suorittaman laillisuusharkinnan kannalta? Kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa eivät ilmeisestikään aiheuta vaikeuksia, molemmissa tapauksissa viranomaisen on kieltäydyttävä soveltamasta säännöstä. Sen sijaan kolmas vaihtoehto, se, että säädös on vain perustuslain vastainen, saattaa puheena olevassa suhteessa aiheuttaa vaikeuksia juuri kunnallisen säädöksen laillisuutta kontrolloitaessa. Näin on asianlaita siinä tapauksessa, jos hyväksytään se näkökanta, ettei tuomioistuimilla tai muilla viranomaisilla ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Kunnallinen säädös perustuu nimittäin aina johonkin valtuuttavaan lakiin ja jos nyt viranomaisella olisi oikeus tutkia kunnallisen säädöksen perustuslainmukaisuus, saattaisi siitä olla seurauksena, että viranomainen samalla tosiasiallisesti tutkisi myöskin sen, onko valtuuttava laki perustuslain mukainen.

Sipponen huomauttaa tästä, että jos valtuuttavaan lakiin perustuva säädös katsottaisiin joltain osin tai kokonaan perustuslain vastaiseksi ja säädös olisi annettu valtuutuksen puitteissa, merkitsisi tämä välillisesti valtuuttavan lain säännösten katsomista perustuslain vastaisiksi.

¹⁰⁵ Ks. Sipponen s. 667. — Mielenkiintoisen rinnastuksen ja vertailukohteen tarjoaa anglo-amerikkalaisessa oikeuspiirissä noudatettava ns. *ultra vires* oppi. Ks. siitä Wade s. 40 ss. ja C. A. Cross, *Principles of Local Government Law*. London 1959 s. 6 ss.

¹⁰⁶ Sipponen s. 675. — Vrt. kuitenkin Merikoski, *Laillisuusvalvonta* s. 16, jossa pidetään mahdollisena, että sääntöön olisi hallintovirkamiehen tottelemisvelvollisuudesta johtuen tehtävä varauksia asetusta alemmanasteisten säädösten osalta.

¹⁰⁷ Vrt. Sipponen s. 672.

Kun toisaalta HM 92 §:n tulkinnan nojalla on tultu siihen tulokseen, että lakien perustuslainmukaisuutta ei saa tutkia, on Sipposen mukaan pykälän tulkinnassa pysyttävä johdonmukaisena eikä sallittava sen nojalla sellaista delegoidun lainsäädännön tarkistamisvaltaa, mikä tosiasiassa merkitsisi ko. tulkinnan osittaista mitätöimistä. Tämän perusteella hän tulee siihen lopputulokseen, että välittömästi valtiosääntöön perustuva asetus on HM 92 §:n nojalla tarkastettavissa sekä perustuslain- että lainmukaisuuden kannalta, mutta valtuuttavaan lakiin perustuva säädös ainoastaan lainmukaisuuden kannalta.¹⁰⁸

Sanotun johdosta on ensiökin huomautettava, että valtuuttavaan lakiin perustuvan säädöksen perustuslainmukaisuuden tutkiminen ei välttämättä sisällä sitä, että samalla jouduttaisiin tutkimaan myöskin itse valtuuttavan lain asema po. suhteessa. Sanotunlaisen säädöksen perustuslainvastaisuudesta tai -mukaisuudesta ei välttämättä seuraa mitään valtuuttavaan lakiin nähden. Ne voivat olla toisistaan tässä suhteessa täysin riippumattomia. Esimerkkinä voidaan mainita edellä käsitelty Helsingin HO:n päätös, jossa kieltäydyttiin soveltamasta kioskeja koskevia aukiolomääräyksiä. Päätöksestä ei tosin, kuten aikaisemmin mainittiin, käy selville, onko asiassa nimenomaan ajateltu perustuslakia tai jotain yleistä oikeusperiaatetta, mutta joka tapauksessa asianomaisten aukiolomääräysten laillisuus on riippumaton AukioloL:n laillisuudesta. Viimeksi mainitussa ei ole valtuutettu kunnallisvaltuustoja vahvistamaan aukioloaikoja kysymyksessä olevalla tavoin erilaisiksi, laki on siinä suhteessa täysin neutraali. Aukiolomääräysten laillisuus tai laittomuus jättää AukioloL:n koskemattomaksi, edellisistä ei seuraa mitään jälkimmäiseen nähden.

Tähän nähden on todettava, että johonkin valtuuttavaan lakiin perustuvan säädöksen, vaikkapa juuri kunnallisen säädöksen, perustuslainmukaisuus on periaatteessa mahdollista tutkia valtuuttavasta laista riippumatta ja lainkaan puuttumatta viimeksi mainitun perustuslainmukaisuuteen. Ainakin tällaisissa tapauksissa voitaneen pitää selvänä, että viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu alemmanasteisen säädöksen perustuslainmukaisuuden tutkiminen, siinäkin tapauksessa, että hyväksyttäisiin periaate lakien jäämisestä tämän kontrollin ulkopuolelle.

Mitä sitten tulee sellaisiin tapauksiin, jossa säädöksen perustuslainmukaisuuden tutkiminen tosiasiallisesti sisältää myöskin kajoamisen

¹⁰⁸ Sipponen s. 673 s.

valtuuttavaan lakiin, on selvää, että po. tutkintaoikeutta ei tässä tapauksessa viranomaisella ole — jos nimittäin hyväksytään periaate lakien vapauttamisesta niiden perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. Nähdäkseni viimeksi mainittua periaatetta ei kuitenkaan voida pitää mitenkään itsestään selvänä. Päinvastoin kysymykseen liittyyneen lukuisia ongelmia, joiden selvittäminen voi johtaa vallitsevasta käsityksestä poikkeavaan kannanottoon.¹⁰⁹ HM 92 §:n tulkinnanvaraisuuteen nähdessä periaatteen hyväksyminen tai hylkääminen lienee pikemmin kysymys oikeuskäytännöstä kuin lainsäädäntöasia. Lakien valtiosäännön mukaisuuden tutkiminen lienee historiallisestikin kehittynyt lähinnä korkeimpien tuomioistuinten arvoaltaan perustuvana oikeuskäytännönä ilman nimenomaisia pykäläiä.¹¹⁰ Meidän maassamme on kehitys po. suhteessa ollut omalaatuinen. Ylin oikeusaste on itse ollut mukana lakeja säätämässä, joten oli vaikeata ajatella niitä tuomitsemassa omia aikaansaannoksiaan perustuslainvastaisiksi, senaatin oikeusosaston jäsenten asema ja toiminta sortovuosina aiheutti poliittisia reaktioita, jotka eivät sallineet ylimmälle oikeusasteelle po. oikeutta, minkä lisäksi asiaan vaikutti jyrkkä epäsuhde eduskunnan ja korkeimman tuomioistuimen välillä (ks. Kastari, LM 1964 s. 912 ss.). Kuitenkin näiden tekijöiden, joiden on katsottu asettaneen esteen tuomioistuinten oikeudelle tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, on katsottava olevan lähinnä sosiologisia eikä normatiivisia. Näin ollen on tuskin juridista estettä sille, että kielteinen asenne käytännön tietä muuttuisi ja tuomioistuimet saisivat niille luonnollisesti kuuluvan aseman valtiosäännön vartijoina (Kastari, LM 1960 s. 106 ss. ja LM 1964 s. 920).

Entä mikä asema on nyt käsillä olevassa yhteydessä yleisillä oikeusperiaatteilla? Voiko viranomainen jättää kunnallisen säädöksen soveltamatta sen vuoksi, että se todetaan yleisten oikeusperiaatteiden vastaiseksi? Ongelma lankeaa osittain yhteen sen kysymyksen kanssa, saadaanko säädösten perustuslainmukaisuus tutkia. Jos nimittäin asianomainen yleinen oikeusperiaate on ilmaistu juuri perustuslaissa, ongelmat ovat täysin identtiset. Näin ollen probleema jää itse asiassa koskemaan ainoastaan sellaisia oikeusperiaatteita, jotka eivät ole nimenomaan perustuslaissa ilmaistut, vaan ovat vieläkin yleisemmässä

¹⁰⁹ Vrt. Hidén, LM 1964 s. 591 ss.

¹¹⁰ Kastari, Juhlajulkaisu s. 127 ss., 142. Ks. myös sama, LM 1960 s. 105 ja LM 1958 s. 534.

mielessä johdettavissa oikeusjärjestyksestä. Probleemaa vaikeuttaa se seikka, että säädännäisten ja säätämättömien oikeusperiaatteiden raja ei ole selvä.

Jos jo kysymys kunnallisten säädösten perustuslainmukaisuuden tutkimisesta on edellä sanotun mukaisesti avoin, saatetaan sanoa, että väljien yleisten oikeusperiaatteiden asema puheena olevassa suhteessa muodostuu jo niin epäselväksi, ettei säädöstä niihin nojaten saada jättää soveltamatta. Tämä kanta lienee hyväksyttävä ainakin sellaisissa tapauksissa, jolloin säädöksen soveltamatta jättäminen johtaisi samalla siihen, että itse valtuuttava laki samalla mitätöitäisiin. Sen sijaan sellaisissa tapauksissa, joissa valtuuttava laki ja sen nojalla annettu säädös ovat edellä sanotuin tavoin toisistaan riippumattomia, tulee kysymys vaikeammaksi. Ainakin silloin kuin säädös selvästi sotii jotain yleisesti hyväksyttyä oikeusperiaatetta vastaan, voitaneen katsoa, että viranomainen on oikeutettu kieltäytymään sitä soveltamasta. Tämän kannan puolesta puhuu se seikka, että alemmanasteisiin säädöksiin voitaisiin muutoin sisällyttää oikeusperiaatteiden vastaisia säännöksiä, jos se vain onnistuu valtuuttavaa lakia rikkomatta.

Tässä yhteydessä voidaan viitata myös siihen, että HM 92² § puhuu nimenomaan tuomioistuimen tai muun virkamiehen *velvollisuudesta*. Nyt voitaisiin kenties ajatella, että virkamiehen *oikeus* puheena olevassa suhteessa muodostaisi kokonaan erillisen probleemaryhmän.¹¹¹ Tämä merkitsisi sitä, että kysymys yleisten oikeusperiaatteiden merkityksestä kunnallista säädöstä sovellettaessa olisi ainakin osittain riippumaton HM 92² §:n tulkinnasta.

Säädöksen soveltamisen yhteydessä voidaan siis tutkia sen sisällöllinen laillisuus, se että kompetenssirajaa ei ole ylitetty (aineellinen puoli). Mutta onko viranomainen oikeutettu kieltäytymään soveltamasta säädöstä myös silloin, jos havaitaan sen syntyneen laittomassa järjestyksessä (muodollinen puoli)? Olisin taipuvainen yhtymään tässä Suvirantaan, jonka mukaan näyttäisi mahdolliselta, että siihen onko päätös syntynyt lain mukaisessa järjestyksessä, olisi kiinnitettävä huomiota vain vahvistamis- tai hyväksymispäätöksestä valitettaessa.¹¹² Tuntuu arvelluttavalta, jos soveltava viranomainen voisi jonkun vähä-

¹¹¹ Näin Hidén, LM, 1964 s. 594. — Ks. Kastari, LM 1960 s. 106, alav. 31.

¹¹² Suviranta s. 264, alav. 5. — Toiseen suuntaan Strömberg s. 281.

pätoisen muotorikkeen, puutteellisen kokouskutsun tms. perusteella mitätöidä koko säädöksen ehkä vuosia sen jälkeen, kun se on vahvistettu. On lähdettävä siitä, että laillisuusvalvonta säädöstä sovellettaessa on poikkeusluontoinen toimenpide ja oikeuttaa luopumaan soveltamisesta vain silloin, jos säädös sisällöltään on katsottava lainvastaiseksi. Ilman muuta on selvää, että säädöstä sovellettaessa ei saa tutkia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.¹¹³

Kun viranomainen yksittäistapauksessa kieltäytyy soveltamasta jotain kunnallista säädöstä, toimenpiteellä ei ole muita viranomaisia sitovaa vaikutusta. Kun joku toinen viranomainen joutuu saman probleeman eteen, ei se ole velvollinen menettelemään samalla tavoin. Ei edes ylimpien tuomioistuinten ratkaisuille ole tässä, sen paremmin kuin muissakaan yhteyksissä, muodollisesti sitovaa vaikutusta. Eri asia on, mitä tietyn säädöksen soveltamatta jättäminen tosiasiallisesti vaikuttaa kysymyksen tullessa toisen viranomaisen harkittavaksi.¹¹⁴ Tästä seuraa myöskin se, että säädöksen soveltamatta jättäminen ei sisällä sen muodollista kumoamista.¹¹⁵

Jos jonkun säädöksen soveltamatta jättäminen johtaa pysyvään käytäntöön, syntyy omalaatuinen tilanne. Säädös on menettänyt tehokkuutensa. Tällöin on aiheutta kysyä, onko säädös ylipäänsä enää voimassa? Onko kunnallinen säädös, joka on annettu laillisessa järjestyksessä, mutta jota siitä huolimatta ei tosiasiallisesti sovelleta, voimassa olevaa oikeutta? Tähän oikeusteoreettiseen ongelmaan ei tässä yhteydessä enemmälti puututa. Toisessa yhteydessä olen asettunut sille kannalle, että kysymys muodostuu erilaiseksi siitä riippuen, mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Ratkaisunäkökulmasta, tuomioistuinten kannalta, ongelma voi muodostua toiseksi kuin esim. kansalaisen näkökulmasta arvosteltuna.¹¹⁶

¹¹³ Ks. myös *Strömberg* s. 280.

¹¹⁴ *Sipponen* s. 674 ss.

¹¹⁵ Vrt. myöskin *Strömberg* s. 280.

¹¹⁶ Ks. lähemmin *Makkonen* s. 57 ss. — Termiä »tehokkuus» (effektiviteetti) käytettäessä on pidettävä erillään voimassaoloprobleema sellaisista asioista kuin hallinnon tehokkuus- ja rationaalisuuskysymykset (*Meyer*, NAT 1954 s. 189 ss. ja *Strömberg* s. 236 ss.). Voimassaolon kannalta vrt. myöskin *Kelsenin* tunnettua erottelua validity/efficacy (General Theory of Law and State. Cambridge 1949 s. 39 ss.).

D. Muita laillisuuden valvontakeinoja

Edellä selostetut laillisuusvalvontakeinot kohdistuivat yhtäältä sädöksen hyväksymisen yhteydessä tapahtuvaan valvontaan ja toisaalta valvontaan säädöstä sovellettaessa. Tämän lisäksi on vielä eräänlaisena laillisuuden valvontakeinona mainittava toimenpiteet, joihin voidaan ryhtyä ellei kunta täytä sille lain mukaan kuuluvaa pakollisen säädöksen hyväksymisvelvollisuutta.

Tässä suhteessa on ensinnä mainittava KL 184 §, jonka mukaan LH:n asiana on pitää silmällä, että kuntain asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaan, niin myös tarvittaessa antaa kuntain viranomaisille neuvoja ja ohjeita sekä vaatia niiltä tietoja kunnallisasioista ja lausuntoja. Tämän rinnalle kuuluu LHA 7 §:n 4) kohta, jonka mukaan LH:n tehtävänä on valvoa ja tarkkailla itsehallintoyhdyskuntien toimintaa ja erityisesti pitää silmällä, että kuntain asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaan sekä tarvittaessa antaa niiden viranomaisille neuvoja ja ohjeita. Näiden pykälien mukainen valvontaoikeus tuottaa LH:lle ainoastaan oikeuden ryhtyä toimenpiteisiin kunnallista viranomaista vastaan, silloin kun tämä laiminlyö sille säädetyn velvollisuuden.¹¹⁷ Asian luonnosta johtuu, että tämä valvontaoikeus ei koske kunnan vapaaehtoista toimipiiriä.

Selostetun KL 184¹ §:n perusteella LH voi siis velvoittaa kunnan hyväksymään sellaisen pakollisen säädöksen, joka lain mukaan kuuluu kunnan pakollisiin tehtäviin. Nämä yleissäännökset ovat kuitenkin voimassa ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei puheena olevassa suhteessa ole olemassa erikoislaeissa omia asiaa koskevia säännöksiä. Tällainen erikoissäännös on ensiksikin RakL 143¹ §:ssä (250/1966). Siinä säädetään, että milloin rakennusjärjestyksen, asema- tai rakennuskaavan tai tonttijaoen hyväksyminen tai niiden tai yleiskaavan muuttaminen katsotaan tarpeelliseksi, voi sisäasiainministeriö asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä ja alistettava ministeriön vahvistettavaksi. Rakennusjärjestyksen ja kaavamääräysten osalta siis nyt kysymyksessä oleva valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle. Viimeksi mainitulle viranomaiselle kuuluu niinikään VäestöL 28 §:n (261/1963) mukaan määrätä, että mm. väestönsuojelujärjestys voidaan vaatia määrääjässä hyväksyttäväksi ja, milloin se on tarpeen,

¹¹⁷ Kuuskoski—Hannus s. 586; Aura, SKL 1917 s. 132.

myöskin alistettava vahvistettavaksi. Vastaavat määräykset terveydenhoitojärjestyksen osalta voi antaa lääkintöhallitus (TervL 14² §). PaloL 50 § puolestaan määrää, että jos kunnan palotoimessa on huomattavia epäkohtia, joita ei muutoin saada oikaistuksi tai poistetuiksi, on LH:n sopivilla pakkokeinoilla saatettava kunta täyttämään tehtävänsä. Lienee katsottava, että tämän lainkohdan perusteella kunta voidaan velvoittaa laatimaan myöskin palojärjestys, joskin toisaalta on todettava, että pykälä tältä osin käytännössä lankeaa yhteen edellä mainittujen yleissäännösten kanssa.

Kun kuntaa ei voida velvoittaa hyväksymään vapaaehtoista säädöstä ja edellä lueteltujen säädösten osalta on olemassa erikoismääräykset, voidaan todeta, että mainituilla yleissäännöksillä on käyttöä ainoastaan poliisijärjestyksen suhteen, edellyttäen, että se katsotaan pakolliseksi.

Mitä tulee pakkokeinoihin velvoitettaessa kuntia hyväksymään tiettyä säädöstä, on asiasta ensinnäkin olemassa erikoismääräyksiä. Mainitun RakL 143¹ §:n mukaan sisäasiainministeriö voi ryhtyä toimenpiteisiin kaupungin velvoittamiseksi uhkasakolla noudattamaan määräystä laatia määräajassa rakennusjärjestys tai kaavamääräykset. PaloL 50 § puolestaan puhuu »sopivista pakkokeinoista», jolloin kysymykseen tulee juuri uhkasakko. Muita tapauksia varten ei ole olemassa nimenomaista oikeutta pakkokeinojen käyttämiseen. Mitä LH:een tulee, voinee se ulosottolain voimaanpanoasetuksen 11 §:n ja LHA 13² §:n nojalla käyttää uhkasakkoa. Viimeksi mainittujen lainkohtien mukainen oikeus uhkasakkojen käyttämiseen ei kuitenkaan ulotu muihin viranomaisiin kuin LH:een. Kun VäestöL 28 §:n mukaan sisäasiainministeriöllä on edellä mainittu valta vaatia väestönsuojelujärjestys määräajassa hyväksyttäväksi, mutta lainkohdassa ei mainita oikeutta pakotteiden käyttämiseen, niin seuraako siitä, että minkäänlaiset pakkokeinot eivät tulisi kysymykseen? Siihen nähden, että LH:lla on KL 184 §:n ja LHA 7 §:n 4) kohdan mukaan yleinen oikeus valvoa, että kunta täyttää lailliset velvollisuutensa, täytynee katsoa, että LH:n valta sanottujen säännösten sekä ulosottolain voimaanpanoasetuksen 11 §:n ja LHA 13 §:n nojalla ulottuu uhkasakon käyttämiseen kunnan velvoittamiseksi antamaan väestönsuojelujärjestys. Jos kuitenkin sisäasiainministeriö on jo määrännyt sen hyväksyttäväksi, voinee LH uhkasakkomääräyksellä ainoastaan täydentää sisäasiainministeriön antamaa määräystä.

Uhkasakkomääräys kunnan velvoittamiseksi antamaan pakollinen säädös voitaneen asettaa kunnalle sinänsä, kunnallisvaltuustolle taikka henkilökohtaisesti niille henkilöille, joiden tehtäviin kuuluu asiasta huolehtiminen.¹¹⁸ Tällainen uhkasakko pakkokeinona tuomitaan, kuten aikaisemmin on mainittu, määrämärkoin.

Valtiolla on käytettävänä ainoastaan edellä mainitut pakkokeinot kunnan velvoittamiseksi hyväksymään pakollinen säädös. Sen sijaan mikään valtion viranomainen ei voi suoraan antaa säädöstä kunnan puolesta, kuten asianlaita lieene Ruotsissa eräissä tapauksissa.¹¹⁹

Eräänlaista valvontaa tarkoittavat myöskin erilaiset mallisäännöt, joita Suomen Kaupunkiliitto ja Maalaiskuntien Liitto julkaisevat. Niillä pyritään lähinnä yhdenmukaisuuteen, mutta koska ne laaditaan asiantuntijoiden toimesta, tulee samalla kiinnitetyksi huomio myös lailisuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Ainakin rakennus-, palo- ja poliisijärjestyksien mallit on julkaistu Suomen Kaupunkiliiton toimesta ja Maalaiskuntien Liitto on lisäksi laatinut ainakin terveydenhoito- ja väestönsuojelujärjestyksien mallit.¹²⁰ Mallisäännöt eivät tietenkään ole kuntia sitovia, ne antavat vain yleisen ohjeen ja pyrkivät eliminoimaan riskin erilaisista säädöksistä.

¹¹⁸ Kuuskoski—Hannus s. 588.

¹¹⁹ Ks. Strömberg s. 238.

¹²⁰ Tietoja kaupungeista ja kauppaloista sekä kaupunkiliitosta. Suomen Kaupunkiliiton julkaisu 1967 s. 50; Maalaiskuntien Liiton ohje- ja johtosääntökokoelman aakkosellinen hakemisto (moniste). — Lainvalmistelukunnan toimesta julkaistiin aikoinaan rakennusjärjestyksen mallit kaupungeille, kauppaloille, taajaväkisille yhdyskunnille ja rakennussuunnitelma-alueille (Lvk n:o 4/1934 ja 7/1935). Ks. myös Kytömaa s. 580.

DIE GEMEINDLICHE SATZUNGSGEWALT

Zusammenfassung

I

Die Verfassung Finnlands enthält keine Bestimmungen, laut denen die Gemeinden das selbständige Recht hätten, verpflichtende Rechtsvorschriften zu erlassen. Die allgemeine Gesetzgebungsgewalt ist ausschliesslich beim Parlament und beim Präsidenten der Republik konzentriert, und ausser diesen beiden kennt die Verfassung lediglich den Ministerrat als ein weiteres Rechtsvorschriften erlassendes Organ. Über die gemeindliche Selbstverwaltung ist festgesetzt (§ 51 Abs.2 der Verfassung), dass die Verwaltung der Gemeinden auf der Selbstverwaltung der Staatsbürger fussen soll, und zwar nach den Bestimmungen besonderer Gesetze. Art und Ausdehnung der Selbstverwaltung werden also von diesen Gesetzen abhängig gemacht. Sie enthalten zahlreiche Vorschriften, die den Gemeinden das Recht gewähren oder die Pflicht auferlegen, Rechtsvorschriften zu erlassen. Die vorliegende Untersuchung soll einen Querschnitt durch die Zuständigkeit der Gemeinde geben, soweit es sich um die mit der allgemeinen gesetzgeberischen Gewalt des Staates vergleichbare Kompetenz handelt, verpflichtende Rechtsnormen festzusetzen.

Es werden jedoch nicht alle solchen gemeindlichen Bestimmungen und Beschlüsse zum Gegenstand der Untersuchung gemacht, von denen man grundsätzlich der Ansicht sein kann, dass sie Rechtsnormen enthalten, sondern die Untersuchung wird auf solche Vorschriften beschränkt, denen für den Fall des Verstosses gegen die in ihnen enthaltenen Bestimmungen eine ausdrückliche Strafandrohung beigegeben ist. Dadurch werden u.a. die Dienstanweisungen beiseitegelassen, die — obgleich sie strukturell Rechtsnormen sind — eine andere Funktion haben als die mit Strafsanktionen versehenen Satzungen.

Beiseitegelassen werden auch alle vom Magistrat erlassenen Vorschriften, weil der Magistrat heutzutage keine gemeindliche Behörde mehr ist.

Wenn in der Untersuchung Ausdrücke wie »Zuständigkeit«, »Selbstverwaltung«, »Dezentralisation«, »Delegation«, »Gesetzgebung«, »Rechtsprechung« u.a. vorkommen, ist im Hinblick auf die Argumentation zu bemerken, dass der richtige Inhalt von Ausdrücken dieser Art sich mit Hilfe der Untersuchung nicht klären lässt. Wir können in der wissenschaftlichen Forschung die Frage nach der *richtigen* Definition bei den betreffenden Begriffen gar nicht stellen. So hat man denn in der neuesten rechtstheoretischen Diskussion auf die als falsch anzusehende Denkweise aufmerksam gemacht, nach der die Fachausdrücke, die juristische Begriffe wiedergeben, wirklich etwas Reales decken, so dass wir wissenschaftlich klären könnten, was dieses Reale ist. In Wirklichkeit sind jedoch die meisten juristischen Fachausdrücke insofern »leer«, als sie keine Referenz in der Realität haben. Die Funktion juristischer Fachausdrücke ist im allgemeinen eine andere als die Darstellung der Wirklichkeit. Solcher Art sind auch die obengenannten Fachausdrücke.

II

In Finnland ist man von altersher der Ansicht, dass zum Bereich der Zuständigkeit der Gemeinden auch das Recht gehört, Ordnungsvorschriften zu erlassen, um in der betreffenden Gemeinde die allgemeine Ordnung und Sicherheit zu schützen. Das erste Gemeindegesetz in Finnland, das die Landgemeinden betraf, wurde 1865 erlassen und das entsprechende Gesetz über die Stadtgemeinden 1873. Diese Gesetze sahen ausdrücklich eine Kompetenz der erwähnten Art vor, nämlich das Recht zum Erlass von sog. Gemeindeordnungen. Nach dem heutigen, im Jahr 1948 erlassenen Gemeindegesetz haben die Gemeinden auch weiterhin das allgemeine Recht, Gemeindeordnungen zur Förderung der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der Gesundheitspflege und der Hafenverhältnisse sowie zur Bekämpfung der Trunksucht zu erlassen und für Übertretung dieser Ordnungen geeignete Geldstrafen anzudrohen.

Die erwähnte allgemeine Bestimmung ist jedoch zweitrangig geworden, weil Sondergesetze den Gemeinden die Pflicht auferlegen, ver-

schiedene Vorschriften auf den jeweils darin genannten Gebieten zu erlassen. Diese auf Sondergesetzen fussenden Gemeindeordnungen sind die Brandordnung, Bauordnung, Bevölkerungsschutzordnung, Polizeiordnung, Gesundheitspflegeordnung sowie die Verkehrsvorschriften. Ausserdem haben die Gemeinden das Recht, die Öffnungszeiten einiger Geschäfte und die mit der Gemeindeplanung zusammenhängenden sog. Planungsvorschriften festzulegen.

Die Brandordnung ist in allen Gemeinden obligatorisch und hat genauere Bestimmungen über das Feuerlöschwesen der betreffenden Gemeinde zu enthalten, zusätzlich zu dem, was Gesetze und Verordnungen vorschreiben. Der Erlass von Brandordnungen ist im Jahr 1933 der gemeindlichen Satzungsgewalt übertragen worden.

Auch die Bauordnung ist in allen Gemeinden obligatorisch; sie enthält Vorschriften über die Bautätigkeit und deren Überwachung, über Bauweise, Verkehrswege usw., je nach dem, was wegen der örtlichen Verhältnisse zusätzlich zu den Gesetzesbestimmungen als nötig angesehen wird. Das Gesetz und die dazugehörige Verordnung enthalten getrennt für Stadt- und für Landgemeinden Vorschriften über die Bestimmungen, die in Bauordnung aufzunehmen sind. Der gemeindlichen Satzungsgewalt ist der Erlass von Bauordnungen für Stadtgemeinden im Jahr 1932 und für Landgemeinden im Jahr 1967 übertragen worden.

Ob eine Bevölkerungsschutzordnung obligatorisch ist, richtet sich danach, ob es in der betreffenden Gemeinde ein sog. Schutzobjekt gibt. Falls kein solches vorhanden ist, entscheidet das Ministerium des Inneren, ob es die in Rede stehende Ordnung obligatorisch macht. Der Erlass von Bevölkerungsschutzordnungen gehört seit 1939 in den Bereich der gemeindlichen Satzungsgewalt.

Über die Frage, ob eine Polizeiordnung obligatorisch ist, werden in der Literatur verschiedene Meinungen geäussert, weil die Pflicht zum Erlass von solchen Ordnungen durch Verordnung und nicht durch Gesetz festgelegt ist. In jedem Fall wären die Gemeinden auch aufgrund der allgemeinen Vorschrift des Gemeindegesetzes über Gemeindeordnungen berechtigt, eine Polizeiordnung zu erlassen.

Die Gesundheitspflegeordnung ist nicht obligatorisch, sondern sie ist lediglich dann zu erlassen, wenn zu den allgemeinen Bestimmungen, die im Gesetz oder aufgrund des Gesetzes erlassen sind, zusätzliche

Vorschriften benötigt werden. Diese Regel ist schon in der kaiserlichen Verordnung von 1879 enthalten.

Bestimmungen über Verkehrsbeschränkungen oder über den Strassenbahnverkehr sowie Ordnungsvorschriften über Gefahren für den Verkehr, die ein Grundstück enthalten kann, gehören zu den freiwilligen Bestimmungen. Der Erlass einer besonderen Verkehrsordnung wird zum erstenmal in einer Verordnung vom Jahr 1929 erwähnt.

Ordnungen über die meisten der ebengenannten Gebiete haben die Gemeinden, wie gesagt, auch früher aufgrund der ihnen von den Gemeindegesetzen erteilten allgemeinen Ermächtigung erlassen können.

Bestimmungen über die Öffnungszeiten von Geschäften können die Gemeinden für Blumen-, Milch- und Fleischwarenläden sowie für Kioske erlassen. Diese Vollmacht ist durch ein Gesetz vom Jahr 1919 der Satzungsgewalt der Gemeinden hinzugefügt worden.

Die Planungsbestimmungen gliedern sich in solche über Stadtplanung, in die für Landgemeinden geltenden Bauplanungsvorschriften und in die Gesamtplanungsvorschriften, in denen die Hauptpunkte der künftigen Regelung und Baugestaltung für die betreffende Gemeinde festgelegt sind. Der Erlass von Stadtplanungsbestimmungen gehört zur Satzungsgewalt der Gemeinden seit 1931, der Erlass von Gesamtplanungsbestimmungen seit 1958 und von Bauplanungsbestimmungen seit 1967.

Alle gemeindlichen Satzungen werden von der Gemeindevertretung beschlossen. In der Hauptsache geschieht das in derselben Ordnung wie die Verhandlung der übrigen von der Gemeindevertretung zu entscheidenden Angelegenheiten. Der Beschluss, durch den irgendeine Satzung eingeführt wird, ist den Gemeindeangehörigen durch Anschlag bekanntzumachen; darüber gibt es besondere Vorschriften.

Der Beschluss über die Einführung einer gemeindlichen Satzung ist der zuständigen Staatsbehörde zur Bestätigung anheimzustellen, ausgenommen Bestimmungen über die Öffnungszeiten von Geschäften und Ordnungsvorschriften über Gefahren für den Verkehr, die ein Grundstück enthalten kann. Die Regierungsbezirksverwaltung bestätigt die Brandordnung, die vom Gemeindegesetz vorgesehenen Gemeindeordnungen mit Ausnahme der die Förderung der Hafenverhältnisse betreffenden, die Bauordnung, wenn es sich um eine Landgemeinde handelt, ferner den Bauplan, die Polizeiordnung, die Vorschriften über Verkehrsbeschränkungen und über den Strassenbahnverkehr. Das Innenministe-

rium bestätigt die Bevölkerungsschutzordnung, die Bauordnung, wenn es sich um eine Stadt handelt, ferner die Gemeindeordnung über die Förderung der Hafenverhältnisse, die Gesamtplanung und die Stadtplanung. Das Zentralamt für Gesundheitswesen bestätigt die Gesundheitspflegeordnung. Die Gesetzgebung enthält Sondervorschriften über das Anheimstellungsverfahren.

Nachdem eine gemeindliche Satzung bestätigt worden ist, muss sie noch durch Anschlag den Gemeindeangehörigen bekanntgemacht werden. Sie wird vom Tage der Bekanntmachung an befolgt, wenn sie nicht selbst eine Bestimmung über die Zeit ihres Inkrafttretens enthält.

Die Strafsanktion für den Fall der Übertretung gemeindlicher Satzungen ist nach zwei verschiedenen Systemen geregelt. In einigen Fällen wird im Gesetz die Instanz, die eine gemeindliche Satzung erlässt, ausdrücklich bevollmächtigt, auch die Sanktionen festzusetzen. In anderen Fällen wiederum ist es nicht möglich, in die Satzung selbst eine Strafandrohung aufzunehmen, sondern die Sanktion ist schon im ermächtigenden Gesetz geregelt, so dass lediglich die Festlegung des Tatbestandes des sanktionierten Verhaltens der Zuständigkeit des gemeindlichen Gesetzgebers überlassen bleibt. Es können mehrere unterschiedliche Sanktionen für Übertretung derselben Satzung in Frage kommen.

Als Sanktionen der Brand-, Bau-, Bevölkerungsschutz- und Gesundheitspflegeordnung sowie der Verkehrs- und Planungsvorschriften kommen in erster Linie Geldstrafe und Gefängnis in Frage. Diese Sanktionen sind im ermächtigenden Gesetz unter Anwendung des Blancostrafsystems festgelegt und können nicht in die gemeindlichen Satzungen selbst aufgenommen werden. Die Strafe wird vom allgemeinen Gericht verhängt. Als Sanktion der Bestimmungen über die Öffnungszeiten von Geschäften kommt lediglich Geldstrafe in Frage. Die Strafandrohungen können in die betreffenden Satzungen selbst aufgenommen werden; sie kommen in Frage als Sanktionen der im Gemeindegesezt vorgesehenen Gemeindeordnungen und der Polizeiordnung. Die angedrohten Geldstrafen verhängt auf dem Lande das Bezirksgericht und in der Stadt der Magistrat, wenn nicht das Rathausgericht der betreffenden Stadt ausdrücklich für zuständig erklärt worden ist. Entsprechend steht in den Landstädten das Ordnungsgericht an erster Stelle. Die Strafandrohung als Zwangsmittel dient als Sanktion der Polizeiordnung, der Bauordnung, der Planungsvorschriften, der Bevöl-

kerungsschutzordnung und der Gesundheitspflegeordnung. Diese Strafen werden von derselben Behörde verhängt, die die jeweilige Strafe angedroht hat. Für den Fall der Übertretung von Brandordnung, Bauordnung und Planungsvorschriften gibt es auch die Androhung von Ersatzvornahme. Ferner kommen in einigen Fällen für Verstöße gegen gemeindliche Satzungen die sog. unmittelbaren Zwangsmittel in Frage. Dazu gehören die Unterbrechung von Bauarbeiten sowie solche Fälle, in denen die zuständige Behörde die Vollmacht hat, sofort und ohne vorherige Androhung irgendeine Arbeit auf Kosten dessen, der sie versäumt hat, ausführen zu lassen. Diese Ersatzvornahme kommt in Frage bei Übertretungen der Bevölkerungsschutzordnung, der Gesundheitspflegeordnung und der Brandordnung.

III

Das Gemeindegesetz sieht bei seiner Festlegung der Zuständigkeit der Gemeinde eine Einteilung vor, und zwar in die beschlussfassende Gewalt der Gemeindevertretung einerseits und die ausführende Gewalt und Verwaltung andererseits, die dem Gemeindevorstand, den Ausschüssen und den Beamten zusteht. Diese Einteilung kam schon im Gemeindegesetz von 1865 vor. Dabei dürfte die staatsrechtliche Einteilung in gesetzgebende Gewalt und Regierungsgewalt nachgeahmt worden sein. Etwas anderes ist jedoch die Frage, ob man mit dieser Massnahme gerade die Lehre von der Dreiteilung der Gewalt (Montesquieu) in der Rechtsordnung Finnlands hat einbürgern wollen. Man kann sich auch denken, dass rein praktische Ziele das Motiv des Gesetzgebers gewesen sind. In der Praxis ist jedoch die Lehre von der Dreiteilung der Gewalten nicht verwirklicht worden, sondern in vieler Hinsicht ist die Gemeindevertretung ein Verwaltungsorgan, und andererseits haben Gemeindevorstand und Ausschüsse eine recht selbständige Entscheidungsgewalt. Der Erlass einer gemeindlichen Satzung seitens der Gemeindevertretung ist seiner Struktur nach normale Verwaltungstätigkeit, so dass man sagen kann, dass ein gemeindlicher Gesetzgebungsakt ein Verwaltungsakt ist, der sich lediglich aufgrund seines Endergebnisses von der gewöhnlichen Verwaltung unterscheiden lässt.

Wenn § 51 der Verfassung von der gemeindlichen Selbstverwaltung spricht und § 4 des Gemeindegesetzes die sog. allgemeine Zuständigkeit

der Gemeinde definiert, ist es nicht notwendig, nach traditioneller Weise der Ansicht zu sein, dass damit nur die Verwaltung gemeint sei und die ebengenannten Paragraphen nicht auf eine Normengebungskompetenz der Gemeinde hindeuteten. Nichts hindert uns, die Paragraphen so auszulegen, dass sie feststellenden und totalen Charakter haben und somit auf die gemeindliche Zuständigkeit im allgemeinen hinweisen. Zu der traditionellen Anschauung dürfte beigetragen haben, dass man sich an die Begriffe der Lehre von der Dreiteilung der Gewalten geklammert hat; es kann jedoch nicht die Ansicht vertreten werden, dass diese Begriffe bei der Untersuchung gemeindlicher Zuständigkeitsfragen irgendeinen Argumentswert hätten.

Es ist auch nicht notwendig, zu einer Delegationskonstruktion seine Zuflucht zu nehmen, und zwar in dem Sinne, dass sie Zuständigkeit der Gemeinde sich ausschliesslich dadurch erklären liesse, dass der Staat etwas von seiner Gewalt den Gemeinden abgetreten hätte. Offensichtlich bedeutet die Zuständigkeit der Gemeinde — einschliesslich der Satzungscompetenz — lediglich eine tatsächliche Kompetenzregelung, die als Erklärungsgrundlage keine Vorstellung von einer Machtabtretung des Staates erfordert. »Zuständigkeit« bedeutet nur, dass die betreffenden Massnahmen rechtliche Wirkungen haben; es handelt sich um eine bestimmte auf das Gesetz gegründete Sachlage, um eine soziale Relation.

IV

Die finnische Verfassung sieht in ihren Bestimmungen über die Kompetenz der obersten Staatsorgane vor, dass es Gesetze, Verordnungen und Regierungsbeschlüsse gibt. Der Fachausdruck »Gesetz« bezeichnet in vielen Paragraphen das Gesetz im sog. materiellen Sinne (eine Rechtsvorschrift überhaupt), in einigen anderen Zusammenhängen dagegen das Gesetz im formalen Sinne. Zur Typologie der Gesetze gehören ferner Ausnahmegesetze, Ermächtigungsgesetze, Blankett- und Rahmengesetze. Die Gesetze, die die gemeindliche Satzungscompetenz festlegen, sind meistens gerade Rahmengesetze. Auch kennt die finnische Verfassung verschiedene Typen von Verordnungen. Die wichtigsten von ihnen sind die unmittelbar auf der Verfassung fussenden wichtigsten von ihnen sind die unmittelbar auf der Verfassung fussenden selbständigen Verordnungen und die Ausführungsverordnungen zu

Gesetzen. Zur staatlichen Gesetzgebung sind auch örtliche Verfügungen zu rechnen, die auf niedrigerer Stufe stehen als die eben genannten Satzungen, wie etwa die vom Innenministerium und von den Regierungsbezirksverwaltungen erlassenen Polizeivorschriften.

Verschiedene Meinungen sind darüber geäußert worden, ob die gemeindliche Selbstverwaltung Grundgesetzschutz genießt. Da das Grundgesetz die Einteilung in Gemeinden als die Grundeinteilung des Staatsgebiets vorsieht, muss man wohl die Ansicht vertreten, dass die gemeindliche Selbstverwaltung nicht durch ein gewöhnliches Gesetz ausser Kraft gesetzt werden kann, obgleich die Zuständigkeit der Gemeinden mit Ausnahme des allgemeinen Paragraphen der Verfassung auf Gesetzen fusst, die auf dem gewöhnlichen Gesetzgebungsweg erlassen sind. Die Sache ist so zu verstehen, dass das Grundgesetz eine solche Gesetzgebung vorsieht, dass man von wirksamer Tätigkeit der Gemeinden sprechen kann. Etwas anderes ist die Frage, was für eine Zuständigkeit die Gemeinden haben sollen, damit das vom Grundgesetz vorgesehene System zu bestehen vermag. Man muss die Ansicht vertreten, dass die Satzungsgewalt nicht zu den dafür erforderlichen Grundvoraussetzungen gehört. Es lässt sich durchaus denken, dass die Fragen, die heute durch gemeindliche Satzungen geregelt werden, in den Bereich der staatlichen Gesetzgebung einbezogen würden, ohne dass die Aktionsfähigkeit der Gemeinden dadurch aufgehoben würde. Das könnte durch ein gewöhnliches Gesetz geschehen und würde nicht den Weg der Grundgesetzgebung erfordern.

Das Gemeindegesetz bestimmt, dass die Rechte der Gemeinde oder die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben ihr nicht anders als durch Gesetz entzogen werden können und dass ihr nicht auf andere Weise neue Pflichten oder Aufgaben auferlegt werden dürfen. Das führt zu der Frage, wie das Verhältnis einer gemeindlichen Satzung zu einer staatlichen Verordnung ist. Obwohl die gemeindliche Selbstverwaltung auch vor dem Erlass des eben erwähnten Paragraphen auf das Gesetz gegründet war, folgt daraus nicht notwendig, dass den Gemeinden keine Aufgaben durch Verordnung hätten übertragen werden können. In der Praxis hat sich denn auch die Zuständigkeit der Gemeinde in mancher Hinsicht auf Verordnungen gegründet. Von Bedeutung ist es auch, welchen Typs die betreffenden Verordnungen sind. Den erwähnten Paragraphen des Gemeindegesetzes brauchen wir nicht so auszulegen, dass er ohne weiteres alle Verordnungstypen

bedeute. Das einzige, was man wohl sicherlich sagen kann, ist, dass durch eine gewöhnliche Verwaltungsverordnung die Kompetenz der Gemeinde weder erweitert noch verringert werden kann. Hingegen dürften mit dem Paragraphen nicht die Ausführungsverordnungen von Rahmengesetzen gemeint sein. Gerade durch diese Verordnungen hat man in der Praxis den Gemeinden zahlreiche Aufgaben übertragen. Bei der Untersuchung des Verhältnisses zwischen Verordnung und gemeindlicher Satzung sind die rechtsgeschichtlichen Faktoren offenbar von beträchtlicher Bedeutung. Gerade auf diesem Gebiet dürfte der Einfluss des Gewohnheitsrechts bemerkenswert sein. Man muss auch die Ansicht vertreten, dass der Staat das Recht hat, zum Schutz gesamtstaatlicher Interessen Parallelverordnungen auf den Gebieten zu erlassen, auf die sich die gemeindliche Satzungsgewalt erstreckt. Die Gemeinde kann kein Satzungsmonopol in Sachen von mehr als örtlich begrenztem Interesse beanspruchen.

V

Die Untersuchung über die gemeindliche Satzungsgewalt gipfelt in der Frage nach den Grenzen der Kompetenz und nach der Gesetzmässigkeitsaufsicht. Die Grenzen der Satzungsgewalt werden in erster Linie durch das ermächtigende Gesetz festgelegt. Ausserdem sind die übrige Gesetzgebung und die sog. allgemeinen Rechtsprinzipien zu berücksichtigen. In diesem Rahmen hat der gemeindliche Gesetzgeber das Recht, nach freiem Ermessen die jeweilige Angelegenheit in der Weise zu regeln, die er als die zweckmässigste ansieht.

Will man die vom Gesetz gezogenen Schranken klären, so handelt es sich hauptsächlich um Auslegung. Wie Auslegungsfragen überhaupt, kann auch diese Frage entweder technischer Natur sein und Einzelfälle betreffen oder andererseits zu umfangreicheren grundsätzlichen Fragen führen. Die am schwersten zu lösenden Probleme sind solche, bei denen man im ermächtigenden Gesetz keinerlei Anleitung dafür findet, ob irgendeine Bestimmung in eine gemeindliche Satzung aufgenommen werden kann; dann muss man die Sache auf andere Gesetze gestützt entscheiden. Als Beispiel hierfür mag der seinerzeit ausgetragene Streit darüber angeführt werden, ob durch gemeindliche Satzung über die Instandhaltung und Sauberhaltung der Strassen bestimmt werden darf. Diese Frage war mit dem Problem verknüpft, was der

Ausdruck »öffentliche Last« im Grundgesetz bedeutet. Selbstverständlich ist es nicht erlaubt, durch gemeindliche Satzung etwas zu verbieten, was aufgrund eines allgemeinen Gesetzes gestattet ist. Die grössten Beschränkungen, die das Gesetz dem gemeindlichen Gesetzgeber auferlegt, betreffen die Festlegung von Sanktionen. Der grösste Teil von ihnen fusst, wie oben erwähnt, auf den in Gesetzen enthaltenen Blancostrafbestimmungen. Durch gemeindliche Satzung kann sowieso keine solche Tat kriminalisiert werden, für die schon ein allgemeines Gesetz eine Strafe androht.

Die allgemeinen Rechtsprinzipien können entweder ausdrücklich in Gesetzen ausgesprochen sein oder aber gewissermassen versteckt in der Rechtsordnung enthalten sein. Das Problem ihrer Anwendung liegt nicht so sehr darin, dass man solche Prinzipien nicht feststellen könnte, als vielmehr in ihrem allgemeinen Charakter. Sie können so weit gefasst sein, dass es möglich ist, aus ihnen viele, sogar einander entgegengesetzte Entscheidungen herzuleiten. Die für die gemeindliche Satzungscompetenz wichtigsten Prinzipien sind die sog. Grundrechte der Verfassung (Immunitätsprinzipien) und die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsrechts, die das freie Ermessen einschränken. Von den Grundrechten nennt die Verfassung erstens das Prinzip der Gleichheit und ferner, dass jeder Statsbürger inbezug auf Leben, Ehre, persönliche Freiheit und Eigentum geschützt ist; für den Fall der Enteignung von Vermögen aufgrund eines öffentlichen Bedürfnisses ist durch Gesetz volle Entschädigung festzusetzen. Weiter gehören zu den Grundrechten die Religionsfreiheit, die Freiheit des gesprochenen und gedruckten Wortes, der Hausfriede sowie das Brief-, Telegramm- und Telefongeheimnis. Zu den Grundrechten gehört auch, dass kein Staatsbürger von einem andern Gericht abgeurteilt werden darf als von dem, das nach dem Gesetz für ihn zuständig ist; ferner gehört dazu die Gewerbefreiheit. Es ist klar, dass die gemeindliche Satzungsgewalt sich in den Grenzen dieser Immunitätsprinzipien zu halten hat. In die Satzungen darf nichts aufgenommen werden, was die ebengenannten Rechte verletzen würde.

Als Prinzipien, die das freie Ermessen einschränken, werden das Zweckgebundenheitsprinzip, das Objektivitätsprinzip, das Proportionalitätsprinzip und das Gleichheitsprinzip genannt. Das erstgenannte enthält das Verbot des Missbrauchs der Macht (*détournement de pouvoir*), während das Objektivitätsprinzip verlangt, dass eine Verwaltungsent-

scheidung objektiv begründbar sein soll. Das Proportionalitätsprinzip betont den Gesichtspunkt, dass der Grad der Strenge eines Verwaltungsaktes der allgemeinen Art dieses Aktes anzupassen ist. Zum Gleichheitsprinzip gehört der Gedanke der Gleichberechtigung aller Staatsbürger. Von diesen Prinzipien wird lediglich das letztgenannte ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen. Es ist jedoch keine Übertreibung zu sagen, dass sie alle als allgemeine Rechtsgrundsätze in der Grundideologie der finnischen Rechtsordnung enthalten sind, wenn auch ihre Anwendungsmöglichkeit im Einzelfall eine andere Frage ist. Hinsichtlich des Zweckgebundenheitsprinzips ist in der Rechtspraxis der neueren Zeit auf die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts vom 12. 9. 1952 hinzuweisen, in der erklärt wird, dass die Gemeinde für Kioske, die auf gemeindeeigenen Grundstücken stehen, keine längeren Öffnungszeiten bestimmen darf als für solche, die sich auf privaten Grundstücken befinden. Die Prinzipien, die das freie Ermessen einschränken, haben eine sehr grosse Unbestimmtheitszone, und in der Praxis muss man die Tragweite der diese Prinzipien betreffenden Präzedenzfälle mit gewissen Vorbehalten beurteilen. Die Urteile der finnischen Gerichte dürften in erster Linie Entscheidungen in casu sein, aus denen sich umfangreichere Prinzipien nur schwer ableiten lassen.

Damit es sinnvoll ist, von Fehlern in der Verwaltungstätigkeit zu sprechen, muss es für den Fall von Kompetenzüberschreitungen Überwachungsmittel geben. In Finnland bestehen keine besonderen Verfassungsgerichte für diesen Zweck. Die vorhandenen Überwachungsmittel kann man in zwei Hauptgruppen einteilen: die Überwachung bei der Annahme der betreffenden Satzung und die Überwachung bei ihrer Anwendung. Zu den erstgenannten Mitteln gehört erstens die Pflicht des Gemeindevorstands, die Gesetzmässigkeit der Beschlüsse der Gemeindevertretung zu kontrollieren. Erkennt der Gemeindevorstand, dass ein Beschluss der Vertretung gesetzwidrig ist, so darf er ihn nicht ausführen. Eine andere Form der Überwachung ist die Anheimstellung zur Prüfung. Alle gemeindlichen Satzungen mit den obenerwähnten Ausnahmen sind einer Staatsbehörde zur Bestätigung anheimzustellen, und diese Behörde kann dabei sowohl die Zweckmässigkeits- als auch die Gesetzmässigkeitsfragen prüfen. In dieser Hinsicht ist die Anheimstellung ein Überwachungsmittel besonderer Art im Vergleich zu den übrigen, mit deren Hilfe lediglich die Gesetz-

mässigkeitsfragen geprüft werden können. Auch kann man sich über einen Beschluss der Gemeindevertretung beschweren, durch den eine gemeindliche Satzung angenommen wird. In dieser Beziehung unterscheiden sich die gemeindlichen Satzungen von anderen örtlichen Vorschriften. Das Gemeindegesetz kennt das sog. erweiterte Beschwerderecht, das bedeutet, dass ein Gemeindemitglied berechtigt ist, sich über einen Beschluss der Gemeindevertretung mit drei verschiedenen Begründungen zu beschweren: dass der Beschluss auf ungesetzlichem Wege zustandegekommen ist, dass er den Zuständigkeitsbereich der Vertretung überschreitet oder dass er einem Gesetz oder einer Verordnung widerspricht. Eine solche Beschwerde ist ausschliesslich eine Gesetzmässigkeitsbeschwerde. Auf diese Weise können Gesetzlichkeit und zum Teil auch Zweckmässigkeit einer gemeindlichen Satzung schon bei der Annahme der Satzung von einer andern Behörde geprüft werden.

Die Gesetzmässigkeitskontrolle bei der Anwendung der Satzung fusst auf § 92 der Verfassung, wonach ein Richter oder anderer Beamter verpflichtet ist, die Anwendung einer Verordnung zu unterlassen, wenn diese im Widerspruch zum Grundgesetz oder zu einem andern Gesetz steht. Meinungsverschiedenheiten gibt es darüber, ob diese Bestimmung verbietet, die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen zu prüfen, aber einig ist man darüber, dass der Paragraph solche Satzungen, die auf niedrigerer Stufe als eine Verordnung stehen, und andere Verwaltungsvorschriften betrifft. Wenn also ein Beamter, der eine gemeindliche Satzung anwenden soll, bemerkt, dass sie dem Grundgesetz oder sonst einem Gesetz widerspricht, ist er verpflichtet, die Anwendung dieser Satzung zu verweigern. Gerade durch diese Bestimmung wird die Bedeutung der Grundrechte in der Rechtsordnung hervorgehoben, und man muss wohl der Ansicht sein, dass der Anwender einer gemeindlichen Satzung auch prüfen kann, ob sie im Widerspruch zu den allgemeinen Rechtsprinzipien steht. In der Literatur hat man jedoch die Einschränkung gemacht, dass der Anwender der Satzung in dem Fall, dass er zugleich auch genötigt wäre, die Verfassungsmässigkeit des ermächtigenden Gesetzes zu untersuchen, auch von der Prüfung der Satzung in der ebenerwähnten Hinsicht abzusehen hat. Dazu ist erstens zu bemerken, dass die Untersuchung der Verfassungsmässigkeit einer Satzung nicht unbedingt auch die Prüfung des ermächtigenden Gesetzes erfordert. Beispielsweise ist eine

Satzung über die Öffnungszeiten von Kiosken bei der Anwendung als gesetzwidrig erkannt worden, weshalb das Hofgericht in Helsinki sich geweigert hat, den Beschluss anzuwenden. Die Gesetzwidrigkeit war in diesem Fall von solcher Art, dass sie die Stellung des ermächtigenden Gesetzes selbst gar nicht beeinflusste. Man muss die Ansicht vertreten, dass wenigstens in derartigen Fällen nichts hindert, die Verfassungsmässigkeit der betreffenden gemeindlichen Satzung zu prüfen. Falls man zugleich die Verfassungsmässigkeit des ermächtigenden Gesetzes prüfen muss, hängt das Recht zu dieser Prüfung wiederum davon ab, ob man die Untersuchung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen nach der finnischen Rechtsordnung für verboten hält. Sowohl dafür als auch dagegen sind Gründe vorgebracht worden und können Gründe vorgebracht werden. Mithin muss man wohl der Ansicht sein, dass sich starke Argumente auch für den Standpunkt anführen lassen, dass die Prüfung der Verfassungsmässigkeit auch von Gesetzen erlaubt ist. Niemals darf bei der Anwendung einer Satzung die Frage der Zweckmässigkeit untersucht werden.

Zur Überwachung der Gesetzmässigkeit gehört auch, dass die Regierungsbezirksverwaltung das allgemeine Recht hat, die Tätigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften zu beobachten und zu kontrollieren, wobei sie darauf achtet, dass die gemeindlichen Angelegenheiten nach den Gesetzen und Verordnungen geregelt werden. Aufgrund dieser Generalvollmacht ist die Regierungsbezirksverwaltung auch berechtigt zu kontrollieren, dass die Gemeinden die obligatorischen gemeindlichen Satzungen beschliessen. In die Sondergesetze sind ausdrückliche Vorschriften über das Recht zur Überwachung aufgenommen worden, gerade im Hinblick auf die Annahme dieser Satzungen. Als Zwangsmittel können die überwachenden Behörden Strafandrohungen benutzen.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Korkein hallinto-oikeus

1920 II 329, 78	1953 II 632, 163
1921 II 1040, 78	1954 II 600, 160
1025 II 816, 62	1955 II 53, 152
1931 II 843, 65	1955 II 779, 152
1933 II 2833, 61	1955/4.5(2322), 143
1935 II 1656, 152	1956/14.3(1404), 125
1937 II 2197, 157	1957/10.1(72), 157
1940 II 860, 65	1958 II 54, 161
1941 II 546, 172	1958 II 232, 154
1942 II 511, 160	1959 I 389, 129
1946 II 274, 71	1962 I 20, 138
1949 II 232, 170	1962 II 152, 130
1950/8.4(1808), 139	1964/18.3(1431), 61
1952 II 78, 163	1965/1.10(3765), 174
1952 II 597, 152	1967/12.9(4629), 175
1952/12.9(4175), 152	1967/11.12(6800), 172
1952/12.9(4176), 153	

Senaatin oikeusosasto (SOO) ja korkein oikeus (KKO)

SOO 23. 1. 1889, 114	SOO 11. 5. 1904, 143
SOO 14. 11. 1898, 141	KKO 1960 II 85, 130

Helsingin hovioikeus

1957/2.5(IX/397/797), 148, 152, 155, 178

ASIAHAKEMISTO

- Alistaminen 55 ss., 165, 168 ss.
 Argumentaatio 8 ss.
 Asetus 15, 107 s., 115 ss., 143
 Aukiolomääräykset 16, 45 ss., 64, 147 s., 152 ss.
 Blankorangaistussäännös 14, 66 ss., 73
 Delegaatio 10, 102 ss., 162
 Desentralisaatio 10, 99 ss.
détournement de pouvoir 151
 Elinkeinovapaus 160 s.
 Ennakkotapaus 153, 154, 159
 Erillispäätös 159 ss.
 Hallinto 10, 43, 82 ss., 91 ss., 166
 Hallintopakko 66, 70
 Hallintotoimi 10, 84 ss.,
 — virheellinen 163 s.
 Ihmisoikeudet, ks. perusoikeudet
 Immunitettiperiaatteet 144, 146 ss., 156, 160
 Itsehallinto 1 s., 10, 93 ss., 98 s.
 — perustuslainsuoja 109 ss.
 Johtosääntö 4 ss., 12, 161, 175
 Juridinen henkilö 97 s.
 Kaavamääräykset 16, 48 ss.
 — asemakaavamääräykset 48
 — rakennuskaavamääräykset 49
 — yleiskaavamääräykset 50
 Katu
 — kunnossa- ja puhtaanapito 138, 140, 148
 Kiinteistö
 — järjestyssääntö liikenteelle aiheutuvasta haitasta ja vaarasta 41
 Kohtuus 158
 Kunnallissääntö 12 ss., 18
 — varsinaiset 13, 43 ss., 113
 — erikoislakeihin perustuvat 13 s., 16 ss., 112
 Kunnan yhteinen asia 96, 123
 Laillisuuskysymys 61, 164, 169, 171, 177
 Laillisuusvalvonta 134, 164
 — valvontakeinot 163 ss.
 — kunnallishallituksen 166 ss.
 Lainkäyttö 10, 82 ss., 90
 Lainsäädäntö 10, 43, 82 ss., 108
 — valtion 2, 15, 106 ss.
 Laki 107 ss.
 — aineellinen 15, 107
 — muodollinen 15, 107
 Liikenteen rajoittamismääräykset 13 s., 40 ss.
 Maistraatti 6 s., 36, 71, 166
 Mallisäännöt 184
 Objektiviteettiperiaate 151, 156 s., 158
 Ohjesääntö 4 ss., 12 ss., 161
 Oikeusnormi 2 ss., 109
 — käyttäytymisnormi 84 ss.
 — reaktionormi 84 ss.
 Oikeussuoja
 — säädösvallan 109 ss.
 Palojärjestys 13 s., 16 ss.
 Perusoikeudet 144, 146 ss., 176
 Perustuslainvastaisuus
 — tutkimisoikeus 145, 176 ss.
 Poliisijärjestys 13 s., 34 ss., 116, 120
 Poliisimääräys 36
 Poliisisäännös 36, 173
 Politiasäännös 150 s.
 Puitelaki 107, 120 s.
 Päätösvalta
 — valtuuston 87 ss.
 — siirtäminen 162

- Raitiovaunuliikenne** 40
Rakennusjärjestys 13 s., 18, 20 ss.
Rakennustyön keskeyttäminen 79
Rakentamisolivelvollisuus
 — tontin 143, 148 s.
Saavutettu oikeus 150
Sakko 67
Sanktio, ks. säädös
Satamajärjestys 44, 128
Sentralisaatio 10, 100
Subjekttiivinen oikeus 10, 115
Suhteellisuusperiaate 151, 157
Säädös (kunnallinen) 15
 — antaminen 52
 — hyväksyminen 52 ss.
 — kieli 65
 — suhde asetukseen 115 ss., 143
 — sanktiot 5 s., 66 ss., 142
 — vahvistaminen 52, 55 ss.
 — voimaantulo 63
 — voimassaolo 127 ss.
Tarkoituksenmukaisuuskysymys 61, 87,
 164, 169, 174, 181
Tarkoituksenmukaisuusvalvonta 164,
 171
Tarkoitussidonnaisuusperiaate 151,
 152 ss., 157
Teettämishuoka 75 ss.
Terveystoimijärjestys 13 s., 131 s.
Toimeenpano 87, 166

Toimivalta 10, 173
Tulkinta 135 ss., 161
Täytäntöönpano 82
Uhkasakko
 — pakkokeinona 75 ss., 183
 — rangaistuksenluonteinen 72 ss.
Ulkomaanoikeus 11
ultra vires 177
Vahingonkorvaus 149 s.
Valitus 165, 170 ss.
Vallan kolmijako 82 ss., 93 ss.
Valtioneuvoston päätös 107 s.
Valtionvalvonta, ks. laillisuusvalvonta
Vankeus 67 ss.
Vapaa harkinta 135
 — rajoitusperiaatteet 151 ss.
Viranomaisen 86
Virka-apu 80 s.
Väestönsuojelujärjestys 13 s., 31 ss.
Välitön pakko 79 ss.
Yhdenvertaisuusperiaate 146, 147 ss.,
 151, 156, 157
Yksityisen oikeuden loukkaaminen 53,
 171 s.
Yksityisoikeudellinen seuraamus 143,
 149
Yleinen rasitus 139 ss.
Yleiset oikeusperiaatteet 135, 144 ss.,
 167, 169, 173, 179 s.

