

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 81

Toivo Holopainen

KUNNAN ASEMA VALTIOSSA

Oikeudellinen rakennetutkimus

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 81

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 81

TOIVO HOLOPAINEN

**KUNNAN
ASEMA
VALTIOSSA**

Oikeudellinen rakennetutkimus

DIE STELLUNG DER GEMEINDE IM STAAT
Eine rechtliche Strukturuntersuchung
zur finnischen Rechtsordnung

ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

KUNNAN ASEMA VALTIOSSA

Oikeudellinen rakennetutkimus

KIRJOITTANUT

TOIVO HOLOPAINEN

LAKITIEEEN LISENSIAATTI,
VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
Oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Porthanian luentosalissa III
lauantaina 1 päivänä maaliskuuta 1969 kello 12

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1969, Vammalan Kirjapaino Oy
ISBN 978-951-855-843-2 (PDF)

Alkusanat

Kaikille niille, joilta työni aikana olen saanut apua, tukea ja rohkaisua, esitän parhaat kiitokseni.

Professorit *V. Merikoski*, *Paavo Kastari* ja *Kaarle Makkonen* ovat kärsivällisesti esittäneet kehotuksia ja antaneet neuvoja rajoittamatta kuitenkaan millään tavalla vapaata harkintaani.

Kansleri *Arvo Sipilä*, professori *Ilmari Melander* ja professori *Antti Suviranta* ovat antaneet tarvitsemiani neuvoja ja hyödyllistä opastusta.

Kansleri *P. J. Myrberg* on antanut monin tavoin konkreettista apua.

Hedelmällisiä olivat ne keskustelut, joita sain käydä Porthanian V kerroksessa varsinkin nykyisen professorin *Kauko Sipposen* kanssa.

Saamastani taloudellisesta tuesta esitän parhaimmat kiitokseni *Osk. Huttusen* säätiölle, *Alfred Kordelinin* ja *Maaliskuun 25 päivän* rahastoille sekä *Helsingin yliopiston* viranomaisille.

Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle olen kiitollinen siitä, että se on hyväksynyt työni julkaisusarjaansa.

Omaisteni huolenpitoon olen voinut turvautua opintojeni ja työni eri vaiheissa. Ajattelen erityisesti äitiäni, tättiäni ja vaimoani. Viimeksi mainitun muukin apu on ollut ratkaiseva varsinkin työni loppuvaiheessa.

Helsingissä, tammikuussa 1969

Toivo Holopainen

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Lähdekirjallisuus	XVIII
Lyhennyksiä	XXXV

JOHDANTO

1 luku

Tutkimuksen lähtökohdista ja tavoitteista	1
1. Lähtökohdat	1
2. Tavoitteet	2
3. Jäsenty	5

I OSA

KUNNAN ASEMAN MÄÄRÄYTYMISEN PERUSTEISTA

2 luku

Valtio oikeusilmionä	7
1. Valtio-käsitteestä ja sen käyttämisestä	7
a) Käsitteen laajuus s. 7. b) Käsitteen monimerkityksisyys s. 8.	
2. Valtio oikeuskäsitteenä	9
a) Käsitteen laajuus s. 9. b) Käsitteen merkitys käytännössä s. 9. c) Valtio-ongelman teoreettisuus s. 10. d) Käsite kansainvälisessä oikeudessa s. 12. e) Valtio-ongelman liittyminen itsehallintoon s. 13. f) Käsitteen merkitys ja funktio itsehallintoa tutkittaessa s. 13. g) Valtion ja oikeuden yhteenkuuluvuus s. 14.	
3. Valtio oikeuspiirinä	15
a) Valtion kriteereistä s. 15. b) Valtion ulkoinen ja sisäinen ulottuvuus sekä kansa, alue ja valta valtion aineosina s. 15. c) Perinteellisten aineosien riittämättömyys valtion sisäistä ulottuvuutta kuvattaessa s. 16. d) Organisaatio ja varallisuuspiiri valtion aineosina s. 16. e) Ihmiset,	

alue, organisaatio ja varallisuuspiiri valtion kuvaamisen kiinnekohtina s. 17. f) Valtiokokonaisuuden muodostamisen ehdot ja aineosien perussuhteiden erilaisuus eri valtioissa s. 18.	
4. Aineosien liittyminen valtioon	19
a) Alue s. 19. b) Ihmiset s. 19. c) Organisaatiosta yleensä s. 20. d) Organisaatio s. 22. e) Organisaation yhtenäisyydestä s. 23. f) Varallisuuspiiri s. 25. g) Varallisuuspiirin dynamiikasta s. 25.	
5. Kunnan organisaation ja varallisuuspiirin suhteista valtion rakennosiin	27
6. Valtion ja sen sisältöosan välisistä suhteista	29

3 luku

Oikeusjärjestyksestä ja sen toteutumisesta	31
1. Oikeusjärjestyksen funktiosta ja merkityksestä	31
a) Yleistä s. 31. b) Yksityisautonomisesta toimivallasta s. 31. c) Julkista valtaa sisältävästä toimivallasta s. 33. d) Orgaanikompetenssista s. 33.	
2. Oikeusnormeista	34
a) Oikeusnormista yleensä s. 34. b) Oikeusnormin luonteesta s. 35. c) Oikeussäännön käsitteestä ja funktiosta s. 36. d) Oikeusnormin käsite tässä tutkimuksessa silmällä pitäen normien erottamista konkreettisesta toimesta s. 34. e) Oikeusnormin ja konkreettisen toimen erottamisen merkityksestä s. 40. f) Normihierarkiasta s. 41. g) Konkreettisten toimien ryhmittelystä s. 42.	
3. Oikeusjärjestyksen toteutumisesta	42
a) Toteutuminen ei ole automaattista s. 42. b) Oikeusjärjestyksen toissijaisesta toteutumisesta s. 43. c) Aloitevalta oikeusjärjestyksen toissijaisessa toteuttamisessa s. 44. d) Menettelystä toissijaisessa toteutumisessa s. 45. e) Keiden käyttäytymistä oikeusjärjestys sääntelee s. 46.	

4 luku

Oikeussubjektin oikeusasemasta Suomessa	48
1. Yleistä	48
a) Oikeussubjektin käsitteestä s. 48. b) Oikeuspiirin käsitteestä s. 49.	
2. Oikeusaseman määräytymisestä	49
3. Oikeuspiirien välisistä pakkosuorituksista	50
a) Yleistä s. 50. b) Verot s. 52. c) Kunta veronsaajana s. 53. d) Yleiset rasitukset s. 53. e) Julkisoikeudelliset maksut s. 54. f) Kunta julkisoikeudellisten maksujen saajana s. 57.	

5 luku

Yhteisten tehtävien suorittamisesta Suomen oikeusjärjestyksen mukaan	58
1. Yhteisistä tehtävistä	58

a) Yhteisten tehtävien syntyminen s. 58. b) Erilaisista suoritusmahdollisuuksista s. 59.	
2. Valtio ja kunta yhteisten tehtävien suorittajina	60
a) Tehtävien pääsääntöinen jakaantuminen valtion ja kunnan kesken s. 60.	
b) Poikkeukset pääsäännöstä s. 60. c) Tehtävien suorittamisen kaksijakoisuuden merkityksestä s. 62.	
3. Yhteisten tehtävien hoidon järjestelyn vaikutus kunnan aseman kuvamiseen	63

6 luku

Oikeudellisesta toimivallasta sekä julkisten orgaanien toimivallan eri lajeista	64
1. Toimivallan ulottuvuuksista	64
a) Yleistä s. 64. b) Yksityisautonomisen toimivallan laajuudesta s. 64	
c) Orgaanikompetenssin laajuudesta s. 64. d) Yksityisautonomisen kompetenssin ja julkisen vallan peruseroavuuksista s. 65.	
2. Julkisesta vallasta	66
a) Pyrkimykset julkisen vallan selvittämiseksi s. 66. b) Perinteelliset käsitykset lainkäytön luonteesta s. 67. c) Perinteelliset käsitykset hallinnon luonteesta s. 68. d) Hallinnon luonteen muuttuminen s. 69. e) Vapaasta ja sidotusta harkinnasta s. 71. f) Hallintoharkintaa koskevista käsityksistä Suomessa s. 72.	
3. Kirjoittajan käsitys julkisten orgaanien toimivallan ulottuvuudesta	73
a) Toimintojen funktio ulottuvuuden määrääjänä s. 73. b) Lainsäädäntö s. 74. c) Lainkäyttö s. 74. d) Hallinto s. 78. e) Lainkäyttö- ja hallintoharkinnan eroavuuksista s. 82. f) Toimivallan ulottuvuus on oikeusjärjestyksellä muutettavissa s. 83.	
4. Toimivallan laadun vaikutus organisaation kokoonpanoon	84
a) Yleistä s. 84. b) Toimivallan merkitys valtion ja kunnan organisaatioiden välisen tehtäväjaon kannalta s. 85.	

7 luku

Eräistä valtioon ja oikeusjärjestykseen sekä valtion ja sen sisältöosan väliin suhteisiin liittyvistä teorioista ja käsitteistä	89
1. Valtio-käsitteen syntyminen	89
a) Teorioiden alku s. 89. b) Valtion muodostuminen valtailmiöksi s. 90. c) Valtiovallan kolmiajan syntyminen s. 91. d) Valtion muodostuminen oikeushenkilöksi s. 91. e) Oikeushenkilöllisyyden vaikutus valtiiovallan käyttämiseen s. 92. f) Oikeuden suhde valtioon s. 93.	
2. Oikeuden riippuvuus valtiosta	93
a) Valtio oikeudellisen vallan lähteenä s. 93. b) Oikeuden irroittuminen valtiosta s. 95. c) Valtion ja oikeuden suhde Suomen voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan s. 97.	

3. Valtion sisältöosan liittyvistä käsitteistä ja konstruktioista	97
a) Keskeiset käsitteet s. 97. b) Oikeuden kahtiajako s. 98. c) Kahtiajako Suomen oikeudessa s. 100. d) Subjektiiivinen oikeus s. 101. e) Subjektiiivinen oikeus Suomen oikeudessa s. 102. f) Subjektiiivisen oikeuden toteamisesta s. 104. g) Subjektiiivinen julkinen oikeus s. 104. h) Subjektiiivinen julkinen oikeus Suomen oikeudessa s. 105. i) Perusoikeudet s. 106. j) Oikeussubjektius subjektiiivisten oikeuksien edellytyksenä s. 106. k) Oikeushenkilöstä s. 107. l) Oikeushenkilöiden ryhmittelystä s. 111. m) Teorioiden ja käsitteiden merkityksestä kunnan asemaa tutkittaessa s. 112.	

II OSA

KUNNAN ASEMAN JA SITÄ KOSKEVIEN KÄSITYSTEN MUODOSTUMISESTA

8 luku

Suomen yhteiskuntajärjestyksen kehitys kunnan aseman taustana	114
1. Kehityksen yleispiirteistä	114
2. Yhteiskuntayksiköiden muodostumisesta	115
a) Perusyksiköt s. 115. b) Ulkopuolisten tekijöiden puuttuminen kehitykseen s. 116. c) Sosiaaliset ja taloudelliset rakennemuutokset valtion muodostumisen rinnakkaisilmionä s. 118. d) Muutosten vaikutus maaseudun paikallishallintoon s. 118. e) Kaupunkien erikoisaseman muodostuminen s. 119. f) Nykyaikaisen valtion syntyminen ja sen vaikutus paikallishallintoon s. 121. g) Uskonpuhdistuksen vaikutus paikallishallintoon s. 122.	
3. Nykyistä kuntalaitosta edeltänyt paikallishallinto	122
a) Maaseutu s. 122. b) Kaupungit s. 123. c) Paikallishallinnon normilähteet s. 124. d) Julkisen vallan käyttö paikallishallinnossa s. 126. e) Paikallisten menojen rahoittaminen s. 127. f) Paikallishallinnon tehtävät s. 128.	
4. Paikallishallinnon yleisluonne	128

9 luku

Nykyisen kunnallishallinnon syntyminen ja sen tuomat uudistukset	130
1. Vanhan järjestelmän kumoutumisen yleisistä syistä	130
2. Vanhan järjestelmän kumoutuminen Suomessa	131
a) Yleistä s. 131. b) 1800-luvun alkupuolen osittaisuudistukset s. 133. c) V. 1859 komitean ehdotus maaseudun paikallishallinnon kokonaisuudistukseksi s. 133. d) Maaseudun paikallishallinnon uudistaminen Ruotsissa toteutetun uudistuksen pohjalta s. 136. e) Kaupunkien hallinnon uudistaminen s. 136	

3. Uuden paikallishallinnon yleisluonne	137
a) Uudistuksen peruspiirteet s. 137. b) Uuden järjestelmän perusrakenne s. 138. c) Uudistuksen vaikutus yksityisten asemaan s. 140. d) Toimialan määräytyminen s. 140. e) Kunnan päätösvallan käyttäminen s. 141. f) Verovelvollisuus s. 143. g) Aluejako s. 143. h) Organisaatio s. 144.	
4. Uudistuksen toteutuminen	144

10 luku

Kunnan aseman lainsäädännöllisestä kehityksestä nykyisen kunnallishallinnon aikana	146
1. Kehityksen ryhmittely	146
2. Kunnallislakien muutokset ennen HM:a	146
a) Verotuksessa tapahtuneet muutokset s. 146. b) Kuntien yhteistoimintaa ja kunnallislautakuntaa koskevien säännösten uudistaminen s. 147. c) Maaseudun taajaväkiset yhdyskunnat s. 148. d) Yritykset äänioikeus-uudistukseksi s. 148. e) Vuoden 1917 kunnallislakien säätäminen s. 149. f) Vuoden 1919 muutokset s. 150. g) Kunnallinen vaalilaki s. 150.	
3. Kunnallislakien muutokset HM:n säätämisen jälkeen	150
a) HM:n vaikutus s. 150. b) Kaupunkien hallinnon keskittäminen s. 151. c) Kuntien taloudenhoidon keskittäminen s. 152. d) Kunnallisverotus s. 152. e) Kuntien yhteistoiminta s. 153. f) Kuntien valvonta s. 153. g) Kunnallinen jaotus s. 154. h) Uusien kaupunkien perustaminen s. 155. i) Kunnallislakien kodifiointi v. 1948 s. 155.	
4. Kunnan asemaa koskeva erityislainsäädäntö ennen HM:a	156
a) Erityislakien osuus kunnan aseman sääntelyssä s. 156. b) Sääntelyn luonteesta s. 157. c) Sääntelyn vaikutuksista s. 158. d) Opetustoimi s. 159. e) Köyhäinhuolto s. 159. f) Terveysten- ja sairaanhoito s. 160. g) Rakennus- ja palotoimi s. 160. h) Eräät kuntien tehtäviin kuulumattomat yksityisten erityisrasitukset s. 161. i) Elinkeinoihin liittyvät tehtävät s. 161. j) Valtion ja kunnan sekatehtävät s. 162. k) Erityislainsäädännön pysähtyminen 1900-luvun alkupuolella s. 163.	
5. Kunnan asemaa koskeva erityislainsäädäntö HM:n säätämisen jälkeen	164
a) Sääntelyn yleispiirteet s. 164. b) Opetustoimi s. 166. c) Sosiaalihuolto s. 171. d) Sosiaalivakuutus ja -avustukset s. 174. e) Työttömyys ja työllisyys s. 177. f) Työnvälitys ja työntekijäin suojelu s. 180. g) Terveysten- ja sairaanhoito s. 181. h) Eläinlääkintähuolto s. 190. i) Elintarvikelainsäädäntö s. 191. j) Asuntopolitiikka s. 192. k) Asutustoiminta s. 195. l) Rakentamisen ja maankäytön sääntely s. 197. m) Tienpito s. 199. n) Palotoimi s. 202. o) Väestönsuojelu s. 203. p) Taloushallinto s. 204. q) Elinkeinoihin liittyvät tehtävät s. 205. r) Poliisin ja järjestyksen ylläpitoon liittyvät tehtävät s. 208. s) Valtion ja kunnan sekatehtävät s. 210. t) Puolustushallinto s. 213. u) Poikkeuksellisten olojen hallinto s. 214.	

11 luku

Itsehallinnosta sekä sitä koskevista ongelmista ja teorioista muissa maissa	218
1. Paikallishallinto yleensä	218
a) Kunkin valtion hallinto on yksilöllinen s. 218. b) Paikallishallinnon yhteisistä piirteistä s. 219.	
2. Paikallishallintoa koskevasta tutkimuksesta	221
a) Muiden maiden paikallishallintoa koskevan tutkimuksen merkityksestä Suomen oikeutta tutkittaessa s. 221. b) Paikallishallintoa koskevien väitteiden kohteista ja erilaisten väitteiden merkityksestä s. 222. c) Vieraan oikeustieteen käyttö Suomessa s. 223.	
3. Englanti	223
a) Itsehallinnon kotimaa s. 223. b) Paikallishallinnon luonne s. 224.	
4. Saksa	225
a) Itsehallinnon syntymisen vaikeudet s. 225. b) Itsehallinnon ongelmallisuus s. 225. c) Steinin uudistus ja sen luonne s. 226. d) Taistelu itsehallinnosta 1800-luvulla s. 226. e) Weimarin valtiosäännön edellyttämä itsehallinto s. 227. f) Kansallissosialistinen itsehallinto s. 228. g) Nykyinen tilanne s. 228. h) Itsehallintoteorioiden yleinen luonne s. 229. i) Itsehallinnon alkuperä s. 230. j) Itsehallinnon »olemus» s. 232. k) Valtion valvonta s. 234. l) Tehtävien kahtiajako s. 235. m) Weimarin valtiosäännön vaikutus teorioihin s. 236. n) Itsehallinto perusoikeutena s. 236. o) Itsehallinnon institutionaalinen suoja s. 238. p) Kansallissosialistiset teoriat s. 238. q) Ongelmien häviäminen s. 239. r) Tutkimuksen nykyinen tila s. 240.	
5. Tanska ja Norja	241
6. Ruotsi	242
a) Tutkimuksen yleinen luonne s. 242. b) Janusteoria: egenförvaltning — självförvaltning s. 242. c) Teorian lähtökohdat s. 243. d) Teorian merkitys s. 244. e) Kunnan tehtävien kahtiajako s. 244. f) Teorian kannatus s. 248. g) Janusteoria ja Saksan oikeustieteen konstruktiot s. 248. h) Janusteorian suhde pakollisiin tehtäviin s. 248.	

12 luku

Kunnan asema Suomen oikeustieteen kuvaamana	250
1. Nordström	250
2. Hermanson	250
a) Valtiovallan subjekti s. 250. b) Julkisen vallan subjekti s. 251. c) Itsehallinnon tuntomerkit s. 252. d) Kunnan tuntomerkit s. 254. e) Kunnan tehtävien kahtiajako s. 255. f) Hermansonin käsitysten kritiikkiä s. 256.	
3. Ståhlberg	259
a) Itsehallinnon luonne sekä valtion ja kunnan suhde s. 259. b) Toimi-	

ala s. 260. c) Kunnan tehtävien kahtiajako s. 260. d) Valtionvalvonta s. 261. e) Kunnan aseman muuttaminen s. 261.	
4. Myöhempi tutkimus	262
a) Tutkimuksen luonteen muuttuminen 1920-luvulla s. 262. b) Käytäntöä palveleva tutkimus s. 262. c) Teoreettinen tutkimus s. 263. d) Itsehallinnon olemus s. 263. e) Tutkimuksen lopullinen käsitteellistyminen 1930-luvulla s. 265. f) Kunnan aseman ongelmallistuminen s. 265. g) Itsehallinnon määritelmät s. 265. h) Itsehallinto-oikeuden luonne s. 266. i) Kunnan tehtävien kahtiajako s. 266. j) Yleinen ja erityinen toimiala s. 272.	

III OSA

KUNNAN ASEMA SUOMEN VOIMASSA OLEVAN OIKEUDEN MUKAAN

13 luku

Kunnan aseman selvittämisen teoreettisista lähtökohdista tässä tutkimuksessa	275
1. Aikaisemman tutkimuksen tulokset kunnan aseman selvittämisen lähtökohtana	275
a) Kunnan aseman selvittämistä ei voi perustaa yksinomaan aikaisemmalle tutkimukselle s. 275. b) Valtion ja kunnan perussuhde s. 276.	
2. Oikeusjärjestys kunnan aseman selvittämisen lähtökohtana	278
a) Kunta on ihmisten organisoidun yhteistoiminnan yksikkö s. 278. b) Kunnan suhde valtioon s. 279. c) Kunnan aseman tarkastelun on tapahduttava relaatiassa yksityinen — kunta — valtio s. 280.	
3. Käsitteiden asema kunnan aseman tutkimisessa	281
a) Valtio ja kunta eivät ole käsitteellisiä ongelmia s. 281. b) Itsehallinto käsitteellisenä ongelmana s. 281. c) Itsehallinto demokratiaan rinnastettavana käsitteenä s. 282. d) Demokratia käsiteongelmana s. 282. e) Demokratia ei ole yhtenäinen käsite s. 238. f) Itsehallintokäsitettä koskevat mielipiteet Suomen oikeuskirjallisuudessa s. 284. g) Itsehallintokäsitettä ei käytetä oikeuskielessämme yksiselitteisesti s. 286.	

14 luku

Kunnan asema HM:n mukaan	287
1. Kunnan asemaa koskevat HM:n säännökset	287
2. Tutkijoiden käsitykset säännösten merkityksestä	288
a) Merkityksen epäävät käsitykset s. 288. b) Merkityksen antavat käsitykset s. 291.	
3. Säännösten nimenomainen merkitys lainsäädäntökäytännössä	292
4. Kunnan aseman lainsäädännöllinen kehitys säännösten tulkinnan lähtökohtana	294

a) Paikallishallinnon kunnallisuus kehityksen yhtenäisenä linjana s. 294.	
b) Paikallishallinnon kompetenssin perustuminen oikeusjärjestykseen s. 294. c) Pakollisten tehtävien määrääminen ja kunnan orgaanien harkinta- ja toimintavapauden rajoittaminen s. 294. d) Valtion ja kunnan organisaatioiden ja varallisuuspiirien yhteistoiminta s. 295. e) Pakolliset tehtävät kunnan oikeusaseman kannalta s. 295. f) Kunnan ja valtion suhteen yleinen luonnehdinta s. 296.	
5. Tulkinna lähtökohdat tässä tutkimuksessa	297
6. Kirjoittajan käsitys HM 50 ja 51 §:n sisällöstä	298
a) HM 50 § ei yksinään aiheuta tulkintavaikkeitä s. 298. b) HM 50 ja 51 §:n yhteenkuuluvuus s. 299. c) HM 51 §:ssä edellytetään paikallishallinnon perustuvan kansalaisten itsehallintoon s. 300. d) Paikallishallinnon kansanvaltaisuusvaatimus koskee vain yleistä hallintoa s. 300. e) Yleisen hallinnon käsite s. 301. f) Säännöksillä ei ole ideologista sisältöä s. 302. g) Säännökset vakiinnuttivat HM:a säädettäessä vallinneen tilanteen s. 303. h) Kansalaisten itsehallinnon pääperiaatteet HM:a säädettäessä s. 304. i) HM 50 ja 51 §:n tähänastinen käyttämättömyys ei ole niiden normatiivisuuden esteenä s. 305. j) Perustuslainsuoja rajoittuu kunnan aseman perusteisiin s. 306. k) Perustuslainsuojan ulottuvuuden toteaminen kuntia koskevia säännöksiä muutettaessa s. 306.	
7. Kunnan riippumattomuus valtiosta ja sen eri aspektit	307
8. Kunnan orgaanien toiminnan valvonta	308
a) Suomessa ei ole käsitteellisesti valtionvalvontaa s. 308. b) Silmälläpito s. 308. c) Alistus s. 308. d) Valitus s. 309. e) Aktiivinen valvonta s. 310. f) Pakollisten tehtävien suorittamisen valvominen s. 311. g) Lisätty valvonta s. 311. h) Valvontajärjestelmän aukoista s. 312. i) Valvontajärjestelmä kunnan kokonaisaseman kannalta s. 312. j) Valtion viranomaisten valvontaoikeuden laajentaminen periaattelliselta kannalta s. 314. k) Valvontaoikeuden laajentamista puoltavat näkökohdat s. 315. l) Valtionvalvonnan laajentamismahdollisuudet HM:n mukaan s. 317.	
9. Kunnan orgaanien muu riippuvuus valtion organeista	321
a) Taloudelliset velvollisuudet s. 321. b) Organisatoriset velvollisuudet s. 322.	
10. Kunnan orgaanien harkintavallan laatu ja laajuus	325
a) Valtuuston harkintavalta s. 325. b) Hallinto-orgaanien harkintavalta s. 326.	
11. Lisätyn valvonnan perustuslainmukaisuus	327
12. Kansalaisten itsehallinnon sisältö	328
a) Muodollisen itsehallinnon kieltö s. 328. b) Kunnan organisaation kokoonpanosta määrääminen s. 329. c) Kunnallinen äänioikeus s. 329. d) Kansalaisten itsehallintovaatimuksen merkitys täytäntöönpanossa ja hallinnossa s. 330. e) Luottamusmiesten ja virkamiesten osuus täytäntöönpanossa ja hallinnossa s. 330. f) Hallinto-orgaanien kolleegisuus s. 331. g) Valtion viranomaisten osallistuminen kunnan virkamiesten nimittämiseen s. 331.	

13. Paikallishallinnon yhtenäisyys	332
a) Paikallisten tehtävien yhtenäisyys Suomen oikeudessa s. 332. b) Paikallishallinnon tehtävät kuuluvat lähtökohtaisesti kunnille s. 332. c) Paikallishallinnon tehtävien erottaminen kunnan orgaanien kompetenssista s. 334. d) Työnvälityksen paikallishallinnon valtiollistaminen s. 335. e) Työllisyysasiain paikallishallinnon valtiollistaminen s. 337. f) Kansaneläke- ja sairausvakuutushallinnon erillisuus s. 337. g) Tienpidon paikallishallinnon kaksijakoisuus s. 338. h) Kustannusten ja orgaanitehtävien yhteenkuuluvuus paikallishallinnossa s. 339.	
14. Kunnan taloudellisiin velvollisuuksiin liittyviä erityisongelmia	340
a) Kunnan rahoitustehtävät s. 340. b) Nykyiset rahoitustehtävät s. 341. c) Sosiaaliset avustukset kunnan pakollisina tehtävinä s. 342.	
15. Paikallisten tehtävien hoitaminen kuntainliittöjärjestelmän puitteissa	343
16. Yleisiä toteamuksia kuntien pakollisista tehtävistä	344
17. Kunnallisten suoritusten ylärajan määrittämisestä	345
a) Kunnan velvollisuudet ovat lähtökohtaisesti enimmäisvelvollisuuksia s. 345. b) Valtionapuihin liittyvät rajoitukset s. 345. c) Kansakoululaitoksen viranhaltijain kunnanpalkan rajoittaminen s. 346. d) Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläketurvan järjestämiseen liittyvät rajoitukset s. 347. e) Sopimusjärjestelmään siirtyminen kunnan viranhaltijain palkkojen määrittämisessä s. 348. f) Virkasuhteen ehtoihin liittyvät minimivaatimukset s. 349.	
18. Kunnan toimiala	349
a) Toimialan määrittämisestä s. 349. b) Välittömän julkisen vallan käyttäminen s. 350. c) Normikompetenssi s. 351. d) Yleinen toimiala s. 352.	
19. Kunnan verotusoikeus	352
a) Verotusoikeus sisältyy HM:n suojaan s. 352. b) Verotusoikeuden sisältö s. 353. c) Kunnallisverotuksen luonne s. 354. d) Muut verot ja maksut s. 354.	
20. Eroavuudet eri kuntatyyppien asemassa	355
a) Vanhan kuntajärjestelmän ajalta peräisin olevat organisatoriset eroavuudet s. 355. b) Nykyisen kuntajärjestelmän aikana syntyneet organisatoriset eroavuudet s. 355. c) Organisatoristen eroavuuksien sallittavuus s. 356. d) Eroavuudet taloudellisissa velvollisuuksissa s. 357. e) Eroavuudet valtionavuuksissa s. 358. f) Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakso s. 358.	
21. Kaupunkien vanhat erityisoikeudet ja -rasitukset	360
a) Oikeus osallistua eräiden virkamiesten nimeämiseen s. 360. b) Kaupunkien erityisrasitukset s. 361. c) Kaupunkien erityistulot s. 361. d) Erityisrasitusten ja -tulojen lakkauttaminen s. 361. e) Paikallisten normien antaminen s. 364.	
22. Kunnan asemaa koskevien normien antamisjärjestys	364
a) HM 51,2 §:n lailla säätämisen vaatimus s. 364. b) Mahdollisen lain ensisijaisuuden merkitys s. 365. c) Lailla säätämisen vaatimuksen ulottuvuus s. 365. d) Asetuksella säätämismahdollisuus s. 367. e) Säätämis-	

järjestyksen kehityksestä s. 367. f) Murénin luettelo virheellisistä säätämistapauksista s. 368. g) Väitettyjen virheellisyyksien tutkimisen lähtökohdat s. 368. h) Asetuksilla säädetty kunnallissääntöjen pakollisuus s. 370. i) Asetuksilla säädetty orgaanien asettamisvelvollisuus s. 371. j) Asetuksilla säädetty taloudelliset velvollisuudet s. 372. k) Kunnan toimivallan väliaikainen laajentaminen s. 374. l) Asetuksilla säädetty kunnalliset maksut s. 374. m) Asetuksilla säädetty kunnallissääntöjen alistamisvelvollisuus s. 375. n) Asetuksilla säädetty muutoksenhaku kunnallisten orgaanien päätöksiin s. 376. o) Asetuksilla säädetty poikkeukset kunnallisten lautakuntien organisoinnissa s. 377. p) Virheellisen säätämisen oikeusvaikutuksista s. 377.	
23. Kunnan yleinen perustuslainsuoja	379
a) Kunnan omaisuuden perustuslainsuoja s. 379. b) Julkisoikeudellisten sopimusten perustuslainsuoja s. 380.	
24. Kuntia koskevien säädösten antaminen	381

15 luku

Kunnan asemasta HM:n asettamien rajojen sisällä	383
1. Yleisiä toteamuksia	383
2. Kunnallisen jaotuksen muuttaminen	384
3. Kunnan yleisestä oikeusasemasta	386
4. Tehtävien suorittamiseen velvoittaminen	388

16 luku

Kunnan toimialasta	391
1. Toimialasta yleensä	391
2. Toimialan normatiivinen kaksijakoisuus	392
a) Kaksijakoisuutta koskevat teoriat ja näihin sisältyvät väitteet s. 392. b) Toimialan esineellistäminen s. 394. c) Teorioiden kritiikkiä s. 394.	
3. Toimialan määräytymisperusteista	398
4. Kunnan orgaanien normikompetenssi	398
5. Yleinen toimiala	399
a) KunL 4 §:n säännöksen kehitys ja kielellinen tulkinta s. 399. b) »Talous- järjestys- ja muut asiansa» -määreen merkitys s. 401. c) »Yhteiset» -määreen merkitys s. 401. d) »Lain mukaan ja lain muutoin säätämässä rajoissa» sekä »mikäli ne voimassa olevain lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä» -määreen merkitys s. 403. e) KunL 4 §:n selvyys s. 404. f) Toimialan määräytymisen dynamiikasta s. 404. g) Toimialan normatiiviset rajoitukset s. 406. h) Yhteisyyden luonteesta ja toteamisesta s. 407. i) Yhteisyyden toteamisen eri vaiheista s. 408. j) Yhteisyyden toteamisen normatiivisesta merkityksestä s. 409. k) Eri orgaanien käsitysten merkitys yhteisyyden toteamisessa s. 410. l) Yhteisyys relaatioissa yksityinen — kunta — val-	

tio s. 411. m) Yhteisyyden määrittelystä s. 412. n) Historiallisen kehityksen merkitys toimialan määräytymiselle s. 413. o) Kunnan alueen merkitys toimialan määräytymisessä s. 413. p) Yhteisyyden yksilöllisyys s. 414. q) Harkintavallan väärinkäyttö päätöksen kumoamisen perusteena s. 414. r) Toimialan dynamiikasta ja ongelmista s. 415. s) Liiketoiminnan kuuluminen kunnan toimialaan s. 416. t) Yksityisen liiketoiminnan tukemisen kuuluminen kunnan toimialaan s. 420. u) Kunnan toimiala julkisella sektorilla s. 421. v) Kunnan ja valtion tehtäväjako s. 424. x) Kunnan ja kirkon tehtäväjako s. 425. y) Periaatteelliset lausumat s. 426. z) Puoluetoiminnan tukeminen s. 426. å) Organitehtävät s. 427. ä) Tehtävien suorittamistapa s. 427. ö) Erityissäännösten merkitys toimialan selvittämisessä s. 428.

Zusammenfassung	429
Asiahakemisto	435
Oikeustapaushakemisto	437

LÄHDEKIRJALLISUUS

Milloin luettelossa on vain yksi saman tekijän kirjoittama julkaisu, viittaus suoritetaan mainitsemalla tekijän nimi. Muissa tapauksissa lyhennetty viittaustapa ilmaistaan sulkeissa, ellei se ole itsestään selvä.

Aarnio, Aulis: Några tankar om oskiftat dödsbo som juridisk person. JFT 1968 s. 342—368.

Ahländer, Björn: Är juridiken en vetenskap Uppsala 1950.

— — Om rätt och rättstillämpning. Studier i juridikens idéhistoria och rätts-tillämpningens teori. Uppsala 1952.

Adamovich, Ludwig: Grundriss des österreichischen Verwaltungsrechts. Vierte neuarbeitete Auflage. Wien 1948.

Ahlman, Erik: Hans Kelsenin oikeusfilosofian pääkohtia. Ajatus 1950 s. 5—14.

Aho, Lauri: Puhe Helsingin kesäyliopiston avajaisissa 6.6.1966. Uusi Suomi 7.6.1966 s. 4.

Alanen, Aatos: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Porvoo 1965.

Andersen, Ernst: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen, En studie indenfor den offentlige ret. København 1940. (Ernst Andersen).

Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret. Almindelige emner. Fjerde udgave. København 1963.

Andersson, Edward: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Borgå 1964. (Andersson).

— — Om ändring av talan i förvaltningsprocessen. JFT 1963 s. 345—379.

— — Något om fri prövning i förvaltningen. JFT 1964 s. 23—45.

Antoniolli, Walter: Begriff und Grundlagen der Selbstverwaltung. Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht 1959/1960 s. 334—346.

Aura, Matti: Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset Lm 1950 s. 6—22. (Aura).

— — Kunnalliset lautakunnat ja julkisen pakkovallan käyttäminen SKL 1922 s. 66—75.

— — Kylätierasitus ja kysymys sen tasoitamisesta. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865—28/1-1945 s. 164—190.

— — Valtionhallinto. Valtiotieteiden käsikirja Neljäs osa s. 352—370. Helsinki 1924.

Becker, Erich: Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände in Hinblick auf die Gegenwart. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Erster Band. Kommunalverfassung s. 62—112. Giessen 1956. (Entwicklung).

- Becker, Erich:* Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Erster Band. Kommunalverfassung s. 113—184. Giessen 1956. (Selbstverwaltung).
- , — *Kommunale Selbstverwaltung.* Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte s. 673—739. Berlin 1962.
- Bentzon, Viggo:* Skön og regel. Köbenhavn 1914.
- Blomstedt, Yrjö:* Laamannin- ja kihlakunnantuomarin virkojen läänittäminen ja hoito Suomessa 1500- ja 1600-luvuilla (1523—1680). Oikeushallintohistoriallinen tutkimus. Forssa 1958.
- Boethius, S. J.:* Om statslivet. Stockholm 1916.
- v. Bonsdorff, E.:* Kylätiet. Toinen uudistettu painos. Porvoo 1935.
- Brotherus, K. R.:* Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Kolmas, uudistettu painos. Porvoo 1963.
- Brusiin, Otto:* Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.
- , — *Über die Objektivität der Rechtsprechung.* Helsinki 1949.
- , — *Reine Rechtslehre und Rechtsvergleichung.* Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1963 s. 319—322.
- Bucher, Eugen:* Das subjektive Recht als Normsetzungsbefugnis. Tübingen 1965.
- Burckhardt, Jakob:* Maailmanhistorian näköaloja. Rudolf Marxin julkaisemasta laitoksesta suomentanut Eino E. Suolahti. Helsinki 1951.
- Calonius, Matthias:* Siviilioikeuden luennot. Wilhelm Chydeniuksen ja Väinö Nordströmin julkaisemasta latinankielisestä painoksesta suomentanut Edwin Linkomies. Vammala 1946.
- Castberg, Frede:* Innledning till förvaltningsretten. 3. utgave. Oslo 1955.
- , — *Användningen av fri prövning inom förvaltningen.* NAT 1951 s. 285—290.
- Castrén, Erik:* Suomen kansainvälinen oikeus. Porvoo 1959.
- Corry, J. A.—Abraham, Henry J.:* Elements of Democratic Government. Fourth Edition, revised and enlarged. New York 1964.
- Dahm, Georg:* Deutsches Recht. Die geschichtlichen und dogmatischen Grundlagen des geltenden Rechts. Eine Einführung. Zweite, neuarbeitete Auflage. Wels 1963.
- Ehmke, Horst:* »Ermessen« und »unbestimmter Rechtsbegriff« im Verwaltungsrecht. Tübingen 1965.
- , — *»Staat« und »Gesellschaft« als verfassungstheoretisches Problem.* Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962. s. 23—49. Tübingen 1962. (Staat und Gesellschaft).
- Ehrnrooth, Leo:* Työttömyys ja sen vastustaminen kunnallisilla toimenpiteillä. Suomen Kunnallispolitiikka. Esitelmät ja kirjoituksia s. 91—104. Helsinki 1915.
- , — *Hätäaputoitten järjestäminen.* Suomen Kunnallispolitiikka. Esitelmät ja kirjoituksia s. 105—110. Helsinki 1915.
- , — *Välikaupan rajoittaminen kaupunkien toreilla ja satamissa.* Suomen Kunnallispolitiikka. Esitelmät ja kirjoituksia s. 127—130. Helsinki 1915.

- Ehrnrooth, Leo:* Katujen kunnossapidon kunnallistuttaminen. Suomen Kunnallispolitiikka s. 160—164. Helsinki 1915.
- Ekström, F. W.:* Privaträttens allmänna läror. III. Utgiven av Einar Cavinus. Helsingfors 1922.
- Ellilä, Tauno:* Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa erityisesti silmälläpitäen ulosmittausmenettelyä. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1947.
- Engisch, Karl:* Einführung in das juristische Denken. Stuttgart 1956.
- Erich, Rafael:* Suomen valtio-oikeus I—II. Porvoo 1924, 1925. (Erich I—II).
- — — Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I (Yleinen osa ja Euroopan valtiot). Porvoo 1909.
- — — Paul Laband. Valtiotieteiden käsikirja II s. 214—215. Helsinki 1922.
- — — Georg Jellinek. Valtiotieteiden käsikirja I s. 362—364. Helsinki 1921.
- — — Valtio. Valtiotieteiden käsikirja. Neljäs osa s. 327—331. Helsinki 1924.
- Falkbeck, Erik—Jägerskiöld, Stig—Sundberg, Halvar G. F.:* Medborgarrätt. Helsingfors 1947.
- Forsthoft, Ernst:* Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. Achte, neuarbeitete Auflage. Nördlingen 1961. (Forsthoft).
- — — Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Eine Untersuchung über die Bedeutung der institutionellen Garantie in den Artikeln 127 und 137 der Weimarer Verfassung. Tübingen 1931.
- — — Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1995.
- — — Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Ein Abriss. Zweite Auflage. Tübingen 1961.
- — — Der moderne Staat und die Tugend. Rechtsstaat in Wandel s. 13—26. Stuttgart 1964.
- — — Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950—1964 s. 185—196. Stuttgart 1964.
- Friedmann, W.:* Law in a Changing Society. London 1959.
- Gierke, Otto:* Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin—Hildesheim 1963.
- Goetz, Harry:* Die ausländischen Gemeinden im Vergleich zu den deutschen. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Erster Band s. 597—611. Giessen 1956.
- Grante, Paul:* Om den kommunala instruktions- och finsmakten. Lund 1946.
- Gönnenwein, Otto:* Gemeinderecht. Tübingen 1963.
- Haataja, Kyösti:* Maanjaot ja talojärjestelmä. Helsinki 1949 (Haataja).
- — — Maa-oikeus II. Asutuslainsäädäntö. Porvoo 1940.
- Hakkarainen, Jouni:* Työllisyyslaki — kunnat. Kunnallisasiain käsikirja s. 771—784. Helsinki 1961.
- Hakkila, Esko:* Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Halila, Aimo:* Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla. I—II. Helsinki 1942, 1943. (Aimo Halila I—II).
- — — Suomen kansakoululaitoksen historia. Ensimmäinen ja toinen osa. Turku 1949. (Kansakoulu).

- Halila, Aimo*: Suomen maaseudun paikallisen itsehallinnon rakenteen ongelmia 1700-luvulla. Suomalainen Tiedeakatemia. Esitelmät ja pöytäkirjat 1957 s. 87—112. Helsinki 1958.
- , — Suomen kansanedustuslaitoksen historia I 2. Suomen kansanedustuslaitoksen vaiheet 1850-luvun puoliväliin. Porvoon valtiopäivät ja autonomian alkuaika. Suomen kansanedustuslaitoksen historia. Ensimmäinen osa s. 449—579. Helsinki 1962.
- Hallituksen esitys* Eduskunnalle kansanvakuutuslaiksi. HE 1936: 26.
- , — Eduskunnalle laiksi eräiden kuntien lakkauttamisesta. HE 1940: 175.
- , — Eduskunnalle laiksi eräiden kuntien talouden järjestämisestä. HE 1945: 37.
- , — Eduskunnalle laiksi eräiden Pohjois-Suomen kuntien toiminnan tukemisesta. HE 1947: 10.
- , — Eduskunnalle työllisyyslaiksi. HE 1959: 98.
- , — Eduskunnalle kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkeläiksi. HE 1963: 104.
- , — Eduskunnalle kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkkeistä annetun lain muuttamisesta. HE 1967: 60.
- Hammar skjöld, H. L.*: Om inrättande af en administerativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande. Stockholm 1907.
- Hannus, Arno*: Näkökohtia kunnan mahdollisuuksista myötävaikuttaa teollisuus- ja muiden laitosten sijoittumiseen kuntaan. Maalaiskunta 1958. s. 888—895.
- Harvia, Yrjö*: Kunnallispoliittikka. Valtiotieteiden käsikirja. Toinen osa s. 127—135. Helsinki 1922.
- Hayakawa, S. J.*: Ajattelun ja toiminnan kieli. Suomeksi toimittanut Jorma Toivainen. Keuruu 1966.
- Heffter, Heinrich*: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart 1950.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Vierte Auflage. Herausgegeben von Johannes Hoffmeister. Hamburg 1955.
- Hemmer, Ragnar*: Suomen oikeushistorian oppikirja I. Porvoo 1962.
- Hentilä, Kalevi*: Suomen Kaupunkiliitto 1912—1962. Helsinki 1962.
- Herlitz, Nils*: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan, Stockholm 1957. (Herlitz).
- , — Svensk stadsförvaltning på 1830-talet. Stockholm 1924. (Stadsförvaltning).
- , — Nordisk offentlig rätt I. Historisk inledning. III Regeringsmakt och förvaltningsorganisation 1 ja 2, Stockholm 1958, 1963 (NOR I, III).
- , — Några kommunalrättsliga principfrågor, Randteckningar till Halvar Sundbergs Kommunalrätt. Särtryck ur Svenska stadsförbundets tidskrift 1936.
- Hermanson, Robert*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af H. Nyqvist. Helsingfors 1898. (Hermanson).
- , — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Toimittanut Kaarlo Kaira. Porvoo 1965. (Hermanson—Kaira).
- , — Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. Helsingfors 1881.

- Hermanson, Robert*: Om Finlands ständer, deras förhållande till monarken och till folket. Ett bidrag. Helsingfors 1884.
- , — Svensk komungamakt, parlamentariskt styrelserätt och folkviljan. Med anledning af några under 1914 års meningskonflikter i Sverige förfäktade läror. Helsingfors 1915.
- , — Muistiinpanot professori R. F. Hermansonin Suomen finanssihallinto-oikeuden luennoista. Luennoitsijan luvalla julkaissut Gösta Palmgren. Toisesta painoksesta suomentanut M. A. Hovila. Jyväskylä 1920. (Suomen finanssihallinto-oikeus).
- , — Om juridisk konstruktion i statsrätten. JFT 1878—1879 s. 1—32 ja 457—516.
- , — Till frågan om begreppet rättighet I JFT 1881 s. 173—190 ja II JFT 1887 s. 107—130.
- , — Äänestyslausunto. Utdrag af Juridiska Fakultetens vid Kejserliga Alexanders-Universitetet i Finland protokoll för den 3 December 1902. Handlingar i universitetsärenden. — Asiakirjoja yliopistoasioissa 1902. N:o 10 s. 15—22.
- Hintikka, Jaakko*: Parmenideen peruslause ja kreikkalaisten tiedonkäsitys. Valvoja 1966: 3 s. 138—146.
- , — Arvokäsitteistä sosiaalitieteiden metodiopissa. Ajatus 1957 s. 27—47.
- Hitler, Adolf*: Taisteluni (Mein Kampf). Toinen osa. Kansallissosiaalinen liike. Saksan kielestä suomentanut Lauri Hirvensalo Porvoo 1942.
- Holopainen, Toivo*: Kunnallislain taloudellisia päätöksiä koskevan määräenemmistövaatimuksen taustaa. Kaarlo Kaira.—U. J. Castrén juhlaulkaisu s. 72—85. Vammala 1961.
- , — Omistusoikeus arvokäsittelenä. Suomen oikeuskirjallisuudessa. Lm. 1965 s. 303—334.
- , — „Oikeuden jakamisesta.“ Lm 1965 s. 894—918.
- Honkasalo, Brynolf*: Suomen rikosoikeus. Yleiset opit. Kolmas osa. Hämeenlinna 1953. (Honkasalo).
- , — Nulla poena sine lege. Kirjoitelmia 1937. Helsinki 1936 s. 1—80.
- Huber, Hans*: Art. 6. Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Einleitung. Artikel 1—10. Berner Kommentar. Kommentar zum schweizerischen Zivilrecht. Band I. Einleitung und Personenrecht. s. 477—570. Bern 1962.
- Huttunen, Allan*: Yhdenmiehen osakeyhtiöstä. Porvoo 1963.
- Hägerström, Axel*: Rätten och staten. Tre föreläsningar om rätts- och statsfilosofi. Utgivna av Martin Fries. Stockholm 1963. (Hägerström).
- , — Rätten och viljan. Två uppsatser av Axel Hägerström. Änjo utgivna av Karl Olivecrona. Lund 1961.
- Ikkala, A. K.*: Huoltoapulaki selityksin. Porvoo 1957. (A. K. Ikkala).
- , — Valitus kunnallisvaltuuston päätöksestä alistettavassa asiassa. Korkein Hallinto-oikeus 1918—1943, Högsta Förvaltningsdomstolen, s. 177—195. Helsinki 1943.
- , — Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. Lm 1965 s. 153—212.
- Ikkala, Olli*: Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959. (Ikkala).
- , — Eräiden perusoikeuksien tuloverolaille asettamat rajat. Lm 1965 s. 73—80.
- , — Yritysverotuksen kehittämisestä. Lm 1967 s. 114—120.

- Imboden, Max:* Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung. Berlin 1959.
- Jackson, R. M.:* The machinery of Local Government. London 1959.
- Jansson, Jan-Magnus:* Hans Kelsens statsteori mot bakrunden af hans rättsfilosofiska åskådning. Helsingfors 1950. (Jansson).
- — — Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- Jellinek, Georg:* Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage, unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Dr. Walter Jellinek. Leipzig 1914. (Georg Jellinek).
- — — System der subjektiven öffentlichen Rechte. Zweite durchgesehene und vermehrte Auflage. Tübingen 1919.
- Jellinek, Walter:* Verwaltungsrecht. Dritte Auflage. Unveränderter Neudruck. Offenbourg 1948. (Jellinek).
- — — Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Eine Verwaltungs- und prozenrechtliche Studie. Tübingen 1908.
- — — Arvostelu teoksesta Rudolf von Laun, Das freie Ermessen und seine Grenzen, AÖR XXVIII (1911). s. 462—471. (Arvostelu).
- — — Arvostelu teoksesta Ottmar Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. AÖR XXXII (1914) s. 586—610. (Arvostelu Bühleristä).
- Jesch, Dietrich:* Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmässigkeitsprinzips. Tübingen 1961. (Jesch).
- — — Arvostelu teoksesta Horst Ehmke: »Ermessen» und »unbestimmter Rechtsbegriff» im Verwaltungsrecht. AÖR 1961 s. 491—496.
- Jutikkala, Eino:* Suomen talonpojan historia. Toinen, uudistettu ja lisätty laitos. Turku 1958. (Jutikkala).
- — — Uudenajan taloushistoria. Turku 1953.
- — — Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV:1. Säätyedustuslaitoksen koostumus, työmuodot ja valtuudet 1863—1906. Helsinki 1962.
- — — Pohjoismaisen yhteiskunnan historiallisia juuria. Porvoo 1965. (Juuria).
- — — Kylänkeskisen yhteistoiminnan historia. Historian aitta IX. s. 120—130. Jyväskylä 1939.
- — — Suomen kaupunkien synty ja kehitys. Oma maa. Tietokirja Suomen kodeille. Kymmenes osa. Lokakuu. s. 404—417. Porvoo 1961.
- Juva, Mikko:* Varsinais-Suomen seurakuntaelämä puhdasoppisuuden hallitsemisena vuosisatoina (1600—1808). Turku 1955.
- Jägerskiöld, Stig:* Om allmän förvaltningsrätt. Uppsala 1958.
- — — Administrativ myndighet och domstol. Tre utlåtanden s. 33—93. Ekenäs 1946.
- Kaijser, Fritz:* Kommunallagarna I—II. Kristianstad 1959, 1966. (Kaijser I, II).
- — — 1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund. Hundra år under kommunalförfattningarna 1862—1962. Stockholm 1962.
- Kaila, Eino:* Persoonallisuus. Kolmas paino. Helsinki 1946.
- Kaila, Elieser:* Oikeuslogiikka I. Muodollinen oikeuslauseoppi. Helsinki 1924.

- Kaira, Kaarlo:* Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932.
- , — Valtio-oikeuden suhde valtio-oppiin ja politiikkaan. Eripainos teoksesta *Festschrift för prof. jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt*. Helsingfors 1934.
- , — Valtio ja kaupunkien kantamat liikenteeseen kohdistuvat maksut valtio-oikeudellisena ongelmana. SKL 1953 s. 268—273 ja 290—296.
- Kauppi, Aaro:* Kunnallinen liiketoiminta. Oulu 1954.
- Kaupunkiliiton* esitys valtioneuvostolle: Tullisäännön 10 § lainvastaisena poistettava. SKL 1966 s. 54—55.
- , — kirjelmä: Liikkuvasta kaupasta annetun lain muuttaminen. SKL 1967 s. 224—227.
- , — toimiston lausunto: Oikeuslääketieteelliset ruumiinavaukset SKL 1967 s. 307 ja 322.
- Kansanvalistusseuran tietokalenteri* 1912. Neljäs vuosikerta. Helsinki 1911.
- Kastari, Paavo:* Sosialisoinen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1947.
- , — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.
- , — Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia. Lm 1936 s. 80—100.
- , — Hans Kelsenin valtiokäsitys. Lm 1937 s. 1—19.
- , — Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä. Lm 1958 s. 524—539.
- , — Suomen valtiosääntö. Oma maa. Seitsemäs osa s. 259—272. Porvoo 1960.
- Kekkonen, Urho:* Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936. (Kekkonen).
- , — Kunnallinen itsehallinto ja verorasituksen tasaaminen. Puheita ja kirjoituksia II. Puheita presidenttikaudelta 1956—1967. Toimittanut Tuomas Vilkkunen s. 372—378. Tapiola 1967.
- Kelsen, Hans:* *Reine Rechtslehre. Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit.* Zweite, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Baden b. Wien 1960. (Kelsen).
- , — *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht.* Tübingen 1922. (Staatsbegriff).
- , — *Hauptprobleme der Staatsrechtlehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze.* Unveränderter Neudruck der zweiten um eine Vorrede vermehrten Auflage. Tübingen 1923—1960.
- , — *General Theory of Law and State.* Translated by Anders Wedberg. Cambridge, Massachusetts 1946.
- , — *Was ist Reine Rechtslehre? Demokratie und Rechtsstaat.* Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Zaccaria Giacometti s. 143—162. Zürich 1953.
- Ketonen, Oiva:* Suuri maailmanjärjestys. Tutkimus maailmankuvan historiasta. Helsinki 1948.
- Killinen, K.:* Demokratia ja totaalinen sota. Tutkimus poliittis-sotilaallisen sodanjohdon teoriasta, järjestelystä ja toiminnasta. Porvoo 1956.
- Kilpi, Lassi:* Erikoismaksusta. JFT 1955 s. 304—329.
- Kiuasmaa, Kyösti:* Suomen yleis- ja paikallishallinnon toimet ja niiden hoito 1500-luvun jälkipuoliskolla (vv. 1560—1600). Forssa 1962.

- Kivimäki, T. M.*: Lainkäytön ja oikeustieteen oikeutta kehittävästä merkityksestä. LM 1937 s. 474—484.
- , — Tunneperäisistä tuomioista. DL 1952 s. 347—357.
- Kivimäki, T. M.* — *Ylöstalo, Matti*: Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Toinen, uudistettu laitos. Porvoo 1964.
- Kivinen, S. Albert*: Ontologinen probleema analyyttisessä filosofiassa. Valvoja 1965 s. 78—89.
- Klinthe, Paul Johan*: Om territorialkorporationer med särskild hänsyn till landskapet Ålands statsrättsliga ställning. Ekenäs 1936.
- Komiteanmietintö 1860: 1*: Alamainen ehdotus Asetukseksi Kunnallis-hoidosta maalla Suomen Suuriruhtinaanmaassa. Helsinki 1860.
- , — 1894: 1: Keisarilliselle Majesteetille komitealta, joka on asetettu tekemään ehdotusta muutoksiksi voimassa olevaan asetukseen kunnallishallinnosta maalla.
- , — 1907: 12 a: Oppivelvollisuuskomitean mietintö.
- , — 1932: 3: Tuulaakin lakkauttamista ja muiden liikenteeseen kohdistuvien kaupunkien kantamien maksujen perusteita harkitsemaan asetetulta komitealta. Helsinki 1932.
- , — 1938: 2: Komiteanmietintö kunnallisen verorasituksen tasoittamisesta. Helsinki 1938.
- , — 1939: 6: Maalaiskuntain luottokomitean mietintö. Helsinki 1939.
- , — 1961: 4: Verolakikomitean mietintö. Helsinki 1961.
- , — 1964: A 2: Kunnan toimiala-komitean mietintö. Helsinki 1964.
- , — 1967: A 5: Satama- ja liikennemaksukomitean mietintö. Helsinki 1967.
- Korkeimman Hallinto-oikeuden* lausunto 29.8.1950 (Kirje n:o 4743) Tasavallan Presidentille eduskunnan hyväksymästä laista kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta eräissä tapauksissa. KHO 1950 III 2.
- , — ratkaisujen hakemisto 1933—1958. Toimittanut Suomen Lakimiesliiton toimeksiannosta A. K. Ikkala, Hallintoneuvos. Helsinki 1960 (Hakemisto)
- Koskimies, M. E.*: Hallintokoneistomme. Helsinki 1950.
- Krabbe, H.*: Johdatus yleiseen valtio-oppiin. Pori 1946.
- Kuuskoski Reino*: Uusi kunnallislaki, Toinen täydennetty painos. Porvoo 1952.
- , — Kysymys kaupungin oikeudesta kantaa maksu. SKL 1951 s. 19—20.
- Kuuskoski, Reino* ja *Hannus, Arno*: Kunnallislaki. Viides uudistettu painos. Porvoo 1965. (Kuuskoski—Hannus).
- Kyläkallio, Juhani*: Osakeyhtiön hallituksen vastuu. Porvoo 1963.
- Kytömaa, Ensio*: Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua? Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898: 22/10-1948. Vammala 1948.
- König, René*: Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde. Hamburg 1958.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Zweite umgearbeitete Auflage. Erster Band. Stuttgart 1888.
- Lahtinen, Osvi*: Till läran om juridiska personer. TFR 1949 s. 47 ss.
- Lainvalmistelukunnan* julkaisuja 1920: 3. Ehdotus lainsäädännöksi kunnallisen jaoituksen muuttamisesta ynnä perustelut. Helsinki 1920.
- , — julkaisuja 1935: 13. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuulaakin kantamisesta vuosina 1936—1940. Helsinki 1935.

- Lainvalmistelukunnan* julkaisuja 1941: 6. Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta. Helsinki 1941.
- — — julkaisuja 1934: 2. Ehdotus verolaiksi, verotuslaiksi sekä laiksi niiden voimaannpanosta ynnä perustelut. Helsinki 1934.
- — — julkaisuja 1945: 1. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta. Helsinki 1945.
- — — (III jaosto Ståhlberg, K. J., Kastari, Paavo) lausunto 25. 6. 1941. Kunnan velkasuhteet. Lainvalmistelukunnan lausuntoja julkaissut K. J. Ståhlberg. s. 78—81. Helsinki 1941.
- — — (III jaosto K. J. Ståhlberg — C. G. Möller) lausunto 25. 6. 1941. Kunnan hallinnon lisätty valvonta. Lainvalmistelukunnan lausuntoja julkaissut K. J. Ståhlberg s. 76—78. Helsinki 1949.
- Landtags Handlingar* 1863—1864: II N:o 26: Hans Kejserliga Majestäts Nådiga Proposition till Finlands Ständer angående kommunalförvaltningen på landet. Ekonomie — utskottets betänkande. Finlands Ständers underdåniga svar. (Propositionen 26).
- Landtags Handlingar* 1863—1864: II N:o 27: Hans Kejserliga Majestäts Nådiga Proposition till Finlands ständer, angående reorganisation af städernas kommunalförvaltning. Ekonomie — Utskottets betänkande. Finlands Ständers underdåniga svar. (Propositionen 27).
- von Laun, Rudolf*: Das freie Ermessen und seine Grenzen. Linz 1910. (Laun).
- — — Arvostelu teoksesta Walter Jellinek, Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Eine verwaltungs- und prozessrechtliche Studie. AÖR XXV (1909) s. 500—507.
- Lehtinen, Erkki*: Hallituksen yhtenäistämispoliittikka Suomessa 1600-luvulla (1600—n. 1680). Lahti 1961.
- Lilius, F. O.*: Tuomarin suhtautumisesta oikeusoppineiden mielipiteisiin. Fertschrift för presidenten jur. utr. dr. Berndt Julius Grotenfelt. Helsingfors 1929. s. 315—321.
- Loy, Hans*: Gemeindliche Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten. Stuttgart 1949.
- Makkonen, Kaarle*: Zur Problematik der juristischen Entscheidung. Eine strukturanalytische Studie. Turku 1965.
- — — Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968. (Säädösvalta).
- — — Tuomari ja logiikka. Suomalainen Suomi 1963 s. 137—141.
- — — Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. Lm 1964 s. 778—784.
- — — Der Ausdruck »subjektives Recht« in der juristischen Sprache. Ius humanum. Studia in honorem Otto Brusiin s. 112—123. Turku 1967.
- Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band, Zweite Auflagen. Altenburg 1914.
- — — Arvostelu teoksesta Walter Jellinek, Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Eine verwaltungs- und prozessrechtliche Studie. AÖR XXV (1909) s. 497—500.
- Meinander, Ragnar*: Socialvården som kommunal uppgift. NAT 1950 s. 111—122.

- Melander, Ilmari*: Asutusmaan pakkolunastuksen yleiset perusteet vuoden 1936 asutuslain maanhankintalain mukaan I. Porvoo 1950.
- Merikoski, V*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Kolmas painos. Porvoo 1966: II. Toinen painos. Porvoo 1964. (Julkisoikeus I, II).
- , — Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Vammala 1954.
- , — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- , — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968. (Oikeussuojajärjestelmä).
- , — Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968.
- , — Précis du droit public de la Finlande. Traduit par Arvid Enckell. Helsinki 1954.
- , — Uuden Saksan julkisen oikeuden erikoispiirteitä. Lm 1937 s. 485—498.
- , — Användningen av fri prövning inom förvaltningen. NAT 1951 s. 247—276.
- , — Kunnallinen itseverotusoikeus sisältyy jo nyt perustuslakiin. SKL 1966 s. 325—326.
- , — Perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttö vv. 1919—1946. Valtio ja yhteiskunta. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1947 s. 148—164.
- , — Perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyt lait vv. 1947—1950. Lm 1951 s. 632—638.
- , — Kysymys erioikeuksien lakkauttamisesta. Lm 1961 s. 1—21.
- Merkel, Adolf*: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien und Berlin 1927.
- Modeen, Tore*: Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Borgå 1962. (Modeen).
- , — Kommunens allmänna kompetens särskilt med hänsyn till kommuns rätt att bevilja understöd för enskild verksamhet och åt enskilda personer. Åbo 1962. (Kompetens).
- , — Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget. Avgränsning från andra uppdrag särskilt med hänsyn till gränsdragningen mellan kommunala och statliga nämnder. Ekenäs 1963.
- , — Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation. Ekenäs 1965.
- , — Saako kunta osoittaa varoja sosiaalihuoltoa tarvitsevien yksityisten henkilöiden taloudelliseen tukemiseen huoltoapulain ulkopuolella? Lm 1965 s. 139—150.
- Molitor, Erich*: Über Öffentliches Recht und Privatrecht. Eine rechtssystematische Studie. Karlsruhe 1949.
- Montesquieu*: Vom Geist der Gesetze. In neuer Übertragung eingeleitet und herausgegeben vom Ernst Forsthoff. Erster Band. Dessen Ammersee 1951.
- Moore, G. E.*: Terveen järjen puolustus. Suomentanut S. Albert Kivinen. Etiikan peruskysymyksistä. Keuruu 1965 s. 43—82.
- , — Johdatus etiikkaan. Suomentanut Jaakko Hintikka. Etiikan peruskysymyksistä s. 117—288. Keuruu 1965.
- Moring, K. A.*: Finsk näringsrätt. Helsingfors 1914.
- , — Kan jord, som tillhör enskilda, förenas med stad. JFT 1911 s. 175—188.
- Murén, Edvard*: Kunnan toimiala. Kunnallisasiain käsikirja. Kolmas laitos s. 114—161. Joensuu 1967. (Murén).

- Murén, Edvard*: Kunnan toimialan selvittäminen. DL 1966 s. 282—298.
- , — Yleisen rasituksen ja veron käsitteet hallitusmuodossamme. SKL 1951 s. 15—17.
- , — Kaupunki ja valtio. Kunnat itsenäisemmiksi. SKL 1965 s. 591—594.
- , — Kuntien itsehallintoa koskeva lainsuoja. SKL 1966 s. 231—235.
- , — Uutta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. SKL 1967 s. 86—87.
- , — Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle. SKL 1967 s. 288—292.
- , — Täältä alkaa kunnallinen oikeustaistelu. SKL 1967 s. 352—355.
- Nevanlinna, Rolf*: Suhteellisuusteorian periaatteet. Porvoo 1963.
- Niukkanen, Juho*: Talvisodan puolustusministeri kertoo. Porvoo 1951.
- Nordström, J. J.*: Skildring av municipal-förvaltning i Finland. Akademisk Afhandling, Helsingfors 1832. (Nordström).
- , — Angående de ärenden, hvilka, enligt Kongl. Förordningarne om kommunalstyrelse på landet och i stad, äro att hänföra till »kommunens gemensamma hushållningsangelägenheter». Naumanns tidskrift 1872 s. 422—429.
- Nousiainen, Jaakko*: Traditionalismi ja behaviorismi politiikan tutkimuksessa. Valvoja 1964: 6 s. 351—357.
- Nousiainen, Tapio*: Rangaistuksen määräämisestä erityisesti silmälläpitäen tuomarin mittaamistoimintaa oikean rangaistusmäärän tavoittamiseksi normaalilaitu-
din puitteissa. Rikosoikeudellinen tutkimus. Vammala 1961. (Nousiainen).
- Nyky-suomen sanakirja*: Ensimmäinen osa A—I. Kolmas painos. Toinen osa J—K. Kolmas painos. Kuudes osa TS—Ö. Porvoo 1961.
- von Oertzen, Peter*: Die Bedeutung C. F. von Gebers für die deutsche Staatsrechtslehre. Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962 s. 183—208. Tübingen 1962.
- Oestreich, Gerhard*: Die Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Eine historische Einführung. Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte s. 1—123. Berlin 1966.
- Oikeuskanslerin lausunto 17.3.1966*: Onko tullisäännön 10 § lainvastainen? SKL 1966 s. 264—265.
- Oja, Aulis*: Kirkkopitäjä ja hallintopitäjä. Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historiaa. Historian aitta IX. Jyväskylä 1939 s. 68—77.
- Olivecrona, Karl*: Det rättsliga språket och verkligheten. Lund 1964.
- Paalanen, Erkki*: Valtion kassa- ja tilinpitojärjestelmä. Toinen korjattu painos. Vammala 1961.
- Paasikivi, J. K.*: Paasikiven muistelmia sortovuosilta I. Porvoo 1957.
- Pajula, Paavo*: Kaupunkien rakennusjärjestykset ristiriidassa hallitusmuodon kanssa. LM 1948 s. 84—94.
- Palmgren, Bo*: Konkursförsättningarna. Helsingfors 1936. (Palmgren).
- , — Målsägandens åtalsrätt. Helsingfors 1939.
- Paloposki, Toivo J.*: Suomen talonpoikaissäädyn valtiopäiväedustus vapaudenajalla. Forssa 1961.
- Parvio, Martti*: Isaacus Rothovius Turun piispa. Forssa 1959.
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 7*: Ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi. Helsinki 1917.

- Peters, Hans:* Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Recht. Berlin 1926.
- , — Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis herausgegeben in Verbindung mit den kommunalen Spitzenverbänden im Auftrag des Forschungsinstitutes für Sozial- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Kön von Dr. Hans Peters. Erster Band Kommunalverfassung. Giessen 1956.
- Piirainen, Veikko:* Kyläkierrolta kunnalliskotiin. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivashoitotoiminta vaivashoidon murroskautena 1800-luvun jälkipuoliskolla. Helsinki 1958.
- Pystynen, Erkki:* Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintoon. Helsinki 1965.
- Pöhl, Ivar H.:* Das Problem des Naturrechts bei Emil Brunner. Zürich 1963.
- Rautapää, Hugo:* Tuulaakimaksun kehityksestä ja oikeudellisesta luonteesta. Suomen toisten kaupunkipäiväin pöytäkirja Liite V s. 45—63. Helsinki 1918.
- Ravila, Paavo:* Johdatus kielihistoriaan. 2. painos. Helsinki 1961. (Ravila).
- , — Totuus ja metodi. Kielitieteellisiä esseitä. Porvoo 1967.
- Reinikainen, Veikko:* Jutun palauttamisesta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1956.
- Rekola, Aarne:* Saamisoikeuden vanhentuminen Suomen lain mukaan I. Vammala 1938.
- Rekola, Esko:* Kunnallistalouden johdosta annettavasta päätöksestä. Juhlaulkaisu Ilmari Caseliuksen ja Aarne Rekolan 70-vuotispäivänä 29.4.1963 s. 198—204. Porvoo 1963.
- Renvall, Pentti:* Nykyaian historian tutkimus. Porvoo 1965. (Renvall.)
- , — Pitäjyhteisöjen kokoukset. Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historiaa. Historian aitta IX. Jyväskylä 1939 s. 78—96.
- , — Suomen kansanedustuslaitoksen historia I 1. Suomen kansanedustuksen vaiheet 1850-luvun puoliväliin. Ruotsin vallan aika. Suomen kansanedustuslaitoksen historia. Ensimmäinen osa s. 9—558 Helsinki (Ruotsin vallan aika).
- Ross, Alf:* Om ret og retfærdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. København 1953. (Ross)
- , — Dansk Statsforfatningsret I. København 1959.
- , — Miksi demokratia? Suomentanut Annikki Schauman ja Lassi Huttunen. Lahti 1951.
- , — Directives and Norms. Bristol 1968.
- , — Om begreberne »stat» og »statsorgan» i statsforfatningsshetten Tf 1958 s. 106—123.
- Russell, Bertrand:* Länsimaisen filosofian historia poliittisten ja sosiaalisten olosuhteiden yhteydessä varhaisimmista ajoista nykyaikaan asti. I—II. Porvoo 1967.
- Ruutu (Ruuth), Y:* Johdatus valtiosääntöoppiin. Porvoo 1938. (Ruutu).
- , — Valtio-opilliset teoriat. Valtiotieteiden käsikirja. Neljäs osa s. 331—343. Helsinki 1924.
- Rytkölä, Olavi:* Kuntain yhteistoiminta. Vammala 1952. (Yhteistoiminta).

- Rytkölä, Olavi:* Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Vammala 1957. (Jaoituksen muuttaminen).
- — — *Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht.* Vammala 1961.
- — — Lausunto 15. 5. 1959 Helsingin Yliopiston Lainopilliselle Tiedekunnalle täytettäessä hallinto-oikeuden apulaismvirkaa. Helsingin Yliopiston lainopillisen tiedekunnan pöytäkirja v. 1957.
- Saarialho, Aarne:* Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen s. 135—165. Helsinki 1943.
- Sainio, Toivo:* Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen I. Vammala 1959.
- Salonen, L. H.:* K. J. Ståhlbergin toiminta lainvalmistelukunnan jäsenenä. Lm 1968 s. 32—76.
- Scheuner, Ulrich:* Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre. Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962 s. 225—260. Tübingen 1962.
- — — Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart. Archiv für Kommunalwissenschaften 1962: 2 s. 149—178.
- Schmidt, Folke:* Domaren som lagtolkare. Festskrift tillägnad professor, jüris och filosofie doktor Nils Herlitz vid hans avgång från professorsämbetet den 30 juni 1955 av Stockholm högskolas stats- och rättsvetenskapliga fakultet. s. 263—298. Stockholm 1955.
- — — Tysk abstrakt metod, Reflektioner kring systematiken i Bürgerliches Gesetzbuch. Teori och praxis. Studier i svensk civilrätt s. 279—304. Stockholm 1964.
- Schnitzer, Adolf F.:* Vergleichende Rechtslehre, Zweite erweiterte und neuarbeitete Auflage, Band II. Basel 1961.
- Seagle, William:* The History of Law. New York 1946.
- Setkänen, Heikki:* Kuntien valtionavut. Kunnallisasiain käsikirja. s. 343—351. Helsinki 1961.
- Sipponen, Kauko:* Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965. (Sipponen).
- — — Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967.
- — — Tullisäännön 10,1 §:n perustuslain- tai lainmukaisuudesta. Moniste 5. VI. 1966. (Lausunto).
- — — Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista. Lm 1965 s. 197—212.
- — — Asian tutkiminen eduskunnassa perusteltua. SKL 1966 s. 327.
- Snellman, Joh. Vilh.:* Läran om staten. Andra upplagan. Helsingfors 1862.
- Soikkanen, Hannu:* Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966. (Soikkanen).
- — — Keskeisiä tekijöitä maaseudun kunnallishallinnon 100-vuotisessa kehityksessä. Historiallinen aikakauskirja 1967 s. 127—139.
- Somló, Felix:* Juristische Grundlehre. Leipzig 1917.

- Staatsverfassung und Kirchenordnung: Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962. Herausgegeben von Konrad Hesse, Siegfried Reicke, Ulrich Scheuner. Tübingen 1962.
- Statens offentliga utredningar 1965: 54: Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Betänkande avgivet av Länsdemokratiutredningen. Stockholm 1965.
- Stein, Friedrich: Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung. Stuttgart 1912.
- Stenius, Sigurd: Kaupunginalue ja sen laajentaminen. Valtiotieteiden käsikirja. Aakkosellinen tietoteos Ensimmäinen osa s. 561—568, Helsinki 1921.
- Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 1 painos Helsinki 1913. Toinen uudistettu painos, Helsinki 1928, (Ståhlberg 1 p., Ståhlberg).
- , — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto, 1 painos Helsinki 1915. Toinen uudistettu painos Helsinki 1931. (Sisäasiain hallinto 1 p., Sisäasiain hallinto).
- , — Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna. Kuopio 1901.
- , — Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 1926.
- , — Työttömyysvakuutuksesta. Helsinki 1903.
- , — Yksityisten työnvälitystojien lakkauttaminen ja valtion korvausvelvollisuus. Helsinki 1912.
- , — Lausunto Kulosaaren Helsingin kaupunkiin liittämistä. Helsinki 1937.
- , — Suomen maalaiskunnasta. JFT 1941 s. 4—17.
- , — Palolaki. Lausuntoja s. 50—68, Helsinki 1947.
- , — Lainsäädäntöjärjestys kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta. Puheita 1927—1946 s. 162—163. Helsinki 1946.
- Sundberg, Halvar G. F.: Kommunalrätt. Samlad upplaga. Stockholm 1964.
- , — Den svenska stapelstadsrätten En undersökning av institutets utveckling och nuvarande innehåll. Stockholm 1927. (Stapelstadsrätten).
- , — Arvostelu teoksesta Ernst Andersen, Administrativt. Tilsyn med Kommunalförvaltningen. Förvaltningsrättslig tidskrift 1940 s. 354—362.
- , — Användningen av fri prövning inom förvaltningen. NAT 1951 s. 295—299.
- Suviranta, Antti: Palkkatyön käsite vero-oikeudessa. Helsinki 1961.
- , — Arvostelu teoksesta Ehmke, Horst, »Ermessen» und »unbestimmter Rechtsbegriff» im Verwaltungsrecht. Lm 1962 s. 632—636.
- , — Kunnallisen menettelytapalain säätämistäjärjestyksestä kunnallisen itsehallinnon laajuuden perustuslainsuojan kannalta. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968 Högsta förvaltningsdomstolen s. 194—202. Helsinki 1968.
- Svanström, Ragnar: Napoleonin aika, taantumus ja vallankumous. Carl Grimberg Kansojen historia 19. Porvoo 1958.
- Swensson, Gunnar, S.: Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862. Lund 1939.
- Sörensen, Max: Användningen av fri prövning inom förvaltningen. NAT 1951 s. 290—295.
- Tarjanne, Tapio: Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934. (Tarjanne).
- , — Vero-oikeus. Turku 1939.

- Tarjanne, Tapio:* Voivatko valtion viranomaiset olla toistensa vastapuolina tuomioistuimissa? Kirjoituksia ja lausuntoja s. 191—193. Vammala 1943.
- — — Työttömyysavustusten jakaminen kunnan varoista. Kirjoituksia ja lausuntoja s. 204—206. Vammala 1943.
- Tarkiainen, Tuttu:* Demokratia Antiikin Ateenan kansanvalta. Porvoo 1959.
- Tarkka, Toivo V.:* Työllisyyslainsäädännön kehitys ja johtavat periaatteet. Työllisyysasiain käsikirja s. 67—78, Helsinki 1964.
- Telaranta, K. A.:* Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana. Vammala 1963.
- — — Tahdonilmaisun ja käyttäytymisvastuun käsitteistä varallisuus oikeuden alalla. Toivo Mikael Kivimäki. 1886. 5. 6. 1956 Juhlajulkaisu s. 363—411. Vammala 1956.
- Teljo, Jussi:* Valtio ja yhteiskunta Snellmanin valtiofilosofiassa. Helsinki 1934.
- Tenkku, Jussi:* Oikeus ja elämän arvo. Aatehistoriallinen tutkimus 1660-luvun oikeusfilosofiasta. Ajatus 1963. Helsinki 1963.
- Tezner, Friedrich:* Zur Lehre von dem freien Ermessen der Verwaltungsbehörden als Grund der Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Wien 1888.
- Tirkkonen, Tauno:* Suomen rikosprosessioikeus I. Vammala 1948.
- — — Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1961.
- — — Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1964.
- — — Mietteitä erään väitöskirjan johdosta. Lm 1966 s. 125—128.
- Tolonen, K. J.:* Suomen tiet. Oma Maa. Kahdestoista osa Joulukuu s. 462—484. Porvoo 1962.
- Torvinen, Taimi:* J. K. Danielson—Kalmari Suomen autonomian puolustajana. Porvoo 1965.
- Typpö, Sulo A.:* Kunnalliset liikeyritykset. Kunnallisasiain käsikirja s. 1073—1080. Helsinki 1961.
- Uotila, Jaakko:* Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963.
- Wade, H. W. R.:* Administrative Law. Oxford 1961.
- Wade, E. C. S-Phillips, G. Godfrey:* Constitutional Law. Sixth Edition. London & Colchester 1960.
- Valtiopäivien Asiakirjat 1872: III:* Keisarillisen Majesteetin Armollinen esitys Suomenmaan Säädyille kunnallishallituksesta kaupungissa. Kunnallisvaliokunnan siitä antama mietintö. Kunnallisvaliokunnan ehdotus Säätyjen eriävään päätösten yhteensovitukseen. Suomenmaan Säätyjen alaminaen vastus. (Esitys 1872: III).
- Waris, Heikki:* Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikkaan. Porvoo 1961.
- Varonen, Eino:* Kunnallispolitiikan kysymyksiä. Porvoo 1958.
- — — Kuntien liikelaitokset. Valtiotieteiden käsikirja. Toinen osa s. 152—160. Helsinki 1922.
- — — Katsaus kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntien valtionapuihin. Liite komiteamietintöön N:o 2 v. 1938. Helsinki 1938.
- Vauhkonen, Onni:* Sairaalakustannusten tasaus. Sosiaalipoliittinen tutkimus sairaalakustannusten tasauksesta Suomessa erityisesti terveydenhuollon kannalta. Porvoo 1961.

- Weber, Wener: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart. Göttingen 1953.
- Welinder, Carsten: Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning särskilt med hänsyn till den kommunala affärsverksamheten. Lund 1935.
- Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965.
- Westerberg, Ole: Skatter, avgifter och pålagor. En statsrättslig undersökning. Stockholm 1961.
- Viehweg, Theodor: Topik und Jurisprudenz. München 1953.
- Willgren, Karl: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren).
- — Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammefors 1934.
- — Finlands finansrätt. 2 uppl. Tammerfors 1932.
- — Självstyrelsens utveckling, JFT 1919 s. 76—91.
- Wilenius, Reijo: Marx ennen Marxia. Helsinki 1966.
- — Filosofia ja politiikka. Poliittisen ja sosiaalisen ajattelun perusteiden kehityksestä. Rauma 1967.
- Voigt, Fritz: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung. Leipzig 1938.
- Voipio, Jaakko: Valtion ja kuntien tehtäväpiirien raja viimeaikaisen lainsäädännön valossa. Maalaiskunta 1958 s. 792—799.
- Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht). Ein Studienbuch. Nördlingen 1962.
- von Wright, G. H.: Logiikka, filosofia ja kieli. Ajattelijoin ja ajatussuuntia nykyajan filosofiassa. Suomentanut Jaakko Hintikka ja Tauno Nyberg. Toinen uusittu painos. Helsinki 1968. (von Wright).
- — Norm and Action. A logical Enquiry. Bungay, Suffolk 1963.
- — Nk. käytännöllisestä filosofiasta. Ajatus 1947 s. 383—396.
- — Descartes och den vetenskapliga indéutvecklingen. Ajatus 1950 s. 103—171.
- — Enhet och splittring i vetenskapen. Horisonts småskrifter. Särtryck ur Horisont nr 5/6 1962.
- — Essay om naturen, människan och den vetenskapligt-tekniska revolutionen. Lund 1963.
- — Normit ja logiikka. Ajatus 1964. Helsinki 1964.
- — Katsaus teon yleiseen teoriaan. Sosiologia 1965 s. 53—61.
- Vuorio, Jorma: Työsuhteen ehtojen määrittäminen. Tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä. Turku 1955.
- — Oikeustoimesta funktio- ja substanssikäsittelynä. Lm 1956 s. 444—478. (Vuorio).
- Wrede, R. A.: Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Suomentanut Hjalmar Kahanpää ja Kaarlo Kaira. Neljäs, uusittu painos. Porvoo 1963.
- Ylöstalo, Matti: Testamentinmoitteesta. Helsinki 1953. (Ylöstalo).
- — Siviilioikeuden kehityslinjoja. Festskrift utgiven i anledning av juristklubben Codex' 25- års jubileum. Borgå 1965 s. 85—96.
- — Arvostelu teoksesta Theodor Viehweg, Topik und Jurisprudenz. Lm 1955 s. 816—819.
- Zitting, Simo: »Puhtaan» oikeudellisen ajattelun vaatimuksesta käytännössä. Juhla-julkaisu Ilmari Caseliuksen ja Aarne Rekolan 70-vuotispäivänä 29.4.1963 s. 284—289. Porvoo 1963.

- Zitting, Simo*: Näkökohtia tutkijain koulutuksesta. Lm. 1967 s. 270—276.
- , — Arvostelu teoksesta K. A. Telaranta, Varallisuusoikeudellinen tahdonilmaisu. Lm 1953 s. 975—990, (Arvostelu).

LYHENNYKSIÄ

A	= asetus
AÖR	= Archiv des Öffentlichen Rechts
DL	= Defensor Legis
Esitys	= Valtiopäivien Asiakirjat
Hakemisto	= Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakemisto
HE	= Hallituksen esitys
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HValL	= Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154
JFT	= Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	= Korkein hallinto-oikeus; Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakemisto
KKO	= Korkein oikeus; Selostuksia ja tiedonantoja Korkeimman oikeuden ratkaisuksista
1865KKunA	= Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8. 12. 1873
Km	= komiteanmietintö
KunL	= Kunnallislaki 27. 8. 1948/642
L	= laki
Lm	= Lakimies. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
Lvk	= Lainvalmistelukunta; Lainvalmistelukunnan mietintö
MK	= Maalaiskunta
1965MKunA	= Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla 6. 2. 1865
1898MKunA	= Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15. 6. 1898
NAT	= Nordisk administrativt tidsskrift
passim.	= laajalti, teoksen eri kohdissa
Propositionen	= Landtags Handlingar
SKL	= Suomen Kunnallislehti. Suomen Kaupunkiliiton julkaisu
SOU	= Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
TfR	= Tidsskrift for rettsvitenskap
VNp	= valtioneuvoston päätös

JOHDANTO

1 LUKU

TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDISTA JA TAVOITTEISTA

1. Lähtökohdat

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on yleiskuvan antaminen kunnan asemasta Suomen oikeusjärjestyksen mukaan. Tutkimusaiheen valinta johtui käytännön tarpeista. Yritykset selvittää eräitä kunnan asemaan liittyviä erityiskysymyksiä johtivat moniin kunnan asemaa koskeviin yleisiin ongelmiin, joihin ei saanut tyydyttävää vastausta aikaisemmista tutkimuksista. Näitä ongelmia, joista keskeisin on itsehallinnon ongelma, on kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessamme tosin käsitelty varsin paljon, mutta käsittely ei ole johtanut tyydyttäviin tuloksiin.¹ Monien kysymysten kohdalla kunnan asemaan yhdistetyt teoreettiset selvittelyt tuntuivat päinvastoin vaikeuttavan ongelmien ratkaisemista.² Myös itse käsitteiden osalta tutkimuksemme näytti joutuneen umpikujaan. Ongelmien käsittely ei näet monissa tapauksissa ole johtanut niiden ratkaisemiseen Suomen oikeusjärjestyksen mukaan, vaan on jäänyt ulkomaisessa, lähinnä saksalaisessa kirjallisuudessa esitettyjen mielipiteiden selostamiseksi.³ Useimmat oikeuskirjallisuudes-

¹ Ks. Merikoski, *Julkisoikeus I* s. 189.

² Tämä väite voidaan kohdistaa useimpiin niihin 1930-luvulla ja sen jälkeen ilmestyneisiin tutkimuksiin, joissa itsehallintoa ja muita valtion ja kunnan suhteisiin liittyviä käsitteitä on käsitelty varsinaisen tutkimusaiheen esiongelmoina. Periaatteellisten kysymysten käsittely on näet usein jäänyt täysin irralliseksi varsinaisten tutkimusongelmien problematiikasta ja sen käsittelystä. Ks. esim. Kekkonen, *Rytkölä*, *Yhteistoiminta ja Ikkala*.

³ Malliesimerkkinä. tässä suhteessa voidaan mainita *Klinthen* teos. Ks. *Klinthe* s. 7—8.

samme jatkuvasti esillä olevat kunnan asemaan liittyvät ongelmat näyttävät kaiken lisäksi lakanneen olemasta ongelmia synty-ympäristössään.⁴

Kun kunnan asemaa koskevaa tutkimusta ei voi rakentaa yksinomaan aikaisemman tutkimuksen pohjalle, olisi ollut ajateltavissa, että aikaisempaan tutkimukseen ja sen tuloksiin ei olisi lainkaan kiinnitetty huomiota. Tällainen menettely ei kuitenkaan ole vallitsevien tieteellisten periaatteiden mukaista.⁵ Sitä paitsi teoriat ja käsitteet ovat liittyneet monilta kohdin kunnallisoikeuden erityiskysymyksiin niin kiinteästi, ettei näiden tutkiminen näyttänyt mahdolliselta ottamatta kantaa aikaisemman tutkimuksen väitteisiin.⁶ Kunnan asemaan liittyvien erityiskysymysten ratkaiseminen näytti muutenkin vaativan kunnan kokonaisuutensa tuntemista.

2. Tavoitteet

Vallitseva tilanne edellytti näin ollen kunnan kokonaisuutensa selvittämistä ja yleiskuvan antamista siitä. Viimeksi mainittu tavoite,

⁴ Ks. *Becker*, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage s. 113—129, *Dahm* s. 321—327, *Gönnenwein* s. 1—66, *Scheuner*, Gemeindeverfassung s. 149—169 ja *Wolff* s. 106—113 ja 135—164.

⁵ Aikaisemman tutkimuksen huomioon ottamiselle voidaan esittää useita perusteita. Tieteen on todettu elävän perinteittensä varassa ja tieteen objektiivisuuden olevan tieteenharjoituksen sosiaalisessa luonteessa ja julkisuudessa. Näistä ks. esim. *Ravila*, Totuus ja metodi s. 30, *Hintikka*, Arvokäsitteistä s. 31—32, *Ketonen*, Tieteellisen menetelmän luonne s. 260 ja *Nevanlinna* s. 254. Erityisesti normatiivisen oikeustieteen osalta aikaisemman tutkimuksen huomioon ottaminen ja sen väitteiden ja niiden perusteiden kumoaminen, mikäli toinen tutkija on niistä eri mieltä, näyttää tärkeältä sen vuoksi, että tutkijan käsitys on paitsi teoreettinen myös käytännöllinen väite siitä, miten tiettyä oikeusjärjestyksen osaa on tutkittava.

Rytkölä, Lausunto s. 9, pitää erityisen tärkeänä sitä, että kunnan asemaa tutkittaessa aikaisempien tutkijoiden väitteisiin kiinnitetään huomiota.

⁶ Keskusteluissa käytännön kunnallismiesten kanssa huomaa, miten suuressa määrin he esim. kunnan tehtävien osalta ajattelevat oikeustieteessä käytetyin termein. Samaa osoittavat kunnallisen jaotuksen kokonaisuudistuksesta sanomalehdissä vireillä oleva mielipiteiden vaihto sekä kunnallisen itsehallinnon suojasta vähän aikaa sitten käyty keskustelu, joissa itsehallinto-käsitteellä on keskeinen asema. Viimeksi mainitusta keskustelusta ks. mm. *Kekkonen*, Kunnallinen itsehallinto ja verorasituksen tasaaminen s. 374 ja 376 sekä *Murénin* artikkeleita Kuntien itsehallintoa koskeva lainsuoja, Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle ja Täältä alkaa kunnallinen oikeustaistelu.

kunnan asemaa koskevan teorian hahmottelu, vaati kunnan asemasta aikaisemmin esitettyjen teorioiden ja käsitteiden arviointia voimassa olevien normien perusteella. Tämä tavoite oli tutkimuspäämäärän kannalta toissijainen Suomen oikeusjärjestyksen mukaisen kunnan aseman selvittämiseen verrattuna. Tutkimuksen suorittamisen kannalta kunnan asemasta esitettyjen teorioiden ja käsitteiden arviointi oli kuitenkin primääristä.

Kun kunnan asemaa tutkittaessa tulevat esille monet keskeiset erimielisyyttä aiheuttaneet teoriat ja käsitteet, tutkimuksen jäsentely ja suorittaminen osoittautuivat varsin hankaliksi. Yksinkertaisimmalta ratkaisulta näytti tutkittavan todellisuuden ja tutkimuksessa aikaisemmin esitettyjen väitteiden, teorian, käsittelemisen toisistaan suhteellisen irrallisina.⁷ Tätä menettelyä puolsi myös se, että oikeuskirjallisuudessamme kunnan asemaan yhdistetyt, lähinnä vanhemmasta saksalaisesta oikeustieteestä peräisin olevat teoriat ja käsitteet osoittautuivat liittyvän elimellisesti oman aikansa oikeustodellisuuteen ja tuolloin esiintyneisiin kunnan asemaa koskeviin erimielisyyksiin.⁸ Tämän vuoksi näytti välttämättömältä arvioida näiden teorioiden ja käsitteiden merkitystä ja funktiota niiden omista lähtökohdista.⁹ Suomen oikeusjärjestyksen mukaisen kunnan aseman kuvaamisessa näytti tarkoituksenmukaisimmalta hylätä tässä vaiheessa ne teoriat ja käsitteet, jotka eivät vastaa vallitsevaa todellisuutta, ryhtymättä käsittelemään niitä teoreettisina ongelmina voimassa olevan oikeuden selvittämisen yhteydessä.

Tutkimuksen kuluessa osoittautui, että kunnan aseman selvittämisen keskeisenä ongelmana on ollut ja on valtion käsite, joka on mm. itsehallinnon käsitteen lähtökohta, vaikka valtion keskeisyyttä ei yleensä olekaan nimenomaisesti todettu.¹⁰ Kunnan kokonaisuutensa tutkimi-

⁷ Tieteen aineksen (materiaalin) ja metodin toisistaan erottamisesta ks. *von Wright*, *Enhet och splittring i vetenskapen* s. 8.

⁸ Ks. *Heffter* s. 518–530 ja 731–791, *Weber* s. 31–72, *Forsthoff*, *Die öffentliche Körperschaft* s. 91–122, 166–177 ja 180–186 ja *Voigt*, *passim*.

⁹ Tällaisen asennoitumisen merkitystä on korostettu erityisesti Saksan viimeaikaisessa oikeustieteessä. Ks. *Viehweg* s. 66–75 (siviilioikeuden kannalta, mutta esitys soveltuu myös julkisoikeuteen), *Forsthoff*, *Rechtsfragen* s. 56 ja *Jesch* s. 74–101. Myös muilla tieteenaloilla on korostettu tekstissä mainitun asennoitumisen merkitystä. Ks. *Hintikka*, *Parmenideen peruslause* s. 139 ja *Renvall* s. 107–116.

¹⁰ Voitaneen sanoa, että valtio on ollut itsehallinnosta käydyssä keskustelussa aksiomana, jonka luonnetta on pidetty niin itsestään selvänä, ettei sen ole kat-

nessa valtion käsitteen selvittäminen tuli keskeiseksi tehtäväksi. Kun kunnan asema ei kuitenkaan muodostu yksinomaan valtion ja kunnan suhteista, vaan relaatiossa yksityinen — kunta — valtio, osoittautui välttämättömäksi hahmotella tutkimuksen alussa se oikeudellinen kokonaisuus, johon kunta sijoittuu ja josta se muodostaa osan.

Kun tutkimustavoitteena on kunnan aseman selvittäminen, tutkimuksessa ei voida yksityiskohtaisesti käsitellä kaikkia kuntaa koskevia ja siihen liittyviä kysymyksiä. Tarkoituksena on lähinnä osoittaa kunnan aseman määräytymisen periaatteet ja pääkohdat.¹¹ Tutkimus pyrkii olemaan kuntaan liittyvien erilliskysymysten yksityiskohtaisen selvittelyn pohjana. Eräisiin tulkintakysymyksiin pyritään kuitenkin antamaan vastaus lähinnä poistamalla ne epäselvyydet ja väärinkäsityksetkin, jotka ovat vaikeuttaneet niiden ratkaisemista.

Huomattava osa tutkimuksesta joudutaan käyttämään pohjan luomiseen kunnan aseman selvittämiseksi ja kuntaan liittyvien reaalisten ongelmien etsimiseen. Tällä selvittelyllä ei pyritä käsiteltävien kysymysten ratkaisemiseen tai uuden kuvan antamiseen niistä, vaan sen tarkoituksena on olla perustana kunnan aseman selvittelylle. Tämän takia eräitä tähän osaan liittyviä ongelmia tarkastellaan toisesta näkökulmasta mihin yleensä on totuttu.¹² Suurelta osin tässä tulevat esille jo ennestään tunnetut tosiasiat, joita kuitenkin ei tavallisesti ole yhdistetty kunnan aseman yhteyteen. Jos tutkimuksen tekijällä olisi ollut tutkimuksen alkuvaiheessa tiedossa ne tosiasiat, jotka työtä suoritettaessa on saatu selville, tutkimus olisi tältä osin kenties voitu rakentaa toisin. Tutkimus olisi epäilemättä tullut huomattavasti kiinteämmäksi, jos lähtökohdaksi olisi voitu ottaa voimassa olevan oikeutemme edellyttämä kunnan ja valtion perussuhde. Ne lähtökohdat, joista

sottu kaipaavan käsittelyä. Aksiomien asemasta ja selvydestä tieteessä ks. *Nevanlinna* s. 46—47 ja *von Wright* s. 28—30.

¹¹ Perusongelmien tutkimuksen ja uusien kysymyksenasettelujen merkitystä korostetaan nykyisin eri tieteissä. Ks. esim. *Ravila*, Totuus ja metodi s. 31, *Nevanlinna* s. 11—12 ja 253—256 ja *Hintikka*, Arvokäsitteistä s. 32—33. Myös oikeustieteessä on korostettu perusongelmien tutkimisen tärkeyttä positiivisoikeudellissakin tutkimuksessa. Ks. *Zitting*, Arvostelu s. 918 ja *sama*, Näkökohtia tutkijain koulutuksesta s. 276.

¹² Tämä koskee erityisesti 3. luvussa olevaa esitystä oikeusjärjestyksestä, jossa käsitellään mm. oikeussäännön käsitettä toisesta näkökulmasta kuin esim. *Sipponen* tutkimuksessaan Lainsäädäntövallan delegoiminen, jossa mainittu käsite liittyy tutkimuksen pääongelmiin.

tutkimus aloitettiin, eivät kuitenkaan antaneet mahdollisuuksia tällaisen työhypoteesin käyttämiseen. Nykyiselläänkin tutkimuksen alkuosalla lieene oma funktionsa sen osoittamisessa, miten kirjoittaja on päätenyt omaksumiinsa tuloksiin. Tällä on toivottavasti merkitystä niiden eräin osin uusien näkökulmien ja väitteiden perustana, joita tutkimuksessa esitetään.

3. Jäsentely

Tutkimus jakaantuu tämän luvun käsittävään johdantoon (1) ja kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa analysoidaan kunnan aseman määräytymisen perusteet. Tällä analysoinnilla on kahdenlaatuinen tavoite. Kuvaamalla valtio (2), oikeusjärjestys ja sen toteutuminen (3), oikeussubjektin oikeusasema (4) ja yhteisten tehtävien suorittamisjärjestelmä (5) voimassa olevan oikeuden mukaisina reaalisina ilmiöinä, pyritään antamaan kuva siitä kentästä, johon kunta sijoittuu, ja kunnan asemasta ja tehtävistä tässä kentässä. Erittelemällä oikeudellista toimivaltaa sekä julkisten orgaanien toimivallan eri lajeja (6) ja selostamalla valtioon ja oikeusjärjestykseen sekä valtion ja sen sisältöosan välisiin suhteisiin liittyviä teorioita ja käsitteitä (7) otetaan kanta niihin valtioon liittyviin keskeisiin ongelmiin, jotka kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessamme on toistuvasti tuotu esille. Nämä ongelmat pyritään tällä tavoin eliminoimaan Suomen oikeusjärjestyksen mukaisen kunnan aseman selvittämistä vaikeuttavina tekijöinä.

Paitsi tutkimuksen viitekehyksenä ensimmäinen osa on kolmannessa, positiivisoikeudellisessa osassa käsiteltyjen kysymysten perustana. Tällä tavoin kolmas osa, jolla voi olla välitöntä merkitystä käytännössä ilmenevien kysymysten ratkaisemisessa, pyritään vapauttamaan teoreettisista selvittelyistä, joita käytännössä usein tunnutaan pidettävän asian ymmärtämistä vaikeuttavana painolastina.

Toisessa, kunnan aseman ja sitä koskevien käsitysten muodostumista koskevassa osassa esitetään aluksi Suomen yhteiskuntajärjestyksen kehitys kunnan nykyisen aseman taustana (8), nykyisen kunnallishallinnon syntyminen ja sen tuomat uudistukset (9), sekä kunnan aseman kehitys nykyisen kunnallishallinnon aikana (10). Näillä etupäässä deskriptiivisillä kuvauksilla pyritään esittämään kunnan ase-

mana nykyisin näkyvän ihmisten yhteistoiminnan jatkuva muuttuminen ja tämän kehityksen liittyminen muuttuvista tarpeista ja kat-somuksista johtuvaan yleiseen yhteiskunnalliseen kehityskulkuun. Vanhempaa kehitystä kuvaavalla esityksellä pyritään erityisesti antamaan sitä perspektiiviä käsiteltäville kysymyksille, mikä kunnan nykyisen aseman ymmärtämiseksi on tarpeen, mutta jota eletävässä kehitysvai-heessa on vaikea havaita. Nykyisen kuntajärjestelmän aikana tapah-tuneen kehityksen esittämisellä pyritään osoittamaan kunnan asemaan liittyvien ongelmien luonne. Kunnan aseman kehityksen esittäminen on myös perustana ja perusteluna sille osittain uudelle kuvalle, joka hahmotellaan kolmannessa osassa. Vanhan kuvan osittaista hylkää-mistä ja uuden esittämistä pyritään lisäksi perustelemaan toisen osan kahdessa viimeisessä luvussa, joista toisessa on esitys itsehallinnosta sekä sitä koskevista ongelmista ja teorioista muissa maissa (11), ja toisessa kunnan asemasta Suomen oikeustieteen kuvaamana (12).

Kolmannessa osassa on esitys kunnan asemasta Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Osan alussa esitetään kirjoittajan käsitys kunnan aseman teoreettisista lähtökohdista (13). Sen jälkeen tutki-taan kunnan asemaa HM:n mukaan (14), jota koskeva esitys on tut-kimuksen keskeisin. Kahdessa viimeisessä luvussa on pääpiirteittäin esitys kunnan asemasta HM:n asettamien rajojen sisällä (15) ja kun-nan toimialasta (16). Toimialaa koskevassa esityksessä pyritään kun-nan asemasta aikaisemmin annetun yleisen kuvan mukaisesti esittä-mään ne perusteet, joiden mukaan toimiala määräytyy. Kunnan toi-mialaan liittyvät käytännön ongelmat ja erimielisyydet näyttävät näet huomattavalta osin johtuvan siitä, ettei sen yleisiä määräytymisperus-teita ole riittävästi selvitetty.

I OSA

KUNNAN ASEMAN MÄÄRÄYTYMISEN PERUSTEISTA

2 LUKU

VALTIO OIKEUSILMIÖNÄ

1. Valtio-käsitteestä ja sen käyttämisestä

a) Valtio on yksi Suomen kielen useimmin käytetyistä sanoista. Liioittelematta voidaan sanoa, että valtio on nykyisin tavalla tai toisella ihmisen jokahetkinen seuralainen. Paitsi sitä, että ihminen elää valtiossa, hän joutuu myös monella muulla tavalla tekemisiin sen kanssa. Valtio vaatii suorituksia ja asettaa rajoituksia, mutta myöntää myös etuja ja antaa oikeuksia. Valtio on monien ihmisten työnantaja tai sopimuskumppani muissa oikeussuhteissa. Valtion suhde ihmiseen on toisinaan abstraktinen, kuten sen ollessa lainsäätäjä, toisinaan taas konkreettinen, kuten sen ollessa verojen perijä, avustusten maksaja taikka rikosten rankaisija ja oikeusriitojen ratkaisija. Valtion liikkumala on vieläkin laajempi. Siirryttäessä arkisista asioista kulttuurin korkeuksiin joudutaan niinikään valtion kanssa tekemisiin. Valtiota pidetään näet yhtenä neljästä suuresta kulttuuritekijästä, joita sen ohella ovat uskonto, taide ja tiede.¹

Valtio-sanan käyttö on näin ollen varsin laaja. Matka erilaisten avustusten maksajasta oikeusjärjestyksen ylläpitäjään ja siitä edelleen maailmanhistoriaa säätelevään voimaan on niin pitkä, että näiden ilmiöiden sisällyttäminen saman kokonaisuuden puitteisiin on vaikeasti toteutettavissa. Sitä paitsi on helppo huomata, ettei se valtio, joka maksaa avustuksia, ole sama kuin oikeusjärjestystä ylläpitävä valtio, ja että

¹ Ks. von Wright s. 10 ja Burckhardt s. 31.

valtiolla kulttuuritekijänä halutaan puolestaan ilmaista kokonaan muuta kuin kummallakin ensiksi mainitulla käsitteellä. Kysymys, mikä on valtio, ei tämän vuoksi näitä tapauksia toisiinsa rinnastettaessa tunnu edes mielekkäältä. On pakko todeta, että se yhteinen tekijä, — jos tällainen kaikesta huolimatta halutaan löytää —, joka oikeuttaa kaikissa mainituissa tapauksissa puhumaan samasta ilmiöstä, on niin kaukana, ettei sen etsiminen käytännön elämässä ole mahdollista eikä tarpeellista. Yleiskielen määritelmä valtiosta: »valtio on ihmisten muodostama yhdyskunta, joka määrääalueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa»,² tuntuu soveltuvan huonosti kaikkiin edellä mainittuihin tapauksiin.

b) Peruste valtio sanan käyttämiselle toisilleen vieraissa tapauksissa ei löytynekään valtio-käsitteen eikä valtion määrittelemisen avulla. Tämä analyttisen filosofian tiedonetsinnän lähtökohta³ näyttää ainoalta tarkoituksenmukaiselta selvitettäessä, mitä tarkoitetaan valtiolla alueena, avustusten maksajana, oikeusjärjestyksen ylläpitäjänä tai kulttuuritekijänä. Valtio merkitsee ensimmäisessä tapauksessa rajoitettua osaa maapallosta, toisessa taas sitä, että avustukset maksetaan valtiotodentamisen varallisuuspiiriin varoista, kolmannessa puolestaan sitä, että valtiotodentamisen organisaatiokokonaisuuden orgaanit antavat säädöksiä, joita organisaation vaikutuspiirissä olevien ihmisten on noudatettava haitallisten seuraamusten uhalla ja joiden noudattamisesta mainitut orgaanit myös eri tavoin huolehtivat, ja neljännessä sitä, että ihmisten toiminnan organisoinnilla valtiokokonaisuuden puitteissa on ratkaiseva merkitys paitsi heidän elämäänsä myös historian kulkuun. Valtion lähin merkityssisältö on siis jokaisessa tapauksessa erilainen.⁴ Valtiosanan käyttämisestä erilaisissa merkityksissä ei kuitenkaan aiheudu haittaa eikä sekaannusta ihmisten keskinäisessä kanssakäymisessä. Valtion kulloinenkin merkitys ilmenee näet yleensä siitä yhteydestä, missä sanaa käytetään. Sanan käyttöalan laajuus ei tämän vuoksi ole problemattinen, ellei ryhdy etsimään sanalle yhteistä, kaikki tapaukset itseensä mahdollittavaa merkitystä. Tähän taas ei käytännössä ole yleensä tarvetta eikä taipumusta. Valtio sanaa käytettäessä ei näin ollen käy-

² Ks. Nykysuomen Sanakirja, Kuudes osa Ts-Ö s. 333. Ks. myös *Erich I* s. 125.

³ Ks. *von Wright* s. 240—243.

⁴ *Hayakawa*, s. 72 pitää harhaluulona olettamusta »yhdeillä sanalla yksi merkitys» ja korostaa s. 74—76 yhteyskokonaisuuksien merkitystä. Ks. myös *Ravila* s. 100—108.

tännön elämässä etsitää valtion »olemusta», vaan lähdetään yksinkertaisesti siitä, että sanalla valtio tarkoitetaan eri tapauksissa eri ilmiöitä.⁵

2. Valtio oikeuskäsitteenä

a) Valtio on myös yksi useimmin käytetyistä oikeuskäsitteistä. Valtion tapaa lähes kaikista oikeustieteellisistä julkaisuista samoin kuin useimmista säädöksistäkin. Oikeuskäsitteenäkään valtio ei käytännön elämässä yleensä ole problemaattinen. Siitä yhteydestä, missä sanaa käytetään, ilmenee näet, kuten yleiskielessäkin, mitä valtiolla tarkoitetaan. Niinpä on selvää, että perintökaaren 5:1:ssä tarkoitetaan valtiolla perinnön saajana sen nimistä varallisuuspiiriä, vesilain 8:24:ssä muihin vesistöön rakentajiin nähden erikoisasemaan asetettua subjektiä, jonka nimissä ja varoilla osallistutaan vesistön säännöstelyyn, ja vekselilain 54 §:ssä rajoitettua osaa maapallon alueesta, tiettyä konkreettista valtiota alueena.

b) Mainittujen lainkohtien ymmärtämiseksi ja soveltamiseksi ei valtiokäsitteestä tai valtion mahdollisesta olemuksesta tarvitse tietää mitään. Sen sijaan on tiedettävä, kenellä on oikeus (ja samalla velvollisuus) toimia perinnön saamiseksi valtiolle, mikä valtion orgaani voi olla vesistön säännöstelyn toimittajana, ja onko kulloinkin kysymyksessä olevassa valtiossa voimassa vekselilain 54 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä. Valtiolla voidaan siis oikeuskäsitteenäkin (ja vieläpä samassa lainkohdassa) tarkoittaa aivan erilaisia ilmiöitä ilman, että syntyy sekaannusta sanan monimerkityksisestä käyttämisestä. Valtion määrittelemisen tai sen olemuksen etsiminen ei näissäkään tapauksissa auttaisi asian ymmärtämistä. Siitä yleiskielen valtion määritelmästä, joka on edellä esitetty ja joka tavataan myös oikeuskirjallisuudessa, ei nytkään ole hyötyä. Yhtä vähän saadaan apua valtion toteamisesta julkisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi, mitä varsinaisesti pidetään valtion juridisena määritelmänä.⁶

Edellä mainitut valtion määritelmät eivät kuitenkaan ole täysin merkityksettömiä. Valtion yleinen määritelmä ilmaisee valtion tun-

⁵ Ks. von Wright s. 220—226 ja Moore s. 48—50, jossa korostetaan merkityksen ymmärtämisen ja virheettömän analyysin erottamisen merkitystä.

⁶ Ks. Hermanson—Kaira s. 4, Erich, Valtio s. 327 ja Merikoski, Julkisoikeus I s. 14.

nusmerkit; siis sen, millainen yhteisön on oltava, jotta se olisi valtio, jotta yhteisöllä toisin sanoen olisi se asema, mikä valtiolla ihmisten yhteiselämässä on. Valtion oikeudellinen määritelmä ilmaisee puolestaan valtion aseman oikeudellisessa kentässä. Itse valtiosta nämäkään selitykset eivät tosin anna uutta tietoa. Niiden merkitys on valtion aseman kuvaamisessa.⁷ Sanaa valtio voidaan siis käyttää käytännön elämässä niin yleiskielen ilmaisuna kuin oikeuskäsitteenäkin tarvitsematta tietää, mikä tai mitä valtio on. Itse asiassa tästä tiedosta ei ole hyötyäkään, koska valtion määritelmistä, joissa tähän kysymykseen vastataan, ei ole apua valtioon liittyvien käytännön ongelmien selvittelyssä. Kuten edeltä ilmenee, vastaus näihin ongelmiin löytyy toisenlaisen kysymyksen avulla, nimittäin kysymällä, *mitä valtiolla missäkin yhteydessä tarkoitetaan*. Niinpä lainopin tasolla liikkuvassa oikeustieteellisessä teoksessa, jossa operoidaan »valtiolla», ei sitä määritellä, vaan valtio joko oletetaan ennestään tunnetuksi tai sitten alkuaan epämääräiseksi ilmiöksi, jonka merkitys selviää asiayhteydestä.⁸

c) Edellä todettu ei kuitenkaan merkitse sitä, että valtio olisi kaikissa yhteyksissä ongelmaton ja että tämän sanan merkitys olisi aina selvä ja riidaton. Se johtopäätös voitaneen kuitenkin jo tehdä, että valtio-ongelma ei — ainakaan säännönmukaisesti — kuulu käytännön elämään. Niin kuin edellä on todettu, mm. kuntaa koskevat ongelmat tästä huolimatta liikkuvat valtiokysymyksen ympärillä. Sanaa valtio käytetään oikeuskirjallisuudessakin usein sellaisella tavalla ja sellaisissa yhteyksissä, joissa sen merkitys on mitä suurimmassa määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen — usein tavalliselle lukijalle käsitämätönkin. Valtio ei näissä teoksissa enää ole sana, symboli, jolla ilmaistaan tiettyä tosiseikastoa tai sen suhdetta normeihin, vaan reaalin, substanssiksi tarkoitettu olio tai esine. Yleisesti tiedossa oleva ja usein esilletuotu tosiasia myös on, että kysymys valtion olemuksesta kuuluu niin oikeustieteen kuin joidenkin muidenkin tieteiden keskeisiin ja paljon erimielisyyttä aiheuttaneisiin kysymyksiin. Oikeustieteen tutkijain ohella ovat teologit, filosofit, historioitsijat ja valtio-

⁷ Esimerkkinä ongelmasta, jonka ratkaisemisessa valtion käsitteellä on merkitystä, voidaan mainita kysymys Suomen erityisasemasta Venäjän yhteydessä. Tässä yhteydessä oli keskeinen kysymys, oliko Suomi valtio, mitä ratkaistaessa valtion käsite oli luonnollisesti keskeinen. Ks. tästä esim. *Torvinen* s. 36—121.

⁸ Ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema.

oppineet⁹ yrittäneet, ja edelleenkin yrittävät, löytää vastaukset kysymyksiin, mikä on valtio, mikä on sen olemus jne. Kysymystä on selvitelty vuosituhansien ajan, mutta lopullista ja yleisesti hyväksyttyä vastausta ei siihen ole löydetty. Oikeuskirjallisuudessa kysymyksellä on sama asema kuin oikeuden olemusta koskevalla ongelmalla, mihin ei myöskään ole löydetty yleispätevää vastausta.

Edellä sanotusta jo osaltaan ilmenee valtioon liittyvien oikeudellisten probleemien luonne. Kun valtio-käsite ei ole olennainen, eikä välttämätöntäkään voimassa olevaa oikeutta tutkittaessa, ei edes valtio-oikeuden alalla, voidaan päätellä, ettei valtio-ongelma oikeudellisenaakaan ongelmana pohjimmiltaan kuulu voimassa olevan oikeuden tulokinnan, lainopin piiriin. Tähän viittaa myös valtio-ongelman yleistieteellisyys. Lähempi tutustuminen asiaan osoittaakin, että oikeustieteellinen kysymys valtiosta liittyy elimellisesti kysymykseen oikeudesta, sen alkuperästä, perustasta ja velvoittavuudesta.¹⁰ Valtio ja oikeus ovat oikeustieteen ongelmina erottamattomassa yhteydessä toisiinsa. Kun oikeuskirjallisuudessa etsitään valtion olemusta, etsitään yleensä samalla oikeuden alkuperää. Valtio-metafysiikan onkin todettu olevan oikeuden teologiaa.¹¹ Oikeustieteen systematiikassa valtio-ongelma kuuluu tämän vuoksi erityisesti oikeusfilosofian alaan.¹² Ongelmana se on pohjimmiltaan filosofinen, valtio-opillinen ja sosiologinen sekä osittain myös poliittinen. Valtio-ongelman oikeudellista tutkimusta ei voidakaan erottaa muita tieteitä askarruttavasta valtio-ongelmasta: oikeudelliset ja muut aspektit yhtyvät tai ainakin liittyvät erottamattomasti

⁹ Tässä yhteydessä riittänee viittaus eräisiin perus- ja yleisesityksiin. Ks. esim. *Krabbe*, *Ruutu* s. 17—15 ja *Russell* I ja II passim esim. I s. 134—148; 223—235 ja II s. 160—188 ja 306—317. Valtiosta oikeudellisena ongelmana ks. esim. *Hegel* s. 214—284, *Georg Jellinek* s. 239—250, *Kelsen* s. 283—320, *sama*, *Staatsbegriff ja sama*, *General Theory* s. 182—192, *Somlo* s. 251—279, ja kokoelmateosta *Staatsverfassung und Kirchenordnung*, joka antaa hyvän kuvan valtion käsitteeseen nykyisin liittyvästä oikeudellisesta keskustelusta, *Friedmann* s. 297—302, *Seagle* s. 20—23 ja *Hägerström*. Suomessa viime vuosina ilmestyneistä valtioon liittyvistä tutkimuksista ks. *Pöhl* erit. s. 165—179 (teologia), *Wilenius*, *The social and political Theory*, *sama*, *Marx* ennen *Marxia* s. 42—104 (filosofia) ja *J. Nousiainen*. Suomessa on valtion olemukseen kohdistuvaa itsenäistä tieteellistä spekulatiota harjoittanut *Snellman*. Ks. *Teljo*.

¹⁰ Ks. esim. *Georg Jellinek* s. 145—148, 334—337, 360—367 ja *Kelsen*, *Staatsbegriff* s. 114—132.

¹¹ Ks. *Seagle* s. 21.

¹² Ks. alav. 9 viitattua kirjallisuutta ja alav. 8 kohdalla mainittua toteamusta.

toisiinsa. Tosin voidaan sanoa, että valtion tutkiminen oikeusilmionä on ensi sijassa normien tutkimista, valtion tutkiminen filosofisena ja yhteiskunnallisena ilmiönä taas voittopuolisesti aatteiden ja yhteiskunnallisen tapahtumisen selvittämistä.¹³ Oikeustieteen alaan kuuluva kysymys valtiosta oikeuden ylläpitäjänä ja oikeuden korrelaattina sekä julkisen vallan alkulähteenä on kuitenkin kaikesta huolimatta nimenomaan filosofinen. Se kysymysryhmä, miten valtio suhtautuu yksilöihin, mitkä voimat oikeutta ylläpitävät jne., joka näyttää olevan valtio-käsitteeseen liittyvä toinen pääongelma, on puolestaan, jos ei tyydytä yksinomaan toteavaan esitykseen, käytännön kysymyksenä eettinen ja poliittinen sekä tieteellisenä ongelmana filosofinen, valtio-opillinen ja sosiologinen. Silloin kun valtiota tutkitaan yksinomaan voimassa olevan oikeuden mukaisena ilmiönä tutkimus siirtyy, kuten jo todettiin, sille tasolle, jossa kysymys valtion olemuksesta ja valtio-käsitteestä ei Suomen oikeutta tutkittaessa ole ajankohtainen.

Suomen voimassa olevan oikeuden tutkiminen on siis yleensä riippumaton valtio-käsitteestä. Tähän toteamukseen täytyy kuitenkin tehdä kaksi varausta. On näet kaksi positiivisen oikeuden alaa, joiden problematiikka Suomessakin liittyy kiinteästi valtioon. Nämä oikeuden alat ovat kansainvälinen oikeus ja itsehallinto-oikeus.

d) Kansainvälisessä oikeudessa valtiolla on keskeinen asema. Kansainvälinen oikeushan on ensisijaisesti valtioiden välistä oikeutta. Kansainvälisen oikeuden alalla valtiot ovat näin ollen asetelmallisesti samassa asemassa kuin ihmiset valtion sisäisessä oikeudessa. Valtioon liittyvät ongelmat ovat tämän vuoksi kansainvälisessä oikeudessa periaatteellisesti toiset kuin valtion sisäisessä oikeudessa. Molempien oikeuden alojen ongelmat johtavat kuitenkin samoihin oikeustieteen peruskysymyksiin. Tämä koskee nimenomaan kansainvälisen oikeuden ja valtiosisäisen oikeuden suhdetta, mikä on eräs kansainvälisen oikeuden keskeisimmistä teoreettisista kysymyksistä. Se ongelma, ovatko kansainvälinen oikeus ja valtiosisäinen oikeus kaksi erillistä oikeusjärjestystä, kuten ns. dualistisen teorian kannattajat selittävät, vai muodostavatko ne yhden kokonaisuuden, kuten ns. monistisella kannalla olevat esittävät, koskee oikeusjärjestyksen rakennetta. Ongelma on, ovatko kansainvälisen oikeuden normien kohteena valtiot vai yksi-

¹³ Oikeustieteen ja muiden tieteiden rajanvedosta tässä suhteessa ks. *Erich*, Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen s. 3. ja *Kaira*, Valtio-oikeuden suhde s. 4.

tyiset ihmiset.¹⁴ Sama peruskysymys tulee esille — tosin toisessa tasossa ja eri vaikutuksin — tutkittaessa myös valtion ja sen vaikutuspiirissä olevien eriasteisten itsehallintoyhdyskuntien välisiä suhteita.

e) Valtion sisäisenä kysymyksenä valtio-ongelma tulee Suomessa esille itsehallinnon yhteydessä erityisesti kuntia koskevana probleemana. Valtion toiminnot eli tehtävät jaetaan Suomessa, kuten HM 2 § edellyttää, kolmeen ryhmään: lainsäädäntöön, lainkäyttöön ja hallintoon. Viimeksi mainittu ryhmä jaetaan kahteen osaan: valtion hallintoon ja itsehallintoon.¹⁵ Jos tämä jako ymmärretään kirjaimellisesti, sisältyy siihen — ensimmäinen jako huomioon otettuna — ristiriita, eräänlainen paradoksi. Merkitseehän mainittu hallinnon kahtiajako näet sitä, että osa valtion tehtävistä (jos valtiovalan kolmijaolla ymmärretään tehtävien jakoa) ei ole valtion tehtäviä, tai että osa valtion toiminnasta (jos kolmijaolle annetaan funktionaalinen sisältö) ei ole valtion toimintaa. Kahtiajako voidaan tosin päällisin puolin katsoen selittää varsin luontevasti, jos yläjaotuksella (valtiovalan kolmijaolla) tarkoitetaan tehtäviä ja alajaotuksella (hallinnon kahtiajaolla) toimintaa. Tällöin ristiriita voitaisiin todeta vain näennäiseksi. Hallinnon kahtiajako merkitsisi vain sitä, että osaa valtion tehtävistä hoitavat muut kuin valtio itse. Näin selitettäessä herää kuitenkin kysymys, millä perusteilla muiden subjektien kuin valtion hoitamien tehtävien voidaan sanoa olevan valtion tehtäviä. Koska selitys herättää toisen kysymyksen, mihin vastaaminen tuottaa yhtä suuria vaikeuksia, se on epätydyttävä. Muutenkin selitys on keinotekoinen, eikä kuvaa jaotuksen reaalista lähtökohtaa. Tämän selityksen epätydyttävyys ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että hallinnon kahtiajako sisältäisi antinomian. Lopullinen ja yksinkertainen selitys hallinnon jaotustenkin ristiriidalle näyttää löytyvän siitä, että sanalla valtio on alajaotuksessa toinen merkitys kuin yläjaotuksessa. Valtio hallinnosta välittömästi huolehtivana subjektina on siis toinen käsite, kuin valtio sinä subjektina, jonka yksi toimintamuoto on hallinto.

f) Itsehallintoyhdyskuntienkin yhteydessä esille tuleva valtioproblematiikka näyttää siis johtavan kysymykseen, mitä valtiolla eri yhteyksissä tarkoitetaan. Tämä samoin kuin kansainvälisenkin oikeuden valtio-ongelma ei kuitenkaan ole yhtä yksinkertainen kuin valtio-ongelma

¹⁴ Ks. Kaira s. 91—103.

¹⁵ Ks. Ståhlberg s. 248 ja Merikoski, Julkisoikeus I s. 189.

käytännön elämässä, jossa yleensä riittää tieto siitä, mitä valtio ao. yhteydessä merkitsee. Valtion toteaminen edellä sanotun mukaisesti yläjaotuksessa tietysti suureeksi ja alajaotuksessa joksikin muuksi suureeksi tosin riittää, jos halutaan selittää valtiovallan kolmijakoon yhdistyvä hallinnon kahtiajaon paradoksi. Jos halutaan selvittää hallinnon kahtiajaon motiivi ja sen oikeudellinen merkitys, toteamus ei enää riitä, joskin se mahdollisesti auttaa pääsemään oikeille jäljille kysymyksen ratkaisussa. Ongelmaa voidaan näet lähteä ratkaisemaan esittämällä erilaisia kysymyksiä, kuten esimerkiksi, mitä tarkoitetaan valtiolla kummassakin yhteydessä tai miksi erisisältöisiä suureita sanotaan kuitenkin valtioksi. Valtion olemuksen etsiminen — kysymällä mikä on valtio — tuntuu nytkin vähemmän tarkoituksenmukaiselta. Yksinkertaisemmalta tuntuu selvittää, miksi erisisältöisille käsitteille on annettu sama nimi. Vastausta etsittäessä ei etsitä lopputulosta, vaan niitä *lähtökohtia*, joista valtio-käsitettä on ryhdytty rakentamaan ja niitä *tavoitteita*, joita varten tähän tehtävään on ryhdytty. Näiden ongelmien tutkiminen edellyttää kuitenkin ensin sen selvittämistä, mitä reaalista »valtioon» sisältyy.

g) Edellä on jo todettu, että valtio ja oikeus liittyvät erottamattomasti yhteen. Tämä yhteenkuuluvuus näyttää rakentuvan asetelmaan, jonka lähtökohtana on oikeuden tehtävä, ihmisten yhteiselämän organisointi. Tämä organisointi tapahtuu tietystä piirissä, joko henkilökohtaisesti osoitettujen ihmisten kesken tai sitten tietyllä alueella, jolloin se ulottuu kaikkiin tällä alueella oleskeleviin ihmisiin siitä riippumatta, mihin ryhmään he kuuluvat. Käytännössä organisointi tapahtuu ensisijaisesti viimeksi mainitun periaatteen mukaisesti eli siis alueittain: maapallo on jaettu erillisiin alueisiin, valtioihin, joilla olevat ihmiset muodostavat itsenäisiä oikeuspiirejä, valtioita. Näiden alueitaisten oikeuspiirien sisällä organisointi voi sitten tapahtua jommalla kummalla tai kummallakin tavalla. Se maapallon osa, jolla organisointi on yhtenäisesti suoritettu, on nimeltään valtio. Valtiolla tarkoitetaan kuitenkin myös yhteiselämän organisoijaa ja oikeusjärjestyksen ylläpitäjää, oikeuden toteuttajaa.¹⁶

Tässä suhteessa valtiolla näyttää olevan kahdenlainen funktio. Ensiksi valtio on se subjekti, joka on välttämätön oikeusjärjestykselle. Toiseksi valtio on se kaikkien ihmisten yläpuolella oleva valtasubjekti

¹⁶ Ks. esim. alav. 9 mainittua kirjallisuutta ja *Burckhardt* s. 35—44.

joka pystyy huolehtimaan siitä, että valtion oikeusjärjestys on oikea, oikeudenmukainen. Valtio on näin ollen monin tavoin oikeudelle ja oikeusjärjestykselle välttämätön.

3. Valtio oikeuspiirinä

a) Maapallon jakaantuminen erillisiin oikeuspiireihin merkitsee, että sen puitteissa on useita valtioita, joilla on toisistaan riippumattomat oikeusjärjestykset ja joiden välillä sovelletaan vain kansainvälisen oikeuden normeja. Valtion riippumattomuutta muista valtioista sanotaan sen *ulkoiseksi suvereenisuudeksi*. Ulkoiseen suvereenisuuteen liittyy välttämättömästi valtion *sisäinen suvereenisuus* eli valtion toisista valtioista riippumaton kelpoisuus määrätä sisäisestä oikeusjärjestyksestään ja sen ylläpitämisestä.¹⁷

Sisäinenkin suvereenisuus ilmaisee näin ollen itse asiassa ainoastaan oikeuspiirin suhteen toisiin oikeuspiireihin. Sen perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä julkisen vallan alkulähteestä eikä valtion orgaanien tai jonkun orgaanin toimivallan laajuudesta.

b) Ulkoisen ja sisäisen suvereenisuuden omaavana oikeusmuodotumana valtiolla on kaksi ulottuvuutta. Näistä toinen, ulospäin suuntautuva, on valtion suhde muihin valtioihin. Tältä osin valtio muodostaa kiinteän, selvästi havaittavan ja tajuttavan kokonaisuuden. Valtion toinen, sisäänpäin suuntautuva ulottuvuus on sen sijaan paljon epämääräisempi. Jos valtion aineosiksi katsotaan, kuten perinteellisesti on tehty, *kansa, alue* sekä *omintakeinen ja pysyvä valta*¹⁸ tällä alueella, valtio käsittää kaiken rajojensa sisällä olevan, siis kansan ja alueen, ja on näin ollen samansisältöinen kuin ulospäinkin ilmenevänä suureena. Tällaisena käsitteenä valtio on yksinomaan staattinen. Valtion kolmas aineosa, omintakeinen ja pysyvä valta, jolla valtiokäsittelyn kannalta on keskeinen merkitys, ei sen sijaan ole mitään konkreettisesti todettavaa. Se ei myöskään ilmaise mitään valtion sisäisestä ulottuvuudesta: omintakeisen ja pysyvän vallan tarkoituksenahan

¹⁷ Ks. *Hermanson—Kaira* s. 9—10 ja *Castren* s. 42 Suvereenisuuden käsitteestä ja olemuksesta ks. esim. *Hegel* s. 241—247 ja 278—283, *Georg Jellinek*, s. 435—489, *Somlo* s. 279—286 ja *Kelsen* passim. sekä yleisesti *Krabbe* s. 65—75.

¹⁸ Ks. *Erich*, *Valtio* s. 327, *Hermanson—Kaira* s. 4 ja *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 14.

ei ole kuvata kansan ja alueen välistä suhdetta. Omintakeinen ja pysyvä valta voidaan tosin yhdistää valtion suvereenisuuteen. Tämä merkitsee kuitenkin itse asiassa vain yhden epämääräisen ilmaisun korvaamista toisella epämääräisellä ilmaisulla. Omintakeisella ja pysyvällä vallalla voidaan myös tarkoittaa ns. perussääntökompetenssia, eli sitä, että oikeus määrätä perustuslaista, valtion ylimmästä normistosta, on valtiolla itsellään eikä muilla valtioilla.¹⁹ Tämäkään ei vielä ilmaise mitään valtion sisäisestä ulottuvuudesta.

c) Edellä mainittujen valtion kolmen aineosan avulla pystytään näin ollen kuvaamaan ainoastaan valtion ulospäin suuntautuva ulottuvuus, sen staattinen asema muihin valtioihin nähden. Valtion perinteellisten tuntomerkkien avulla voidaan siis toisin sanoen ilmoittaa, millainen oikeusilmiö valtio on kansainvälisen oikeuden tarkoittamassa merkityksessä. Nämä tuntomerkit eivät sen sijaan riitä vastauksen antamiseksi kysymykseen, millainen oikeusilmiö valtio on sisäiseltä ulottuvuudeltaan. Tarkastelun on näet tällöin kohdistuttava valtion aineosien välisiin suhteisiin, kun se kansainvälisen oikeuden edellyttämää valtiota kuvattaessa suuntautuu itse valtioon, aineosien ollessa tällöin vain valtion tuntomerkeinä. Valtion aineosien asema ei siis ole sama kuvattaessa sen ulkoista ja sisäistä ulottuvuutta. Valtion reaalisia aineosia, kansaa ja aluetta, voidaan tosin käyttää sekä tuntomerkeinä että tarkastelun kohteina. Valtion sisäisen ulottuvuuden tarkastelua ei kuitenkaan voida tehdä yksinomaan niiden varassa. Valtion irratiionaaliset aineosat omintakeinen ja pysyvä valta, soveltuvat vain tuntomerkeiksi.

d) Valtion sisäisen ulottuvuuden tutkiminen edellyttää näin ollen lisäksi kiinnekekohtien löytämistä. Tämä ei olekaan vaikeata. Tarvittaviksi kiinnekekohtiksi tarjoutuvat näet luonnostaan ne kaksi osaa, organisaatio ja varallisuuspiiri, joihin valtio käytännön elämässä useimmiten yhdistyy. Organisaation ja varallisuuspiirin ottaminen lisäksi kiinnekekohtiksi on perusteltavissa myös sen vuoksi, että niiden osuus ei rajoitu yksinomaan valtion sisäiseen ulottuvuuteen. Edellä on todettu, että perinteellisiä valtion tuntomerkkejä hyväksi käyttäen voidaan määrittellä valtion kansainvälisoikeudellinen asema staattisessa suhteessa. Ne riittävät toisin sanoen valtion yksilöimiseen. Valtioiden välisten tapahtumien kuvaamiseen ne eivät enää riitä. Toiminta ei näet tapahdu

¹⁹ Ks. Hermanson—Kaira s. 9.

abstraktisten valtioiden kesken, eivätkä toimenpiteet kohdistu niihin. Toimivina subjekteina ovat valtioiden organit. Näiden toimenpiteet puolestaan merkitsevät niiden itsensä tai valtion muiden organien, valtion varallisuuspiirin ja usein myös ainakin välillisesti valtion vaikutuspiirissä olevien, sen organisaatioon kuulumattomien ihmisten oikeudellista sitomista, joko oikeuttamista tai velvoittamista. Organisaatio ja varallisuuspiiri ovat näin ollen välttämättömiä kiinnekohdia tutkittaessa valtion ulospäinkin suuntautuvan ulottuvuuden dynaamista puolta.

e) Kun organisaatio ja varallisuuspiiri otetaan ihmisten ja alueen ohella valtion aineosiksi, saadaan valtion kuvaamiseen neljä kiinnekohdtaa. Nämä kiinnekohdat kuuluvat sekä asemaltaan että laadultaan eri ryhmiin. Asemansa puolesta ihmiset ja alue ovat organisaatioita ja varallisuuspiiriä laaja-alaisempia: nehan yhdessä muodostavat valtion kunkinhetkisen reaalisisällön, joka omana kokonaisuutenaan voidaan erottaa muista vastaavista suureista, toisista valtioista. Ihmisiä ja alueita voidaan tämän vuoksi sanoa valtion sisältöosiksi. Organisaatio ja varallisuuspiiri ovat sen sijaan suppeampialaisia suureita, tiettyjä osia valtiokokonaisuudesta. Kun ne muodostavat valtion rakenteen, niitä voidaan sanoa valtion rakenneosiksi. Valtion sisäänpäin suuntautuvassa ulottuvuudessa nämä rakenneosat kuitenkin ovat samaistettavissa valtion, sen vaikutuspiirissä olevien ihmisten tullessa valtion vastakohdaksi. Valtion organisaatio ja varallisuuspiiri ovat se valtio, jonka kanssa sisältöosaan kuuluvat subjektit joutuvat tekemisiin.

Myös laadultaan valtion aineosat voidaan jakaa kahteen ryhmään. Tämä jako ei kuitenkaan yhdy aineosien aseman perusteella tehtyyn luokitukseen. Niin valtion sisällössä kuin sen rakenteessakin voidaan näet erottaa elollinen (sisältö — ihmiset, rakenne — organisaatio) ja eloton (sisältö — alue, rakenne — varallisuuspiiri) aineosa. Kun oikeusjärjestys sääntelee ihmisten keskinäistä yhteiselämää ja kun sen normit voivat kohdistua ainoastaan ihmisiin, johtuu tästä välttämättömästi, että elolliset ja elottomat aineosat ovat oikeudellisessa tarkastelussa eri asemassa.²⁰ Ainoastaan elolliset aineosat ovat oikeudellisen tapahtumisen varsinaiset kohteet, alueen ja varallisuuspiirin jäädessä vain oikeussuhteiden yksilöimisen ja kuvaamisen apuvälineiksi.

²⁰ Ks. Zitting, »Puhtaan» oikeudellisen ajattelun vaatimuksesta käytännössä s. 284.

f) Valtion sisäistä ulottuvuutta kuvattaessa on tähdellistä selvittää, miten sen aineosien on liitettävä toisiinsa, jotta niiden voitaisiin katsoa muodostavan yhtenäisen kokonaisuuden. Ensimmäinen on kuitenkin mainittava eräistä periaatteellisista kysymyksistä. Edellä mainitut valtion neljä perusosaa ovat kaikkien valtioksi sanottujen suureiden perusosia. Ne kelpaavat minkä tahansa valtion sisäisen ulottuvuuden kuvaamiseen. Sen sijaan ei voida puhua näiden perusosien yleispätevästä liittymisestä toisiinsa siinä mielessä, että tämä tapahtuisi kaikissa valtioissa tai edes yhdessäkään valtiossa eri aikoina samalla tavalla. Tämän vuoksi ei voida puhua valtion aineosien perussuhteista samassa yleispätevässä merkityksessä kuin itse aineosista.²¹ Voidaan puhua ainoastaan valtion perusosien aktuaalisista suhteista, joilla tarkoitetaan *tiettyssä* valtiossa *tietyssä* ajankohtana vallitsevia perusosien suhteita. Nämä taas määräytyvät asianomaisen valtion oikeusjärjestyksen mukaan. Kun oikeusjärjestys ei ole muuttumaton, riippuu suhteiden muodostuminen niistä orgaaneista, joiden kompetenssiin kuuluu suhteista määrääminen. Ratkaiseva asema on niillä orgaaneilla, joilla on ns. kompetenssi-kompetenssi eli siis oikeus määrätä omastakin toimivallastaan, siis valtion oikeusjärjestyksestä kokonaisuudessaan. Valtion sisältöosan ja sen rakenneosan välisten suhteiden kannalta on olennaista se, millainen on sisältöosan eli siis valtion vaikutuspiirissä olevien organisaatioon kuulumattomien ihmisten mahdollisuus vaikuttaa näihin suhteisiin. Tämä määräytyy kunkin valtion oikeusjärjestyksessä. Valtion aineosien liittymistä toisiinsa on edellä mainitusta syystä tarkasteltava yhdessä valtiossa tietyssä ajankohtana voimassa olevan oikeusjärjestyksen perusteella.

Seuraavassa suoritetaan tämä tarkastelu Suomen nykyisen oikeusjärjestyksen pohjalta. Sen vuoksi se, mitä jäljempänä lausutaan aineosien suhteista, soveltuu ainoastaan Suomen nyt voimassa olevaan oikeuteen. Edellä sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö eri valtioissa olisi tässä suhteessa haivaittavissa lainkaan yhtäläisyyksiä. Valtion aineosien toisiinsa liittymisen voi näet sanoa tietyssä määrin seuraavan käytännön välttämättömyyksiä.

Myös kansainvälisen oikeuden säännöt, joista on erityisesti korostettava eri yhteyksissä julkaistuja ja varsin yleisesti hyväksytyjä ns.

²¹ Sanoja käytetään tässä samassa merkityksessä, missä *Nevanlinna* s. 51 käyttää niitä puhuessaan alkeisgeometrian pohjajärjestelmästä.

ihmisoikeuksien julistuksia, tietoisesti ohjaavat kehitystä eri valtioissa samaan suuntaan.²² Yhtäläisyys rajoittuu tällöinkin ainoastaan suuriin linjoihin. Yksityiskohtaisissa järjestelyissä, puhumattakaan niistä detaljikysymyksistä, jotka yleensä joutuvat tutkijan tarkasteltaviksi, saat-
taa olla valtio-kuvan muodostumiseen ratkaisevasti vaikuttavia erilaisia tekijöitä myös niissä valtioissa, joiden oikeusjärjestykset päällisin puolin katsoen näyttävät samanlaisilta.

4. Aineosien liittyminen valtioon

a) Valtion alue muodostaa sen pysyvimmän ja selvimmin havaittavan kiinnekohdan. Sen liittyminen konkreettiseen valtioon voidaan ilmaista kaikkein yksinkertaisimmin ja yleispätevimmin, mutta ainoastaan kansainvälisoikeudellisesti. Niinpä Suomen valtion alue on se osa maapallosta, jolla Suomen valtiolla on ulkoinen suvereenisuus. Alueen merkityksestä valtion rakenteen ja sisällön keskinäisten suhteiden osoittajana ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöksiä: tässä suhteessa alueella on Suomen nykyisen oikeusjärjestyksen mukaan erilainen merkitys eri relaatioissa.²³

b) Valtion toisen sisältöosan, ihmisten, liittyminen konkreettiseen valtioon ei sen sijaan ole yhtä yksiselitteisesti ilmaistavissa. Ihmisistä valtion sisältöosana voidaan näet puhua kahdessa eri merkityksessä. Toisaalta ovat valtion vaikutuspiirissä kaikki ne, jotka oleskelevat sen alueella, toisaalta taas kaikki ne, jotka ovat valtion kansalaisia. Kun oikeuskirjallisuudessa puhutaan ihmisistä valtion aineosana, tarkoitetaan tällöin yleensä kansalaisia. Ihmisten asemasta puhutaankin yleensä kansalaisista ja kansasta.²⁴ Oikeudellisessa tarkastelussa valtion sisältöosaa ei kuitenkaan voida rajoittaa ainoastaan kansalaisiin eli siis niihin, jotka henkilökohtaisin sitein liittyvät valtioon, koska useimmat oikeudelliset relaatiot organisaation ja sisällön välillä liittyvät nimen-

²² Ks. esim. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948. Sen 21 artiklan 1 kohdan mukaan »Jokaisella on oikeus osallistua maansa hallinnoimiseen joko välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien välityksellä».

²³ Esim. orgaanien julkisen vallan käyttö on mahdollista vain oman valtion alueella, mutta yksilön asemaan nähden sillä ei ole yksinomaista merkitystä. Ks. Sainio s. 56—65.

²⁴ Ks. alav. 18 mainittuja teoksia.

omaan valtion alueella olemiseen. Valtion sisältöosan ja sen organisaation suhteiden edellytykset ovat kuitenkin eri tapauksissa erilaiset. Orgaanien julkisen vallan käyttö liittyy yleensä erottamattomasti valtion alueeseen, mutta monet ns. julkisoikeudelliset relaatiot yksilön ja valtion välillä edellyttävät kuitenkin valtion kansalaisuutta.²⁵ Kansalaisuus ei kuitenkaan usein riitä niiden syntymiseen. Usein näet edellytetään erilaisia lisävaatimuksia, kuten ikä, sukupuoli jne.²⁶ Valtion sisällön ja sen rakenteen keskinäisten suhteiden kannalta on erityisesti huomattava, että oikeus osallistua valtion organisaation kokoonpanon määräämiseen, Suomessa valtion ylimpien orgaanien henkilöiden asettamiseen, on vain osalla kansalaisia, vaalioikeutetuilla.²⁷ Tämä ryhmä, abstraktinen äänestäjäkunta, muodostaa näin ollen valtion vaikutuspiirissä olevien henkilöiden joukossa erikoisryhmän.

Valtion sisältöosien liittyminen konkreettiseen valtioon ei siis ole yksiselitteinen. Tältä osin voidaan valtiosta antaa ainoastaan yleiskuva, mikä ei riitä yksityisten kysymysten ratkaisemiseen, vaikka niiden deduktiivinen ratkaiseminen katsottaisiinkin periaatteessa mahdolliseksi. Vielä vaikeammin on kuitenkin ilmaistavissa, mitä tarkoitetaan valtion organisaatiolla ja sen varallisuuspiirillä. Tosin saattaa näyttää siltä, että esimerkiksi Suomen valtion rakenneosat ovat helposti yksilöitävissä. Kun tähän tehtävään sitten ryhtyy, havaitsee, että ne kiinnekohdat, joihin luulee voivansa turvautua, häviävät yksi toisensa jälkeen. Ensiksikin on todettava, että valtion organisaatio ja valtion tehtävät eivät Suomessa yhdy: niitä tehtäviä, joita pidetään valtion tehtävinä, eivät aina hoida orgaanit, joita pidetään valtion orgaaneina. Selvää on, että tämä vaikeuttaa valtion orgaanien yksilöimistä. Eräitä orgaaneja pidetään osittain valtion ja osittain jonkin muun yhteisön, esim. kunnan, orgaaneina.²⁸

c) Ennenkuin voi ratkaista, mitkä orgaanit kuuluvat valtion organisaatioon, on selvitettävä, mitä organisaatiolla ja orgaaneilla ymmärretään. Nykysuomen Sanakirjan mukaan organisaatio on useiden elinten muodostama tarkoituksenmukaisesti toimiva kokonaisuus.²⁹ Orgaa-

²⁵ Ks. *Sainio* s. 163—173 ja 286—301.

²⁶ Ks. *Kivimäki—Ylöstalo* s. 124—143.

²⁷ Ks. Valtiopäiväjärjestys 13.1.1928 6 §, HM 23 § ja KunL 15 §.

²⁸ Ks. *Modeen*, Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget s. 17—21 ja 54—83 ja *Tarjanne* s. 10—11.

²⁹ Ks. *Nykysuomen sanakirja*, Neljäs osa O-R s. 97.

nilla tarkoitetaan saman lähteen mukaan elintä eli siis organisaation osaa. Niin organisaatio kuin orgaanikin yhdistetään yleensä oikeushenkilöön, joita ilman sen ei katsota voivan toimia. Kun oikeushenkilö ei ole oikeusjärjestyksestä riippumaton substanssi, kuten ihminen eli luonnollinen henkilö,³⁰ orgaanien suhde oikeushenkilöön ei edellä mainitulla tavalla ilmaistuna anna niistä täydellistä kuvaa. Orgaanit näet kuuluvat erottamattomasti oikeushenkilöön, tähän vain ajatuksellisesti ja normatiivisesti olemassa olevaan subjektiin. Niinpä mm. valtiota ei ole ilman orgaaneja: organisaatio on valtion olemassaolon eikä vain sen toiminnan välttämätön edellytys. Valtion, samoin kuin sellaisen osakeyhtiön, jossa on tuhansia osakkeenomistajia, yhteys »jäseniinsä» on varsin kaukainen ja epämääräinen. Tämän vuoksi orgaani on oikeudellisestikin määriteltävä tietyn toimivan kokonaisuuden osaksi. Tässäkin merkityksessä orgaani yhdistyy ihmiseen. Se, että joku ihminen on orgaani, merkitsee hänen erityislaatuista oikeusasemaansa. Orgaanina toimivalla ihmisellä on näet mm. Suomen oikeusjärjestyksen edellyttämän yksityisautonomisen toimivaltansa lisäksi orgaaniasemaan liittyvä, oikeusjärjestykseen perustuva kompetenssi. Orgaanikompetenssiin liittyy lisäksi yleensä ei-orgaanille kuulumattomia oikeusvelvollisuuksia. Yksityisautonominen kompetenssi liittyy erottamattomasti ihmiseen, minkä vuoksi se ei kokonaisuutena ole siirrettävissä henkilöltä toiselle. Sen sijaan orgaanikompetenssi ei yhdisty samalla tavalla yhteen henkilöön, vaan on konkretisoitunakin yksinomaan oikeusjärjestyksen varassa. Tämän vuoksi se on siirrettävissä henkilöltä toiselle, niin että orgaanihenkilön vaihtuessa itse orgaani (kompetenssi) pysyy oikeudellisesti katsoen samana. Tässä mielessä orgaania voidaan pitää oikeusjärjestyksen luomana abstraktiona.³¹ On kuitenkin aina muistettava, että orgaanilla tarkoitetaan määrättyä ihmiselle ajateltua oikeusasemakokonaisuutta (toimivaltaa ja siihen liittyviä velvollisuuksia). Välttämätöntä ei ole, että orgaanina on vain yksi henkilö. Monijäsenisen orgaanin ollessa kysymyksessä kompetenssi kuuluu kaikille orgaanihenkilöille yhdessä, joskin orgaania koskevilla säännöksissä voidaan määrätä, että sitä voi käyttää myös osa heistä.

³⁰ Ks. kuitenkin *Kelsen* s. 176—178, jonka mukaan »Die sogenannte physische Person ist somit nicht ein Mensch, sondern die personifizierte Einheit der ein und denselben Menschen verpflichtenden und ermächtigenden Rechtsnormen».

³¹ Ks. *Uotila* s. 11.

d) Organisaatio ja orgaani ovat kaksiosaisia suureita. Niiden substanssina on oikeusjärjestyksessä konkretisoitu ihmisestä riippumaton oikeuspiiri ja siihen yhdistyvä kompetenssi. Olemassaolevina ja toimivina suureina ne kuitenkin liittyvät erottamattomasti henkilölliseen perustaan (substraattiin), joko yhteen tai useampaan ihmiseen. Organisaation ja orgaanin muodostamisessa voidaan siis erottaa kaksi vaihetta: toimivallan luominen ja sen antaminen määrätyle henkilölle. Konkretisoitunut yksityisautonominen kompetenssi häviää ihmisen lopullisesti poistuttua — normaalisti kuoltua — kompetenssin myöntäneen oikeusjärjestyksen vaikutuspiiristä. Orgaanikompetenssi ei sen sijaan ole yksityiseen ihmiseen mainitulla tavalla sidottu, vaan se voi konkretisoituneenakin siirtyä henkilöltä toiselle ja olla tässä mielessä ikuinen, mutta myös normaalilla tavalla lakata haltijansa eläessä.

Kun edellä sanotun pohjalta lähdetään ratkaisemaan sitä kysymystä, mitkä orgaanit muodostavat Suomen valtion elollisen rakenneosan, organisaation, voidaan lähtökohdaksi ottaa se organisaatiolle edellä asetettu vaatimus, että sen on oltava kokonaisuus. Tällaisen kokonaisuuden voi ajatella muodostuvan eri tavoin. Selvimmin havaittavan ja siis tarkoituksenmukaisuuden kannalta parhaiten tutkimuksen lähtökohdaksi soveltuvan kokonaisuuden muodostaa Suomessa se suljettu piiri, joka syntyy orgaanien (orgaanihenkilöiden) asettamisjärjestyksen, eli siis oikeusjärjestyksessä konkretisoitujen orgaanikompetenssien miehittämisen, perusteella. Suomen valtion organisaationa on tällä perusteella pidettävä sitä suljettua orgaanikokonaisuutta, jonka huipussa olevat orgaanit, eduskunta ja tasavallan presidentti, ovat valtion sisältöosan tehtäviinsä asettamia ja jonka muut orgaanit ovat joko tasavallan presidentin tai poikkeustapauksissa eduskunnan valitsemia tai näin tehtäviinsä asetettujen, samaan orgaaniketjuun kuuluvien orgaanien nimitämiä. Valtion virkamiehiä koskevien lakien soveltamisala myös osoittaa, että valtion organisaatio on käytännössäkin ymmärretty tällaiseksi.³² Tällöin organisaatioon ei sen huippuja lukuunottamatta sisälly yhtään orgaania, joka olisi yksinomaan organisaation ulkopuolelle kuuluvien henkilöiden määräämä.

Otettaessa edellä omaksutulla tavalla orgaanin muodostamisen toinen vaihe, oikeusjärjestyksessä määrätyn orgaanikompetenssin miehittä-

³² Ks. L valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29.6.1962/202 22 §. Ks. myös *Tarjanne* s. 12.

minen, valtion organisaation määrittelemisen kiinnekohdaksi, pääpaino on asetettu sille ajatellulle homogeenisuudelle, minkä asettamisjärjestys organisaatiolle antaa. Jos orgaanin muodostamisen ensimmäinen vaihe, orgaanikompetenssin luominen, otettaisiin täksi kiinnekohdaksi, jouduttaisiin siihen teoreettisesti tosin perusteltavaan mutta käytännössä kestävämpään tulokseen, että kaikki valtion orgaanien toimenpitein perustetut orgaanit ja itse asiassa myös yksityiset ihmiset kuuluisivat valtion organisaatioon, koska orgaanikompetenssin ja myös yksityisautonomisen toimivallan on katsottava perustuvan pääasiassa valtion orgaanien luomaan oikeusjärjestykseen.³³

Orgaanihenkilön oikeussuhde ajateltuun orgaanisubjektiin: onko orgaani luottamusmies vai ammativirkamies, miten hänen suhteensa valtioon on järjestetty, saako hän palkkaa valtion varoista vai muista varoista jne., ei vaikuta siihen, onko orgaanin katsottava kuuluvan valtion organisaatioon vai ei, silloin kun kysymys ratkaistaan tässä omaksutulta pohjalta. Orgaanin asemaan ei tällöin vaikuta sekään, kenelle katsotaan kuuluvan niiden tehtävien, joita orgaani hoitaa.³⁴

e) Orgaanien asettamisjärjestyksestä ei kuitenkaan saa tehdä sitä johtopäätöstä, että valtion orgaanit edustaisivat *yhtenäistä* valtion tahtoa. Tällaisen oletuksen oikeudellinenkin mahdottomuus ilmenee Suomen osalta jo HM:sta. HM:n omaksuma valtion orgaanien kolmijako edellyttää näet periaatteessa, että valtion kolme orgaaniryhmää ovat päätöksissään toisistaan riippumattomia. Lisäksi HM:ssa erityisesti korostetaan tuomioistuinten riippumattomuutta, mikä merkitsee myös yksityisen orgaanin riippumatonta asemaa oman orgaaniryhmänsä sisällä. Kun tästä tuomioistuimia koskevasta toteamuksesta ei voi Suomen osalta tehdä sitä johtopäätöstä, että lainsäädäntö- ja toimeenpano-orgaanien sisällä vallitsisi ehdoton riippuvaisuus, ei valtion yhtenäisestä tahdosta voi niidenkään orgaaniryhmien osalta puhua. Lainsäädäntöorganisaation kohdalla — tähänhän kuuluu HM:n mukaan vain kaksi valtion ylintä orgaania, eduskunta ja tasavallan presidentti — voidaan todeta, että tasavallan presidentille on HM 28 §:ssä myönnetty eduskunnasta riippumaton lainsäätämisvalta. Myös toimeenpano-orgaanit ovat Suomessa sellaisia tehtäviä suorittaessaan, jotka on niille

³³ Kelseniläinen käsitys oikeussubjektista johtaa tähän tulokseen. Ks. Kelsen s. 176—180.

³⁴ Ks. alav. 28 kohdalla mainittua esitystä.

laissa tai muussa säädöksessä nimenomaan osoitettu, säädöksen edellyttämällä tavalla riippumattomia ylemmän organin yleisistä tai yksityistapausta koskevista määräyksistä.³⁵ Tässä suhteessa Suomessa toteutettu järjestely poikkeaa monien muiden valtioiden voimassa olevasta oikeudesta. Useiden valtioiden oikeusjärjestyksen (perustuslakien) mukaan alemmat hallinto-organit ovat näet yleensä velvollisia noudattamaan ylemmän hallinto-organin määräyksiä.³⁶

Edellä mainitulla tavalla käsitettyyn valtion organisaatioon kuuluu Suomessa useita organiryhmiä, valtion laajan organisaatiokokonaisuuden sisällä olevia osaorganisaatioita, joiden yhteys valtion ydinorganisaatioon on varsin heikko. Tällaisia osaorganisaatioita ovat Suomessa mm. osittain eduskunnan ja osittain tasavallan presidentin asettamat Suomen pankin ja Kansaneläkelaitoksen organit, itsehallintoperiaatteen mukaan muodostetut Helsingin yliopiston organit sekä korostetusti valtion omistamat osakeyhtiöt, mm. Yleisradio ja Alkoholiliike.³⁷ Nämä organisaatiot ovat oikeudellisesti siinä määrin itsenäisiä, että ne voivat mm. olla toistensa vastapuolina oikeudenkäynnissä.³⁸ Tällaiseen tilanteeseen voivat tosin joutua keskenään valtion ydinorganisaationkin eri organit, mm. valtion keskushallitukset, mitä tilannetta ei teoreettisesti ole pidetty mahdollisena, jos ja kun valtio katsotaan oikeushenkilöksi.³⁹ Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että valtion organisaation kokonaisuus ja yhtenäisyys, käsitettiinpä organisaatio miten ahtaasti tahansa, on varsin suhteellinen käsite. Jos kysymystä arvoitellaan yksinomaan käytännön kannalta, on sille valtiolle, jonka puo-

³⁵ Ks. Ståhlberg s. 110—111, *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 4 ja *Uotila* s. 50. Ruotsin oikeudesta, josta Suomen periaate on kotoisin, ks. *Herlitz*, Organisation 121—122.

³⁶ Ks. *Adamovich* s. 15 ja 26, *Andersen* s. 48—57, *Merkl* s. 38, Vertailevasti Pohjoismaiden oikeudesta ks. *Herlitz*, NOR III s. 393—401.

³⁷ Ks. *Merikoski*, Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema s. 21—22, *Kastari* s. 188—192 ja *Modeen*, Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna s. 89—220.

³⁸ Ks. *Merikoski*, Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema s. 21.

³⁹ Ks. *Tarjanne*, Voivatko valtion viranomaiset olla toistensa vastapuolina tuomioistuimissa? ja *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 16, jotka eivät pidä mahdollisena sitä, että valtion viranomaiset ovat toistensa vastapuolina. Toisin KKO 1943 I 7. Ks. *Tirkkonen* s. 149. Juuri tässä asiassa *Tarjanne* esitti edellä mainitun mieltäpiteen. Mainittakoon, että asutus- ja maankäyttölainsäädäntö on nimenomaan edellyttänyt ja edellyttää edelleenkin valtion maan lunastamisen yhteydessä kahden valtion viranomaisen vastapuolina olemista.

lesta organisaatio toimii, vaikeata kuvitella mitään yhtenäistä tahtoa. Valtion tahdoksi näet aina jää orgaanihenkilön kompetenssinsa puitteissa tekemä ratkaisu.

f) Valtion varallisuuspiiri voidaan määritellä siksi varallisuuskokonaisuudeksi, joka on valtion orgaanien määrättävissä. Näin käsitetty valtion varallisuuspiiri seuraa kiinteästi organisaatiota, joten se, mitä edellä on todettu valtion organisaatiosta, soveltuu myös sen varallisuuspiiriin. Tosin on huomattava, että valtion kaikkien orgaanien tehtävänä ei ole varallisuuspiiristä määrääminen. Valtion varallisuuspiirin osalta on yleisesti todettava, että siitä ei voi yksin määrätä mikään orgaani, ei edes eduskunta, joka päättää valtion tulo- ja menoarviosta.⁴⁰ Laajaan valtion varallisuuspiiriin, joka voidaan erottaa muista, mm. yksityisten ihmisten ja kuntien varallisuuspiireistä, kuuluu useita varsin itsenäisiä varallisuuspiirejä, kuten Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Helsingin yliopisto ja valtion yhtiöt, jotka voidaan lukea valtion varallisuuspiiriin sillä perusteella, että lainsäätäjä voi niihin puuttua helpommin kuin muihin varallisuuspiireihin tai että niistä määräävät valtion virkamiehet taikka että niiden varoja käytetään valtiolle kuuluvien tehtävien suorittamiseen.⁴¹ Myös valtion suppea-alainen varallisuuspiiri muodostuu monista varsin itsenäisistä varallisuusyksiköistä.⁴²

g) Valtion varallisuuspiirin ja valtion sisältöosan välisten suhteiden tutkiminen johtaa varallisuuspiirin dynamiikan ongelmiin; toisaalta valtion vaikutuspiirissä olevat ihmiset joutuvat osallistumaan pakko-suoritteilla, veroilla ja eräissä tapauksissa myös muilla rasituksilla, varallisuuspiirin täydentämiseen; toisaalta he saavat valtion varallisuuspiiristä vastikkeettomia suorituksia. Dynaamisessa tarkastelussa valtion varallisuuspiiri heijastaa valtion alueellista kokonaisuutta. Kaikki valtion alueella asuvat ovat periaatteellisesti niin varallisuuspiirin täydentäjinä kuin siitä hyötyä saavina samassa asemassa. Tässäkin suhteessa tosin on käytännössä olemassa erilaisuuksia, jotka johtuvat siitä, että varallisuuspiirin täydentäminen samoin kuin sen käyttäminenkin tapahtuu käytännössä monin eri perustein. Tämän vuoksi niin asuinpaikka kuin henkilölliset ominaisuudet vaikuttavat monin tavoin yksityisen velvollisuuksiin ja oikeuksiin hänen suhteessaan valtion varallisuuspiiriin. Valtion varallisuuspiiri voidaan dynaamisessa tarkastelussa

⁴⁰ Ks. Vesanen s. 43—61.

⁴¹ Ks. alav. 37 main. kirjallisuutta.

⁴² Ks. Paalanen s. 27—38.

joka tapauksessa jakaa kahteen osaan sillä perusteella, osallistuvatko yksityiset sen täydentämiseen ns. valtion veroilla vai maksavatko he suorituksensa valtion yleisestä varallisuuspiiristä erillään oleville yksiköille, kuten kansaneläkelaitokselle.⁴³ Valtion laajaan varallisuuspiiriin kuuluu vielä esim. valtion yhtiöitä, jotka ovat itsenäisiä varallisuuspiirejä. Niiden välitön täydentäminen julkisen vallan nojalla ei ole mahdollista, mutta sen sijaan niitä voidaan täydentää valtion ydinvarallisuuspiiristä, jolloin yksityiset joutuvat välillisesti pakkosuoritteina osallistumaan niiden täydentämiseen. Näiden varallisuuspiirien mahdollinen ylijäämä tulee puolestaan valtion ydinvarallisuuspiiriin hyväksi.⁴⁴ Edellä mainittu valtion sisältöosaan välittömästi vaikuttava erilaisuus menettää tosin käytännöllistä merkitystään sen takia, että valtion varsinaisenkin varallisuuspiiriin täydentäminen — samoin kuin siitä hyötyminenkin — kohdistuu yksityisiin varsin erilaisin perustein. Myös organaani kompetenssin kannalta eroavuudella on oma merkityksensä.

Valtion varallisuuspiiriin oikeudellisessa tarkastelussa on vielä kiinnitettävä huomiota eräisiin valtion tulo- ja menoarviota koskeviin sekä ulosotto-oikeudellisiin kriteereihin, joilla viimeksimainituilla tosin ei liene kovin suurta käytännöllistä merkitystä. Valtion varallisuuspiiriin kuuluvien itsenäisten varallisuusyksiköiden asemaa voidaan näet tarkastella myös siltä kannalta, miten nämä varallisuuspiirit vastaavat toistensa sitoumuksista. Jos valtion yleisestä varallisuuspiiristä voidaan periä siitä irrallisten varallisuusyksiköiden sitoumukset tai päinvastoin, kysymys on vain varallisuuspiirien näennäisestä erillisyydestä. Jos taas tällaista mahdollisuutta ei ole, varallisuuspiirien erillisyyks on todellinen. Mainittu kysymyksen asettelu liittyy elimellisesti HM 68 §:ssä asetettuun velvollisuuteen ottaa valtion tulo- ja menoarvioon ne menot, jotka varainhoitovuonna voimassa olevain säännösten mukaan ovat maksettavat.⁴⁵

Käytännöllistä merkitystä voi olla sillä, koskeeko mainittu säännös itsenäisiä varallisuusyksiköitä. Sama kysymys voidaan tehdä myös

⁴³ Ks. Kansaneläkelaki 8. 6. 1956/347 3 § ja L työnantajan sosiaaliturvamaksusta 4. 7. 1963/366 1 §.

⁴⁴ Ks. esim. Valtion erityismenoarvio vuodelle 1968 Tulot, Osasto 13,03 Osinkotulot valtionenemmistöisistä osakeyhtiöistä 11 845 000:— ja Menot Pääluokka 32,85 Sijoitukset valtionenemmistöisiin osakeyhtiöihin, kohta 88, Osakepääomien korotukset 203 860 000:—.

⁴⁵ Ks. *Hakkila s. 277—281.*

HM 74 §:n soveltamisalasta, jonka mukaan »valtion maaomaisuutta sekä veroja ja tuloatuottavia oikeuksia älköön toisen omaksi luovutettako taikka pantattako, ellei sitä ole laissa myönnetty».⁴⁶ Ryhtymättä tässä yhteydessä tarkemmin pohtimaan mainittua kysymystä, johon on viitattu ainoastaan valtion rakenteen heterogeenisuuden osoittamiseksi, voitaneen yleisesti todeta, että näiden kriteerien mukaan valtion suppean varallisuuspiirin ulkopuolella olevat itsenäiset varallisuusyksiköt (Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, valtion yhtiöt) eivät muodollisesti kuulu valtion varallisuuspiiriin.⁴⁷

5. Kunnan organisaation ja varallisuuspiirin suhteista valtion rakenneosiin

Tutkimuksen aihe vaatii tässä yhteydessä lyhyen maininnan kunnan orgaaneista ja varallisuuspiiristä sekä niiden suhteesta valtion rakenneosiin. Kunnat ovat Suomessa HM 50,1 ja 51,2 §:n edellyttämiä pakko-yhteisöjä, jotka muodostuvat samoin kuin valtiokin neljästä aineosasta: sisältöosiin kuuluvista ihmisistä ja alueesta sekä rakenneosan muodostavista organisaatioista ja varallisuuspiiristä. HM 50,1 §:n mukaan kunta on Suomen valtakunnan alueen hallinnollisen jaon perusyksikkö. Sen alueen vaikutuspiirissä olevat oikeussubjektit, ihmiset eli luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, ovat KunL 6 §:n mukaan — siis lain perusteella kunnan jäseniä ja muodostavat sen elollisen sisältöosan. HM 50,1 § edellyttää valtion koko alueen jakaantuvan kuntiin ja vastaa-vasti myös valtion vaikutuspiirissä olevat KunL 6 §:n edellytykset täyt-tävät oikeussubjektit ovat yhden tai useamman kunnan jäseniä. Valtio ja kunta ovat näin ollen päällekkäisiä muodostelmia: kunnan alue on osa valtion aluetta ja kunnan jäsenet kuuluvat myös valtion elolliseen sisältöosaan, lukuunottamatta valtiota itseään, joka on kunnan jäsen samoilla perusteilla kuin muutkin oikeushenkilöt.⁴⁸ Rakenneosiltaan valtio ja kunta eivät sen sijaan yhdy — HM 51,2 § edellyttää kuntien hallinnon perustuvan kansalaisten itsehallintoon.

⁴⁶ Ks. Hakkila s. 208—309.

⁴⁷ Modeen, Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna s. 200—202. Ks. myös Kastari s. 188—189. Toisin Palmgren s. 100.

⁴⁸ KunL 6 §. Ks. Ståhlberg s. 254 ja Kuuskoski—Hannus s. 63.

Oikeudellisesti kunnat ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä.⁴⁹ Tämä merkitsee sitä, että niillä on oma, valtion organisaatiosta erillinen organisaatio (KunL 7 §, 2—5 luvut) sekä varallisuuspiiri (6 luku), joista määräävät kunnan organit. Kunnan organisaatio, joka määräytyy KunL:n mukaan, muodostuu samoilla perusteilla kuin valtionkin organisaatio: sinä on pidettävä sitä suljettua orgaanikokonaisuutta, jonka huippu, kunnallisvaltuusto, on kunnan sisältöosan asettama (KunL 39 §) ja jonka muut organit tai ainakin orgaanien henkilöiden enemmistö ovat joko kunnallisvaltuuston tehtäviinsä asettamia tai näin asetettujen orgaanien valitsemia tai nimittämiä (KunL 63, 87, 94, 97 ja 98 §). Kunnan organisaatio on suhteellisen selvä kokonaisuus lukuun ottamatta niitä orgaaneja, joiden asettamisessa valtion organit ovat osallisina.⁵⁰ Tällaiset organit eivät ole puhtaasti valtion eivätkä kunnan orgaaneja, vaan sekatyyppejä elimiä, joiden liittyminen jompaan kumpaan subjektiin on ratkaistava kunkin kysymyksen kohdalla erikseen.⁵¹ Kunnan varallisuuspiirin erottamisessa valtion varallisuuspiiristä ei ole vaikeuksia.

Staattisessa suhteessa valtio ja kunta ovat näin ollen erillisiä yksiköitä. Niiden organit ja varallisuuspiirit ovat lähtökohtaisesti itsenäisiä, toisistaan riippumattomia. Funktionaalisesti valtion ja kunnan rakenneosat ovat, kuten myöhemmin selvitetään, läheisessä yhteistoisinnassa, jota edellytetään oikeusjärjestyksessä, mihin niiden olemassaolokin perustuu. Tämä organisatorisesta erillisyydestä huolimatta toteutettu yhteistoiminta, joka hyvin soveltuu valtion ja kunnan sisäi-

⁴⁹ KunL:ssa ei tätä nimenomaan todeta, mutta kuntien oikeushenkilöllisyys ilmenee kunnan organisaatiota ja varallisuuspiiriä koskevista säännöksistä. Kuntien oikeushenkilöllisyys on ollut selvä nykyisen kuntajärjestelmän alusta alkaen, koska kuntalaitos perustettiin tälle pohjalle, kuten näkyy 1865 MKunA ja 1873 KKunA 1 §:stä. Käytännössä asiaa ei sen sijaan aina alussa käsitetty näin.

⁵⁰ Näitä ongelmia koskettaa *Modeen*, Det specialreglerade kommunala för-
troendeuppdraget.

⁵¹ Toisin *Modeen*, Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget s. 54—72, jossa hän katsoo voivansa määrätä orgaanin kunnallisen tai ei kunnallisen luonteen. Kuten *Modeen*inkin esityksestä ilmenee, tällaisella määräämisellä ei ole oikeudellista merkitystä, koska oikeusvaikutukset on kussakin tilanteessa todettava oman kriteerinsä mukaan, ellei niitä ole normeissa nimenomaan todettu. Vallitseva tilanne osoittaa tältäkin osin valtion ja kunnan yhteensulautumista.

seen päällekkäisyyteen, on keskeinen kysymys selvitetessä kunnan asemaa valtiossa ja on tämän vuoksi jo tässä vaiheessa todettava (Kun 95 ja 179 §).

6. Valtion ja sen sisältöosan välisistä suhteista

Sisäiseltä ulottuvuudeltaan valtio muodostaa, kuten edellä on yritetty osoittaa, monimutkaisen kokonaisuuden, jota analysoitaessa voidaan erottaa kaksi periaatteellisesti katsottuna eri asemassa olevaa ihmisryhmää: valtion organisaatioon kuuluvat ja siihen kuulumattomat henkilöt. Näitä ryhmiä yhdistää Suomessa se, että organisaatioon kuulumattomat henkilöt valitsevat organisaation ylimmän huipun. Tätä suhdetta voidaan sanoa valtion sisällön ja sen organisaation *sisäiseksi suhteeksi*. Muilta osin organisaatio sekä siihen kiinteästi liittyvä valtion varallisuuspiiri muodostavat sisällöstä erillisen kokonaisuuden. Organisaatioon kuulumattomat henkilöt eivät voi määrätä valtion varallisuuspiiristä, eivätkä muutenkaan toimia valtion nimissä. Suomen valtion orgaanit ovat myös oikeudellisesti riippumattomia valtion sisältöosasta. Valtion organisaation ylimpien orgaanien asettamiseen perustuvia sisällön ja rakenteen sisäisiä suhteita lukuunottamatta valtio muodostaa näin ollen muista valtion vaikutuspiirissä olevista subjekteista erillisen organisaatio- ja varallisuuskokonaisuuden. Sen toimivat osat, orgaanit, voivat vaikuttaa eri tavoin yksityisten asemaan valtiossa asettamalla heille erilaisia velvollisuuksia ja myöntämällä heille erilaisia oikeuksia joko abstraktisesti, ilman että yksilö joutuu toimivien orgaanien kanssa välittömästi tekemisiin, taikka konkreettisesti niin että yksilön ja orgaanin edustaman valtion välille syntyy oikeussuhde. Näin syntyviä suhteita voidaan sanoa valtion sisällön ja sen organisaation välisiksi *ulkoisiksi suhteiksi*.

Edellä kosketellut monitahoiset valtion ja sen sisältöosan väliset sisäiset ja ulkoiset suhteet määräytyvät kussakin valtiossa voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Näiden suhteiden tunteminen ja selvittäminen edellyttää näin ollen oikeusjärjestyksellä operoimista. Oikeusjärjestys ei kuitenkaan ole itsestään selvä eikä yksiselitteinen käsite. Kysymys oikeusjärjestyksestä ja sen toteuttamisesta on oikeustieteessä yhtä epäselvä ja moniselitteinen ongelma kuin valtiokin. Tämän vuoksi on seuraavassa, siinä laajuudessa kuin se on tätä tutki-

musta varten tarpeellista, kosketettava oikeusjärjestykseen liittyviä ongelmia ja esitettävä käsitys niistä tekijöistä, jotka mielestäni ovat keskeisiä kunnan aseman määräytymisessä.

3 LUKU

OIKEUSJÄRJESTYKSESTÄ JA SEN TOTEUTUMISESTA

1. Oikeusjärjestyksen funktiosta ja merkityksestä

a) Oikeusjärjestyksessä säännellään ihmisten yhteiselämää. Tämän sääntelyn katsotaan yleisesti kuuluvan valtiolle, joka tässä mielessä on oikeusjärjestyksen laatija ja ylläpitäjä. Tehtävää ei käytännössä kuitenkaan suorita valtio yli-inhimillisenä, ihmisistä erillisenä olentona, vaan siitä huolehtivat valtion nimissä toimivat henkilöt valtion orgaaneina. Tällaisten henkilöiden toiminnan luonnehtiminen valtion toiminnaksi ilmoittaa siis sen, että toimenpiteiden suorittajina ovat valtio-nimiseen suljettuun organisaatioon kuuluvat henkilöt, jotka toimivat heillä olevan erityislaatuisen toimivallan rajoissa ja joiden toiminnan vaikutukset luetaan mainitun organisaation ja siihen kuuluvan varallisuuspiiriin, eikä toimivan henkilön itsensä, hyväksi tai raskautukseksi. Haluttaessa lyhyesti kuvata edellä mainitunlaista orgaanien toimintaa voidaan puhua valtion toiminnasta, mutta näin tehtäessä on kuitenkin pidettävä mielessä asian todellinen tila: valtion toiminnassa on kysymys organisoidusta ihmisten toiminnasta. Kuten seuraavasta tarkastelusta ilmenee, valtion merkitys oikeusjärjestyksen syntymisessä ja toteutumisessa on vieläkin vähäisempi. Huomattavaa osaa tästä tapahtumisesta ei näet edes voida lukea valtion nimiin.

b) Ihmisten keskinäisen yhteiselämän sääntelevä oikeusjärjestyksellä merkitsee sitä, ettei tämä tehtävä ole vapaasti eikä kaikilta osin heidän itsensä määrättävissä: yksinomaan ihmisen omassa vallassa, hänen oman tahtonsa varassa ei siis ole, miten hän järjestää suhteensa toisiin ihmisiin. Ihmisten keskinäisen yhteiselämän järjes-

täminen oikeusjärjestyksessä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että ihmiset itse saavat järjestää osan elämästään ja suhteistaan toisiin ihmisiin haluamallaan tavalla. Itse asiassa lienee tällaisen määräämisen täydellinen poissulkeminen samoin kuin täysin vapaan määräämisvallan myöntäminen käytännössä mahdotonta.¹ Se, että ihmisten keskinäisestä yhteiselämästä määrääminen kuuluu oikeusjärjestyksen piiriin, merkitsee kuitenkin sitä, että ihminen itse voi suorittaa tämän tehtävän ainoastaan oikeusjärjestyksen asettamissa rajoissa. Ihmisten oikeus järjestää elämänsä ja suhteensa toisiin ihmisiin haluamallaan tavalla, mitä oikeusjärjestyksen edellyttämää tilaa sanotaan yksityisautonomiaksi, (yksityisautonominen toimivalta, tahdon autonomia), perustuu myös oikeusjärjestykseen. Yksityisautonomisen toimivallan puitteissa suoritettujen, suorittajan oman tahdon mukaisten toimien pätevyyden ja tehokkuuden oikeudellisena perustana ei toisin sanoen ole ihmisen tahto vaan oikeusjärjestys, joka sallii ihmisen toimia mielensä mukaisesti oikeusvaikutuksellisella tavalla.² Yksityisautonomian mahdollisuus ja laajuus riippuvat kussakin valtiossa voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä: kysymykseen, saavatko ja missä laajuudessa ihmiset järjestää suhteensa haluamallaan tavalla, ei voida siis antaa yleispätevää vastausta.³

¹ Ks. Kelsen s. 43—45, jossa hän puhuu Freiheitsminimum'ista.

² Suomen oikeustieteessä esitti tämän mielipiteen *Hermanson*, Till frågan om begreppet rättighet I s. 179 ja II s. 107 jo 1800-luvulla. Tästä huolimatta tämäkin ongelma on tullut esille siinä yksityisoikeudellista tahdonilmaisua koskevassa ja yksityisautonomiaan liittyvässä laajassa keskustelussa, jota käytiin 1950-luvulla. Tämä keskustelu osoittaa, millaisia vaikeuksia ja väärinymmärtämisen mahdollisuuksia oikeudellisiin peruskysymyksiin voi liittyä ja miten sellaisetkin kysymykset joista ollaan pohjimmiltaan yksimielisiä, voivat olla vaikeita. Sanotusta huomaa, miten tärkeätä on, että kukin kirjoittaja ilmaisee selvästi omat peruslähtökohtansa. Ks. *Zitting*, Arvostelu s. 975—978, *Telaranta*, Tahdonilmaisun ja käyttäytymisvastuun käsitteistä, erit. s. 386—388 ja 387—400, *Vuorio* s. 444—453, ja 473—478 ja *Telaranta* s. 242—259.

³ Ks. *Hermanson* s. 110, *Sipponen* s. 305—310, *Zitting*, Arvostelu s. 980—981, *Vuorio* s. 473—474 ja *Telaranta* s. 255. Toteamus, jonka mukaan vastaus kysymykseen, miten jokin oikeudellinen järjestely on toteutettu, saadaan voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä, näyttää triviaalilta. Tämän tutkimuksen yhteydessä tämä itsestään selvä asia on kuitenkin osoittautunut hyvin ongelmalliseksi, koska kunnan asemaa tutkittaessa ei ole asennoiduttu samoin kuin *Ylöstalo* s. 31 testamentinmoitetta koskevan tutkimuksensa alussa, jossa todetaan »Voidaan ajatella useita eri järjestelmiä, joiden mukaan säännellään kysymys siitä, onko» jne.

Yksityisautonomisen toimivallan perustuminen oikeusjärjestykseen käy selvästi ilmi mainitun toimivallan rajoituksista, joiden oikeudellinen merkitys on siinä, että oikeusjärjestykseen perustumattomilta toimilta voidaan evätä niillä tavoitellut vaikutukset. Oikeusjärjestyksessä estetään näin ollen sen vaikutuspiirissä olevaa ihmistä vapaasti määräämstä haluamallaan tavalla henkilöstään ja varallisuudestaan, joihin hänen yksityisautonominen toimivaltansa voi ulottua ja jotka muodostavat hänen määrättävissään olevan oikeuspiirin sisällön.

Ihmisten keskinäinen yhteiselämä edellyttää toisaalta yksilölle asetettuja käyttäytymisrajoituksia, toisaalta hänelle määrättyjä käyttäytymisvelvollisuuksia. Yksityisautonomisen toimivaltansa rajoissa ihminen voi määrätä ainoastaan omasta käyttäytymisestään, minkä vuoksi sen puitteissa tapahtuva monien ihmisten käyttäytymisen sääntelemine — yhdenmukaistaminen niin, ettei ihmisten välille synny konflikteja — edellyttäisi, että ihmiset voisivat sopia suhteistaan vapaaehtoisesti ts. sitoutua kukin omasta puolestaan noudattamaan tiettyjä käyttäytymissääntöjä.

c) Yksityisautonomisen toimivallan vastakohta ja toinen mahdollinen ihmisten keskinäisten suhteiden organisointitapa on käyttäytymissääntöjen antaminen julkisen vallan nojalla. Julkinen valta merkitsee ihmisellä olevaa toimivaltaa antaa *toisen ihmisen* oikeuspiiriä koskevia määräyksiä, pakottaa tämä käyttäytymään tietyllä tavalla taikka antaa käyttäytymissääntöjä (normeja), joilla on toisiin ulottuva oikeudellinen vaikutus. Yksityisautonomian ja julkisen vallan eroa voi näin ollen kuvata termeillä autonominen — heteronominen.⁴ Yksityisautonomia ja julkinen valta ovat siis kahden erilaatuisen toimivallan nimiä. Julkista valtaakaan sisältävä kompetenssi ei näet oikeusjärjestyksemme mukaan merkitse sitä, että sen puitteissa suoritettujen toimien vaikutukset *perustuisivat* »julkiseen valtaan». Julkisen vallankin nojalla suoritettujen toimien, samalla tavalla kuin yksityisautonomisten toimien vaikutukset perustuvat Suomessa oikeusjärjestykseen.

d) Oikeusjärjestyksessä ihmiselle myönnetty toimivalta ei kuitenkaan rajoitu yksityisautonomiseen ja julkista valtaa sisältävään kompetenssiin. Näiden kompetenssiryhmien ulkopuolelle jää *orgaanikompetenssi* eli se toimivalta, mikä oikeushenkilön, myös valtion ja kunnan orgaaneilla on niiden hoitaessa yhteisön asioita. Mainittua toimivaltaa

⁴ Ks. Ross s. 247 ja sama, Om begreberne s. 111—112.

ei voi pitää yksityisautonomisena. Orgaanihenkilöhän ei määrää hänelle itselleen oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvasta oikeuspiiristä. Toisaalta hän ei myöskään käytä julkista valtaa, ei siis määrää oikeusjärjestyksen mukaan toiselle kuuluvasta oikeuspiiristä, vaan huolehtii oikeusjärjestyksen mukaan välittömästi kenellekään yksityiselle kuulumattomasta oikeuspiiristä, joka on jätetty orgaanihenkilöiden määrättäväksi. Orgaanikompetenssi ilmaisee ihmiselle kuuluvaa toimivaltaa. Henkilö toimii tällöin toisen oikeussubjektin, oikeushenkilön, nimissä. Viimeksi mainitun kannalta katsoen, kun oikeushenkilö fiktiivisesti katsotaan kompetenssin käyttäjäksi, kompetenssi on yksityisautonominen. Oikeushenkilö toimii — ts. sen nimissä toimitaan — yksityisautonomisen kompetenssin puitteissa. Tämän lähtökohdan mukaan julkista valtaa sisältävä kompetenssi kuuluu aina oikeushenkilölle, valtioille, kunnille jne. Ihminen käyttää sitä tämän nimissä.

Toimivallan käyttäjänä ja toimenpiteen suorittajana sanotaankin yleisesti olevan oikeushenkilön.⁵ Faktillinen toimija, ihminen, käsitetään tällöin oikeushenkilön käyttämäksi välineeksi tai samaistetaan siihen. Tietyissä suhteissa tämä ilmentääkin oikeudellisia realiteetteja. Oikeudellisen tapahtumisen analyysissä toimivallan käyttämisen fiktioiminen mainitulla tavalla ei kuitenkaan ole asianmukaista. Se näet kätkee toisia realiteetteja ja toisaalta sen ilmaisemat realiteetit paljastuvat myös silloin kun toimivalta palautetaan sen todellisiin käyttäjiin.

2. Oikeusnormeista

a) Oikeusjärjestys muodostuu normeista, joilla säännellään ihmisten käyttäytymistä ja heidän yhteiselämänsä organisointia. Normilla ymmärretään tässä ihmisen tulevaa käyttäytymistä välittömästi tai välillisesti koskevaa sääntöä, jonka noudattamisella tai noudattamatta jättämisellä on tiettyjä oikeusvaikutuksia.⁶ Normit voivat joko välillisesti tai välittömästi kohdistua ihmisten käyttäytymiseen. Niillä käsketään tai sallitaan käyttäytyä tietyllä tavalla taikka kielletään tietynlainen käyttäytyminen. Käskeminen ja kieltäminen merkitsevät

⁵ Esim. valtio ja kunta subjektivoidaan oikeuskirjallisuudessamme yleisesti ja poikkeuksetta toimiviksi henkilöiksi.

⁶ Oikeusnormien funktiosta ks. *von Wright*, Normit ja logiikka s. 6, *Kelsen* s. 4—5 ja *Ross*, Directives and Norms s. 82—83.

ihmiselle asetettua käyttäytymisvelvollisuutta, salliminen taas hänelle myönnettyä käyttäytymismahdollisuutta.⁷ Käyttäytyminen voi koskea joko tosiasiallisen vaikutuksen tai oikeusvaikutuksen aikaansaamista tai syntymättä jäämistä. Kaikkien oikeusjärjestyksen normien ei kuitenkaan tarvitse välittömästi kohdistua yksityisen käyttäytymiseen. Niillä voidaan myös muuten määrätä ihmisten keskinäisen yhteiselämän organisoinnista, kuten valtion, kunnan ym. valtiollisten ja yhteiskunnallisten institutioiden rakenteesta.⁸

b) Käyttäytymissääntönä oikeusnormi koskee käyttäytymistä pitämisen tai saamisen merkityksessä.⁹ Oikeussäännön ja niistä koostuvan oikeusjärjestyksen olemassaolo ei ole vielä takeena siitä, että ihmiset käyttäytyisivät normien edellyttämällä tavalla ja että oikeussäännön edellyttämä »tapahtuminen» todella toteutuisi. Loogiselta kannalta katsoen oikeusjärjestyksen normit eivät ole enempää tosia kuin epätosiakaan.¹⁰ Niiden tarkoituksena on ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaminen tai oikeusaseman muu sääntely. Oikeusjärjestyksen nor-

⁷ Ks. *von Wright*, Norm and Action s. 7 ja *Kelsen* s. 15—16 ja 57—59.

⁸ Ajattelen tällöin esim. HM 1 §:n 1 lausetta »Suomi on täysivaltainen tasavalta» ja KunL 1 §:ä: »Suomi jakautuu kuntiin, joilla on itsehallinto».

⁹ Ks. *Kelsen* passim. esim. s. 4—9 (Unterschied zwischen sein und sollen) *von Wright*, Normit ja logiikka s. 258—260, *sama*, Norm and action, passim. ja *Ross*, Directives and Norms s. 82. Fyysisen voimisen ja mahdollisuuden sekä normisysteemin mukaisen voimisen ja mahdollisuuden toisistaan erottamisen merkityksestä ks. *von Wright*, Katsaus teon yleiseen teoriaan s. 59—60.

¹⁰ Ks. *von Wright*, Norm and action s. 103—106 ja *Ross*, Directives and Norms s. 139. Muuten normilogiikkaan näyttää liittyvän paljon erimielisyyksiä, mikä näkyy tässä mainitusta *Rossin* kirjasta. Näillä erimielisyyksillä ei kuitenkaan näytä olevan käytännöllistä merkitystä oikeustieteelle ainakaan silloin kun normeja tarkastellaan niiden funktion kannalta. *Viehweg* on teoksessaan pyrkinyt osoittamaan, kuten *Ylöstalo*, Arvostelu 1955 s. 815 lausuu, »että meidän on oikeustieteessä tyytyminen täydellistä deduktiivista systeemiä alemmanasteisiin ajatuksen järjestyksen muotoihin ja että siitä johtuen oikeusoloja koskevien väittämien täydellistä loogista ratkaistavuutta ei voida odottaa».

Oikeusnormin (Rechtsnorm) ja sen olemassaoloa koskevan väitteen oikeuslauseen (Rechtssatz) erosta ks. *Kelsen* s. 73—77, *Sipponen* s. 325, *von Wright*, Norm and action s. 105—106, jossa käytetään termejä norm, norm-position, *sama* Normit ja logiikka s. 270—271, jossa käytetään vastaavasti suomenkielisiä termejä normi — normipropositio, ja *Makkonen* s. 33—35, jossa käytetään termejä Rechtsnorm — Rechtsnormsatz. Tässä ei ole mahdollista tutkia ovatko *Kelsenin*, *von Wrightin* ja *Makkosen* väitettä koskevat käsitteet samansisältöisiä. Tämän tutkimuksen aiheen kannalta on tärkeintä erottaa oikeustieteen väitteet voimassa olevan oikeuden sisällöstä, mihin *Kelsen* kiinnittää suurta huomiota.

mit eli lait eroavat näin ollen luonteeltaan niin luonnon- kuin logiikan laeista yhteisestä nimestä huolimatta. Viimeksi mainitut lait eivät näet ole normatiivisia. Luonnonlaki on luonnossa havaittavien ilmiöiden säännöllisyyteen perustuva väite, joka säännöllisyyden vuoksi voidaan ulottaa luonnonprinsiippinä, lakina, koskemaan myös tulevaisuuden tapahtumia. Luonnonlaki on siis luonteeltaan deskriptiivinen. Jos osoittautuu, ettei ilmiö toistu lain edellyttämällä tavalla, laki ei pidä paikkaansa, ei siis ole oikea. Luonnonlaki siis mukautuu tapahtumiseen eikä päinvastoin. Logiikan lait ovat taas luonteeltaan analyttisiä. Niiden paikkansapitävyys perustuu kielen oikeaan käyttämiseen. Nekään eivät siis ohjaa tapahtumista.¹¹

c) Normi tulevaisuuteen ulottuvana käyttäytymissääntönä on laajempisältöinen käsite kuin oikeuskirjallisuutemme käyttämä oikeussääntökäsite. Oikeussäännöllä ymmärretään näet yleisesti ns. aineellista lakia eli oikeussubjektien välisiä oikeussuhteita sääntelevää julkisen vallan nojalla annettua normia, joka luonteeltaan on yleinen ja abstraktinen.¹² Niin yksityisautonominen tahdonilmaisu kuin hallinto-toimikin, vaikka niissä olisi kysymys pysyvästä käyttäytymissäännöstä, ovat tällöin oikeustosiasioidia (syitä), jotka oikeusjärjestyksen nojalla tai vanhempien teorioiden mukaan omasta voimastaan aikaansaavat oikeusvaikutuksia.¹³ Oikeussäännön tuntomerkit kytkeytyivät läheisesti perustuslaillisen monarkian lainsäädäntövaltaa ja toimeenpanovaltaa käyttävien elinten väliseen toimivallan jakoon ja laajuuteen. Oikeussääntö yhdistettiin lainsäätäjän, nimenomaan sen toisen osan, kansanedustuslaitoksen toimivaltaan, joka käsitti oikeussubjektien keskinäisten suhteiden järjestämisen, niihin luettuina myös kansalaisten ja valtion väliset suhteet. Oikeussääntöjen ja samalla myös oikeuden ulkopuolelle jäivät yksinomaan yhden oikeussubjektin oikeuspiiriä koskevat, mm. valtion hallintokoneiston sisäiset säännökset, joiden antaminen oli ao. oikeussubjektin yksityinen, valtion kohdalla hallitsijan asia.¹⁴ Valtion sisäiset säännökset olivat oikeuden ulkopuolelle jäävää

¹¹ Erilaisista laeista ks. *von Wright*, Norm and action s. 1—3.

¹² Oikeussäännön käsitteestä ja käsitteen muodostumisesta ks. *Sipponen* passim., Suomen oikeustieteessä esitetyistä käsityksistä s. 254—278 ja *Sipponen* omista käsityksistä s. 278—341.

¹³ Ks. *Hermanson* s. 195—201, *Sipponen* s. 301—314.

¹⁴ Ks. *Hermanson*, Om Finlands ständer, passim., erit. s. 68—81 ja VIII—XV, *Sipponen* s. 79—99, *Kelsen* passim., erit. s. 283—320, ja *Jesch* s. 89—92.

oikeuspiiristä määräämistä. Sikäli kuin tämän määräämisvallan piiriin kuului suostumuksensa mukaisesti tai käyttäytymisensä perusteella ulkopuolisia henkilöitä, esim. virkamiehinä ja työntekijöinä tai vankiloissa ja muissa laitoksissa olevina, heidän laitoksen vallan piiriin kuuluvan asemansa sääntely jäi niinkään oikeuden ulkopuolelle, koska tällaisten henkilöiden joutuminen valtion määräämisvallan piiriin perustui oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla heidän omaan menettelyynsä ja oli näin ollen oikeusjärjestyksen mukaista.¹⁵

d) Oikeussääntö-käsitteen ulottaminen koskemaan myös hallintokoneiston sisäisiä normeja eli organisaationormeja on tullut ajankohtaiseksi valtiollisen järjestelmän muututtua, kansaneduskunnan toimivallan ulottuessa myös hallintokoneistosta ja muista valtion sisäisistä asioista määräämiseen ja laillisuusvalvonnan ulottuessa myös niitä koskeviin päätöksiin.¹⁶ Tämä kehitys on merkinnyt oikeussäännön käsitteen materiaalsen, oikeussubjektien välisiä oikeussuhteita koskevan merkityksen häviämistä. Tämän vuoksi on tässä tutkimuksessa lähdetty tarkastelemaan oikeudellista sääntelyä laadullisesti kahdenlaisten osien perusteella. Lähtökohtana on edellä kuvattu oikeusjärjestys käyttäytymistä sääntelevien, tulevaisuuteen ulottuvien normien kokonaisuutena. Näin koostuva oikeusjärjestys sääntelee niin konkreettisia yksityistapauksellisia, oikeusvaikutuksellisia toimia kuin tosiasiallista käyttäytymistäkin, jolla normin edellyttämällä tavalla on oikeusvaikutuksia (oikeusseuraamuksia).

Kun etsitään normin ja konkreettisen toimen laadullista eroa, eivät normin tai toimen ulottuvuuskriteerit tule kysymykseen. Normin ominaisuutta ei tämän vuoksi voida rajoittaa vain koko valtion alueella voimassa oleviin taikka valtion kaikkia kansalaisia koskeviin oikeussääntöihin, mikä johtaisi kestävämpiin tuloksiin. Teknillisesti on mahdollista säätää laki, joka koskee vain yhtä ainoata henkilöä. Eri asia sitten on, onko tällainen menettely oikeusjärjestyksen mukaan

¹⁵ Ks. *Jesch* s. 206—207.

¹⁶ Ks. *Jesch* s. 98—101. Suomessa, jossa kansan ja hallitsijan välillä ei ole ollut samanlaista ideologista vastakohtaisuutta, kuin nimenomaan Saksassa, josta organisaationormien eli aineellisten asetusten ongelma on kotoisin, organisaationormeihin liittyvät ongelmat ja niiden luonteen määrittely tuntuvat jossakin määrin väkinäisiltä. Ks. *Uotila* s. 2—7. Toisaalta meillä on yleisesti jätetty hallintokoneiston sisäiset säännökset oikeussääntö-käsitteen ulkopuolelle. Tällainen menettely liittyy luontevasti valtiokeskeiseen ajatteluun. Oikeustieteen käsityksistä tässä suhteessa ks. *Sipponen* s. 254—278.

mahdollinen. Eroa ei myöskään voida perustaa normin ja konkreettisen toimen erilaiseen vaikutukseen. Myös konkreettisella toimella voidaan antaa pelkkä käyttäytymisohje, esim. käskää väkijoukko hajaantumaan. Eroperusteeksi ei myöskään kelpaa oikeusvaikutuksen perusta, koska abstraktiset normit, perusnormia mahdollisesti lukuunottamatta sekä konkreettinen toimi perustuvat oikeusjärjestykseen.¹⁷

Olennaiseksi eroperusteeksi jää näin ollen normin ja konkreettisen toimen erilainen asema oikeudellisessa tapahtumisessa. Normeista koostuva oikeusjärjestys muodostaa oikeudellisen tapahtumisen perustan. Yksittäistapaukselliset toimet ovat tätä tapahtumista. Normin ja yksittäistapauksellisen toimen ero on toisin sanoen niiden laadussa. Normi on tulevaisuuteen ulottuva käyttäytymissääntö, kun taas yksittäistapauksellinen toimi on käyttäytymistä, joka voi olla myös toisen käyttäytymiseen kehottamista tai velvoittamista ja näin ollen täyttää saman funktion kuin normikin.

Oikeusjärjestys rajoitetaan toisinaan käsittämään vain valtion »lait» eli ts. valtion orgaanien antamat oikeussäännöt.¹⁸ Oikeusjärjestys käsitetään kuitenkin näin menetellen liian ahtaasti, koska sen ulkopuolelle jää oikeudellisesti samanarvoisia oikeussääntöjä: kunnan ja muiden pakkoyhteisöjen antamat normit¹⁹ sekä yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja elinten antamat säädökset, kuten työsäännöt, työehtosopimukset, yhtiöjärjestykset yms. Nämäkin sääntelevät, kuten valtion säädökset omalla soveltamisalallaan ihmisen oikeusasemaa. Ne voidaan myös toteuttaa oikeusjärjestyksen edellyttämin pakkokeinoin.²⁰ Kysymys on vain siitä, onko niitä pidettävä yksipuolisina valtion tai velvoittavan tahdon ilmauksina, mikä vaatimus oikeusjärjestykselle ase-

¹⁷ Perusnormista joka siis korvaa valtion oikeuden perustana, ks. *Kelsen* passim., erit. s. 196—197, *Sipponen* s. 283—285.

¹⁸ Ks. *Ståhlberg* s. 1—2. Vrt. *Hermanson* s. 197, jossa valtion paikalla on abstraktinen »förpliktande vilja». Toisaalta ilmenee *Hermansonin* esityksistä, ks. esim. *Om Finlands ständer* s. I—VII, että hänelläkin on velvoittava tahto valtio.

¹⁹ Kun *Ståhlberg*, s. 271, pitää kunnallissääntöjenkin antamista lainsäädäntönä, hän tietenkin joutuu ristiriitaan alav. 18 kohdalla esittämänsä mielipiteen kanssa, johon hän ei itse kiinnitä huomiota. Ristiriita ei tietenkään kaada hänen systeemiään, mutta osoittaa määritelmien toisarvoisuuden. *Ståhlbergin* määritelmä saattaa kuitenkin olla yhteydessä siihen, ettei hän katso kunnallissääntöjen antamista kunnan varsinaiseksi tehtäväksi.

²⁰ Ks. *Makkonen*, *Säädösvalta* s. 85—86.

tetaan.²¹ Jos yksipuolisuudella tarkoitetaan sitä, että norminalainen ei voi määrätä häneen kohdistuvasta käyttäytymissäännöstä, em. normit ovat samassa asemassa kuin valtionkin lait. Kun henkilö on siinä statusasemassa, joka synnyttää norminalaisuuden, niin kunnallissäännöt, työsäännöt ja yhtiöjärjestyksetkin ovat häntä velvoittavia. Velvoittavuudesta voi irroittautua ainoastaan luopumalla siitä statusasemasta, johon normi ulottuu. Tämä on yleensä mahdollista valtionkin normien osalta. Tosin esim. osakeyhtiön jäsenyydestä ja valtion kansalaisuudesta disponoimisella on olennainen ero, mutta se on kuitenkin kvantitatiivinen eikä kvalitatiivinen. Valtionkin normien ulottuvuuden edellytys voi olla myös laadullisesti vähäarvoisempi, esim. kiinteistön omistaminen, jolla ei ole suurta kvantitatiivista eroa osakeyhtiön jäsenyyden kanssa.

Vaikeampi sen sijaan on selittää kaikkia em. normeja velvoittavan (julkisen) tahdon ilmauksiksi. Normien sitovuuden osalta ei tosin ole epäilystä. Kaikkien sitovuus näet perustuu samalla tavalla oikeusjärjestykseen, siihen ylempään normiin, joka tekee kunkin normin oikeusjärjestyksen edellyttämäksi ja sen mukaiseksi. Normin sisällön osalta asia ei sen sijaan ole yhtä yksiselitteinen. Kunnallisten normien osalta ei tosin tälläkään kohdin liene epäselvyyttä.

Sen sijaan voidaan kysyä, onko esim. työehtosopimus, jonka tekevät vastakkaiset intressitahot, julkisen tahdon ilmaus vaiko vastakkaisien intressien yhteensovittaminen.²² Vastaus riippuu osittain siitä, mitä julkisella tahdolla ymmärretään ja osittain siitä, mitä siltä edellytetään. Sananmukaisesti julkinen tahto merkinnee yksityisen tahdon vastakohtaa, yleistä tahtoa. Lainsäätäjän tahdon katsotaan ilmaisevan tyypillisesti julkista, yleistä tahtoa. On kuitenkin helppo havaita, että tämä lähtökohta on nykyisessä puoluevaltiossa usein symbolinen. Lainsäätäjän tahto ilmaisee näet ensiksi vain lainsäädäntöorganien tahdon. Käsitys, että se on myös kansan tahto, on fiktio, vaikka se ilmaiseekin eräitä lähinnä ideologisia ja symbolisia realiteetteja. Lainsäätäjäorgaani puolestaan koostuu eri intressejä edustavista henkilöistä ja laki syntyy usein tietyn enemmistönä olevan intressiryhmän päätöksenä niiden säännösten mukaan, jotka orgaanin päätöksenteolle on asetettu. Lain ja muiden valtion säädösten pätevyys ei riipu nii-

²¹ Yksipuolisuus sisältyy käsitteisiin valtio ja velvoittava tahto.

²² Työehtosopimuksen normien luonteesta ks. Vuorio, Työsuhteen ehtojen määrittäminen s. 194—244.

den motiiveista. Tässäkin suhteessa on lain ja esim. työehtosopimuksen ero oikeusteknillisesti ainoastaan kvantitatiivinen.

Julkisen tahdon tunnusmerkkeihin kuuluu implisiittisesti se, että sen on edustettava yleistä etua. Tämä merkitsee sitä, että julkisen tahdon määräävät organit joutuvat toiminnassaan asennoitumaan tiettyllä tavalla, eliminoimaan omat tavoitteensa ja ottamaan huomioon ainoastaan objektiivisen yleisen edun. Se, mikä on yleinen etu, ei kuitenkaan ole puolueettomasti määrittävissä vaan on harkinnan tulos. Harkintaan vaikuttaa esim. puoluekanta. Ero työehtosopimuksen tekijöiden ja lainsäätäjän välillä on vain normin antajaorganien kokoonpanossa. Julkinen tahto ei edellä sanotussa merkityksessä koske siis normin sitovuutta. Laadullisestikin sen merkitys on suhteellinen. Normin syntymistapa, laki yksipuolisena päätöksenä ja työehtosopimus sopimuksena, ei voi vaikuttaa asiaan. Ajateltavissa näet olisi, että lakikin syntyisi kahden lainsäätäjäorganin sopimuksena. Näin ollen on todettava, ettei vaatimus organien julkisen tahdon olemassaolosta oikeussäännön kriteerinä voi sulkea »yksityisiä» normeja oikeusjärjestyksen ulkopuolelle silloin kun oikeusjärjestys käsitetään oikeusteknillisesti. Julkinen tahto ei enää kuitenkaan alkuperäisessä merkityksessä sovellu normin tuntomerkitseksi, eikä se, silloin kun on kysymys normien ja oikeusjärjestyksen oikeusteknillisestä määrittelystä, ole tuntomerkkinä tarpeellinenkaan.

e) Oikeusjärjestys on edellä käsitetty kaikkien tietystä ajankohdasta (esim. nyt) katsoen tulevaisuuteen ulottuvien oikeudellisten käyttäytymissäännösten kokonaisuudeksi. Oikeusjärjestys tässä merkityksessä sisältää kaikki tietyissä valtioissa tietyinä hetkenä voimassa olevat normit olipa ne annettu julkisen vallan tai yksityisautonomisen kompetenssin puitteissa. Tämä normisto ei ole yleinen siinä merkityksessä, että kaikki normit ulottuisivat kaikkiin oikeusjärjestyksen piirissä oleviin henkilöihin. Tällaisen käsitteen luominen ei ymmärtääkseni ole mielekkäällä tavalla mahdollinen. Myös julkisen vallan nojalla annetuissa normeissa on näet paljon sellaisia, jotka ulottuvat vain tiettyihin henkilöihin, ulkomaalaisiin, avioliiton ulkopuolella syntyneisiin lapsiin jne.

Oikeusjärjestys edellä selostetulla tavalla käsitettynä muodostaa normiperustan oikeudelliselle tapahtumiselle, jonka muodostavat konkreettiset toimet. Ne voidaan jakaa oikeustoimiin laajassa merkityksessä eli oikeusvaikutuksia tavoitteleviksi yksityistapaukselliseksi toi-

miksi (tahdonilmaisun antaminen, lainsäätämispäätös, hallintopäätös, lainkäyttöratkaisu jne.) ja tosiasiatoimiin, joilla tietyn edellytyksin on oikeudellista merkitystä, esim. käyttäytymisen ylitettyä oikeusjärjestyksen asettamat sallitun käyttäytymisen rajat.

Edellä esitetyn jaottelun perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä tietyn oikeusjärjestyksen sisällöstä, toimivallan jaosta yksityisautonomian ja julkisen vallan taikka valtion eri orgaanien ja orgaaniryhmien välillä, oikeusjärjestykseen perustuvien toimenpiteiden pätevyydestä (lainmukaisuudesta) ja keskinäisestä prioriteetista jne. Tutkimuksen kannalta on välttämätöntä olla selvillä siitä, mitkä kysymykset ovat loogisia, mitkä asiallisia.²³ Edellisiin on vastaukset etsittävä loogisen selvittelyn avulla, jälkimmäisiin taas tosiasioita tutkimalla. Niinpä Suomen oikeusjärjestyksen mukaan on lähdettävä siitä, että oikeussääntöjä (perinteellisessä merkityksessä) voivat antaa lainsäätäjä (eduskunta & tasavallan presidentti), tasavallan presidentti yksin sekä myös hallintoviranomaiset (esim. kunnallisvaltuustot). Toisaalta taas lainsäätäjä antaa myös valtion hallintokoneistoa koskevat tärkeimmät säännökset. Tätä osittain jo HM:n edellyttämää, mutta aikaisempiin teoreettisiin kaavoihin sopeutumaton järjestelyä ei voida selittää yksinomaan oikeussäännön käsitettä ja siitä esitettyjä käsityksiä analysoimalla. On myös empiirisesti selvitettävä, millaisten normien antaminen kuuluu millekin orgaanille, niinkuin sekin, milloin vastaava toimivalta kuuluu yksityisille milloin taas julkista valtaa edustaville eri orgaaneille. Silloin kun kompetenssi ei välittömästi selviä voimassa olevien, riidattomasti todettavien säännösten perusteella, on tutkittava, mitkä historialliset, ideologiset ja tosiasialliset tekijät määrittävät sen jakaantumisen.

f) Edellä selostetun mukainen oikeusjärjestys koostuu hierarkkisesti eriasteisista normeista: perustuslaeista, laeista, asetuksista, valtioneuvoston päätöksistä, kunnallisista säädöksistä, yksityisautonomisista normeista jne.²⁴ Näistä perustuslait muodostavat normihierarkian hui-

²³ Käsitteellisten eli loogisten ja asia- eli todellisuuskysymysten erottamisesta ks. *von Wright*, Nk. käytännöllisestä filosofiasta s. 386–389. Tämän jaottelun mukaan asiakysymyksen vastaus riippuu täydellisesti vastaajan ehdonvallan ulkopuolella olevista seikoista, kun taas loogisen kysymyksen vastaus riippuu ainakin jossakin määrin vastaajasta.

²⁴ Oikeusjärjestyksestä *Stufenbauna* ks. *Kelsen* passim., erit. s. 228–236, *Kastari*, Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia ja *Sipponen* s. 282–286.

pun, josta alemmanasteiset normit johtavat välittömästi tai välillisesti pätevyytensä. Oikeusjärjestys on tässä mielessä omavarainen, autonominen kokonaisuus. Normihierarkkian ylimpienkin säädösten, perustuslakien, pätevyys ei johdu valtiosta vaan muista realiteeteista. Konkreettiset toimet perustuvat puolestaan normeihin.

g) Konkreettiset toimet, joilla tähdätään oikeudelliseen tapahtumiseen ts. vallitsevan oikeustilan muuttamiseen, voidaan laatunsa ja luonteensa puolesta jakaa eri ryhmiin. Laadultaan toimet voivat olla joko yksityisautonomisia tai julkiseen valtaan perustuvia.

Julkiseen valtaan perustuvat toimet voidaan luonteensa puolesta jakaa lainsäädäntötoimiin, joilla aikaansaadaan normeja, hallintotoimiin ja muihin viranomaistoiimiin sekä lainkäyttötoimiin.²⁵ Hallintotoimet pyrkivät oikeudelliseen tapahtumiseen kuten yksityisautonomisetkin toimet. Ne ovat konkreettisia oikeusvaikutuksellisia (tai ainakin oikeusvaikutuksia tavoittelevia) toimia, jotka suoritetaan voimassa olevan normijärjestyksen nojalla.²⁶ Yksityisautonomisista toimista ne eroavat siinä, että niillä saadaan aikaan yksilön oikeuspiiriin ulottuvia oikeusvaikutuksia ilman tämän omaa myötävaikutusta.

Lainkäyttötoimilla ei pyritä oikeudelliseen tapahtumiseen, vaan todetaan oikeudellisen tai tosiasiallisen käyttäytymisen suhde voimassa olevaan oikeusjärjestykseen ja määrätään oikeusjärjestyksen edellyttämät seuraamukset kussakin tapauksessa.²⁷

3. Oikeusjärjestyksen toteutumisesta

a) Oikeusjärjestyksen vaikutus on normatiivinen. Sen mukaiset konkreettiset toimet saavat aikaan niillä tarkoitettuja oikeusseurauksia, mutta eivät sen sijaan välttämättä niillä tarkoitettuja tosiasiallisia vaikutuksia. Toisaalta taas oikeusjärjestyksen vastaiset toimet voivat aikaansaada niillä tavoiteltuja tosiasiallisia vaikutuksia.

²⁵ Tämän yleisen ns. valtiovallan kolmijako-opin mukaisen ryhmittelyn perusta on Suomessa HM 2 §:ssä.

²⁶ Hallintotoimen käsitteestä ks. *Uotila* s. 70–77.

²⁷ Määritelmä on funktionaalisesti traditionaalinen, joskin lainkäytön määritelmien yleensä liitetään aineellisia tuntomerkkejä. Ks. *Ståhlberg* s. 3 ja *Merikoski*, *Oikeussuojajärjestelmä* s. 13–22 ja *Tirkkonen* s. 1–7. Lainkäyttöraatkaisusta ks. *Makkonen* s. 47–51.

Myös tosiasialliseen käyttäytymiseen nähden oikeusjärjestyksen merkitys on samanlainen. Siinä asetetaan ihmiselle käyttäytymissääntöjä, joiden noudattaminen on ensisijaisen käyttäytyjän (norminkohteen) asiana. Oikeusjärjestyksessä toisin sanoen edellytetään ihmisten käyttäytyvän sen mukaisesti. Käytännössä on kuitenkin todettu, ettei oikeusjärjestys toteudu, jos sen noudattaminen jätetään yksinomaan käyttäytymisvelvollisen omaksi asiaksi. Tämän vuoksi on tehty mahdolliseksi oikeusjärjestyksen toteuttaminen muiden kuin käyttäytymisvelvollisen itsensä toimesta silloin, kun tämä ei käytäydy oikeusjärjestyksen odottamalla tavalla.

b) Oikeusjärjestyksen toteutuminen ei kuitenkaan aina ole käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisen jälkeen mahdollista, käyttäytymisen aiheutettua sellaisia seurauksia, joita ei voida eliminoida. Oikeusjärjestyksen toteuttaminen voi tällöin tapahtua ainoastaan »sijaissuorituksin» rankaisemalla käyttäytymisvelvollisuutensa rikkonutta ja/tai velvoittamalla hänet korvaamaan aiheuttamansa vahinko tai aiheuttamalla muu vastaavanlainen seuraamus.

Oikeusjärjestyksen toteutuminen henkilön rikottua käyttäytymisvelvollisuutensa edellyttää toisen taholta tehtyä aloitetta. Tällainen aloitteen tekeminen voidaan ajatella järjestettäväksi usealla eri tavalla. Ensiksikin se voidaan jättää sen henkilön tehtäväksi, jonka oikeuspiiriä oikeusjärjestyksen vastainen käyttäytyminen on loukannut. Jos toimenpiteisiin ryhtyminen riippuu hänen aloitteestaan, hänellä on asiassa *muodollinen aloitevalta*: käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisesta johtuvien seuraamusten määrittämiseksi tarvittavan koneiston käynnistämiseksi vaaditaan mainittu aloite. Jos aloitteen tekeminen myös riippuu aloitteentekijän omasta tahdosta, hänellä on myös *asiallinen aloitevalta* eli *aloitevapaus*: aloitteen tekeminen on siis jätetty yksinomaan hänen harkinnastaan riippuvaksi. Oikeusjärjestyksessä ei tällöin edellytetä ehdotonta aloitteen tekemistä, vaikka sen asettamaa käyttäytymisvelvollisuutta on rikottu. Käyttäytymisvelvollisuuden asettaneen normin antaja on näin ollen jättänyt ensisijaisesti velvoitetun ja toissijaisesti normilla suojatun henkilön harkintaan, toteutuuko käyttäytymisvelvollisuus vai ei. Sen koneiston kannalta katsoen, jonka asiana on käyttäytymisvelvollisuuden toteuttaminen velvoitetun rikkoessa sen, rikkomisen on vaikutukseton, mikäli aloitevaltaa ei käytetä. Velvollisuuden rikkomisen on käyttäytymishetkellä oikeusjärjestyksen vastaista, mutta ei siitä huolimatta aiheuta oikeusjärjestyksen edel-

lyttämiä reaktioita, koska oikeusjärjestyksen toteutuminen on jätetty toteuttajien harkinnasta riippuvaksi.

Oikeusjärjestyksen toteuttamista ei ole enempää Suomessa kuin ilmeisesti missään muuallakaan kokonaisuudessaan jätetty yksityisen aloitteesta tapahtuvaksi. Oikeudenvastainen käyttäytyminen saattaa kohdistua sellaisiin etuihin, jotka eivät kuulu kenenkään yksityiseen oikeuspiiriin. Tällöin käyttäytyminen loukkaa yleistä etua, eikä näin ollen ole olemassa henkilöä, jolle aloitevalta luonnostaan kuuluisi. Oikeudenvastainen käyttäytyminen voi kuitenkin näissäkään tapauksissa, joissa se välittömästi kohdistuu yksityisen oikeuspiiriin loukata myös yleistä etua, mikä lähtökohtaisesti johtuu jo siitä, että oikeusjärjestyksen ylläpitäminen on yleisen edun vaatima. Tällöinkään ei ole jätetty yksinomaan loukatun harkintaan, ryhdytäänkö oikeusjärjestyksen toteuttamiseksi asian vaatimiin toimenpiteisiin. Hänen ohellaan on julkisen edun edustajalle annettu oikeus toimenpiteisiin ryhtymiseen.²⁸

c) Oikeuselämässä esiintyy näin ollen tilanteita, joissa aloitevalta toimenpiteisiin ryhtymiseksi oikeusjärjestyksen vastaisen käyttäytymisen johdosta kuuluu useille henkilöille, jotka edustavat eri intressejä. Tyypillisimmät näistä tapauksista ovat ne, joissa syyteoikeus tapahtuneen rikoksen johdosta kuuluu viralliselle syyttäjälle. Jos virallisella syyttäjällä on oikeus saattaa rikos syytteeseen riippumatta asianomistajasta ts. siitä henkilöstä, jonka oikeuspiiriin oikeusjärjestyksen vastainen käyttäytyminen välittömästi kohdistuu, oikeusjärjestyksen toteutuminen ei enää jää sitä vastaan rikkoneen henkilön ja primäärisen intressisubjektin väliseksi asiaksi. Jos, kuten tällöin asia yleensä on, toimenpiteisiin on ryhdyttävä, kun rikkominen on todettu, aloitevallan käyttäjälle ei kuulu aloitevapautta.²⁹ Oikeusjärjestyksen toteuttaminen tapahtuu tällöin automaattisesti: oikeussäännön antaja on itse asiassa päättänyt aloitteen tekemisestä asettaessaan käyttäytymisvelvollisuuden. Aloitevallan käyttäminen saattaa kuitenkin tästä huolimatta olla ja käytännössä yleensä on välttämätön edellytys oikeusjärjestyksen toteuttamiseksi. Sen käyttämättä jättämisen seurauksena on, etteivät ne organit, joiden tehtävänä on ratkaista, onko käyttäytymisvelvollisuutta rikottu ja myönteisessä tapauksessa määrätä rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset, voi täyttää niille oikeusjärjestyksen mukaan kuu-

²⁸ Ks. A rikoslain voimaannpanemisesta 19.12.1889/38 15 ja 16 § ja *Palmgren*, *Målsägandens åtalsrätt*, passim.

²⁹ Ks. *Tirkkonen Rikosprosessioikeus I* s. 352—356.

luvaa tehtävää. Aloitevaltaa käyttävän organin laiminlyönti voi näin ollen johtaa siihen, ettei oikeusjärjestys toteudu automaattisuudetaan huolimatta. Aloitevallan käyttämättä jättäminen aiheuttaa sen sijaan tällaisissa tapauksissa, jos käyttämättä jättäminen johtuu käyttäjän syyksi luettavasta menettelystä, toimenpiteisiin ryhtymisen häntä itseään vastaan, koska hän laiminlyönnillään on rikkonut oman käyttäytymisvelvollisuutensa. Jos aloitevallan käyttäminen on jätetty käyttäjän omaan harkintaan, kysymyksessä ei tietenkään ole käyttäytymisvelvollisuuden rikkominen, koska tällaista velvollisuutta ei ole oikeusjärjestyksessä asetettu.

Silloin kun oikeussäännön antaja on edellä kerrotulla tavalla huolehtinut siihen sisältyvien käyttäytymiskäskyjen automaattisesta toteutumisesta, oikeusjärjestyksen toteuttaminen ei enää ole kenenkään vapaasti (mielivaltaisesti) harkittavissa. Vapaan harkinnan mahdollisuus saattaa kuitenkin olla poissuljettu niissäkin tapauksissa, joissa aloitevallan käyttäjällä on ainakin näennäinen aloitevapaus. Jos aloitevallan käyttäminen on sidottu määrättyihin edellytyksiin, vaikkapa niin epämääräiseen edellytykseen kuin »yleiseen etuun», oikeusjärjestyksen toteuttamiseen on ryhdyttävä aina kun nämä edellytykset ovat olemassa. Aloitevallan käyttäjälle on kuitenkin tällöin jätetty tietynlainen ratkaisuvallta. Tämä sisältää myös sen, ettei aloitevaltaa saa käyttää, jos aloitteentekemisen edellytyksiä ei ole olemassa. Vapaan harkinnan mahdollisuus oikeusjärjestyksen toteuttamisessa on pääsääntöisesti olemassa ainoastaan silloin kun käyttäytymisvelvollisuuden rikkominen kohdistuu yksityisen omaan oikeuteen (oikeushyvään, subjektiiviseen oikeuteen). Tällöin sama subjekti on oikeuden intressi-subjektina (oikeushyvän »omistajana»), vaadesubjektina (mahdollisen aloitevallan käyttäjänä) ja disponoimissubjektina (oikeudesta määrääjänä).³⁰

d) Henkilön täyttäessä oikeusjärjestyksessä hänelle asetetun käyttäytymisvelvollisuuden oikeusjärjestys toteutuu jo hänen käyttäytymisessään. Vasta käyttäytymisvelvollisuuden tultua rikotuksi oikeusjärjestyksen toteuttamiseen tarvitaan toinen henkilö. Tällöin ei enää kuitenkaan riitä pelkkä aloitevallan käyttäminen. Oikeusjärjestyksen toteutumiseen vaaditaan vielä kaksi vaihetta: käyttäytymisvelvollisuuden rikkomisen toteaminen ja siitä johtuvan seuraamuksen määrää-

³⁰ Ks. Ross s. 211—215 ja 227.

minen sekä tämän seuraamuksen toteuttaminen tarvittaessa pakolla, mikäli velvoitettu ei tässä vaiheessa omasta aloitteestaan täytä velvollisuuttaan tai mikäli se ei enää yksinomaan hänen toimenpitein ole mahdollista, kuten on laita esimerkiksi vapausrangaistusta täytäntönpantaessa. Kun nämä kaksi vaihetta kuuluvat Suomessa säännönmukaisesti muiden kuin aloitevallan käyttäjän tehtäviin ja kun kummastakin vaiheesta yksityisoikeuden puolella huolehtivat eri organit, oikeusjärjestyksen toteuttamiseen tarvitaan näin ollen, sen jäätyä muiden kuin velvoitetun toteutettavaksi, varsin laaja koneisto. Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista ryhtyä kuvaamaan tämän koneiston toimintaa. Sen verran on kuitenkin todettava, että lainkäyttöorganin tehtävän ollessa sen selvittäminen, onko käyttäytymisvelvollisuutta rikottu ja mitä seuraamuksia rikkomisesta on, tämän organin osuus on oikeusjärjestyksen toteuttamisprosessissa sikäli passiivinen, että sen tehtäviin ei kuulu, ellei sitä nimenomaan oikeusjärjestyksessä edellytetä, sen ratkaiseminen, onko oikeusjärjestyksen edellyttämä seuraamus määrättävä vai ei.³¹

e) Lainkäyttöorganin asema on toisaalta oikeusjärjestyksen kannalta keskeinen. Tämä organini näet viime kädessä ratkaisee, onko tietty käyttäytyminen ollut voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaista vai vastaista. Tähän sisältyy faktillisen käyttäytymisen toteamisen lisäksi normin toteaminen, siis sen vahvistaminen, mikä on ko. tilanteen käyttäytymissääntö, voimassa oleva oikeusnormi. Lainkäyttöorganien tehtävänä on täten viime kädessä todeta — eräitä valtiojärjestyksen ylimpiä normeja lukuunottamatta³² — mikä missäkin tilanteessa on voimassa olevaa oikeutta. Normin sisältö, joissakin tapauksissa sen olemassa olokin, tulee varmuudella todetuksi vasta käyttäytymisen joutuessa lainkäyttöorganin käsiteltäväksi. Tästä ovat jotkut tutkijat tehneet sen johtopäätöksen, että oikeus koskee tuomioistuinten (mukaan lukien hallinto- ja syyttäväviranomaiset) eikä kansalaisten käyttäytymistä.³³ Tämän väitteen teoreettista oikeutusta ei voida tässä ryhtyä käsittelemään. Myönnettävä on, että yksityiset, joiden lopullisesti ratkaistavaksi ei ole voitu jättää käyttäytymisen norminmukaisuutta, ovat

³¹ Ks. Rikoslaki 19.12.1889/39 3:5,2.

³² Ks. HM 47,2 ja 92,2 § ja HVaLL 2 ja 4 §.

³³ Ks. Ross s. 46. Vrt. kuitenkin *sama*, Statsforfatningsret I s. 29, jossa on jouduttu luopumaan tästä vaatimuksesta valtiojärjestyksen ylimpien normien osalta.

oikeusjärjestyksen toteutumisprosessissa eri asemassa kuin tuomioistuimet, joille tämä tehtävä kuuluu. Tuomioistuimet joutuvat myös viime kädessä ratkaisemaan sen, onko jokin normi voimassa vai ei. Kun oikeusjärjestystä tarkastellaan ihmisten keskinäistä yhteiselämää sääntelevänä normijärjestelmänä, joudutaan kuitenkin toteamaan, että käytäytymisnormit kohdistuvat ensisijaisesti yksityisiin ja että lainkäyttö-organien tehtävä liittyy yhtenä osana normijärjestelmän toteuttamiseen.³⁴

³⁴ Tässä ajatellaan oikeusjärjestystä sen funktion kannalta. Tältä kannalta katsoen yhdyin esim. siihen, mitä *Alanen* s. 37–38 esittää ns. *lex imperfecta*-säännöksistä. *Makkonen* s. 71–77 tarkastelee asiaa toiselta kannalta, jolloin hänenkin mielipiteeseensä voi yhtyä. Ongelma tulee esille kunnan yleisen toimialan yhteydessä.

4 LUKU

OIKEUSSUBJEKTIN OIKEUSASEMASTA SUOMESSA

1. Yleistä

a) Oikeusjärjestyksen tehtäväksi on edellä todettu ihmisten keskinäisen yhteiselämän sääntely. Näin todettaessa on lähtökohdaksi otettu ihmisen asema sosiaalisen elämän ja yhteiskuntajärjestyksen perusyksikkönä. Oikeuselämässä vastaavana yksikkönä on oikeussubjekti. Suomen oikeusjärjestyksen mukaan jokainen sen vaikutuspiirissä oleva ihminen on oikeussubjekti. Oikeussubjektius on oikeudellinen, oikeusjärjestykseen perustuva ja sen edellyttämä ominaisuus. Ihminen on se luonnollinen perusta, jolle tämä ominaisuus annetaan. Oikeussubjekteja ovat Suomen oikeusjärjestyksen mukaan myös oikeushenkilöt, joilta puuttuu mainittu luonnollinen perusta.¹ Oikeushenkilöt ovat oikeusjärjestykseen perustuvia keinotekoisia muodostumia, jotka oikeudellisesti kuitenkin ovat samanarvoisia oikeusmaailman perusyksiköitä kuin ihmiset eli luonnolliset henkilöt. Oikeushenkilön perustakin (siis se kiinne kohta, johon oikeussubjektin ominaisuus liitetään) on etsittävä oikeusjärjestyksestä, mutta funktionaalisesti sitä voidaan tarkastella, kuten edellä on todettu, sen nimissä toimivien erityisen toimivallan omaavien ihmisten oikeudellisena käyttäytymisenä. Oikeushenkilön muodostajina ovat luonnolliset henkilöt eli ihmiset, joihin oikeushenkilö voidaan, säätiöitä ehkä lukuunottamatta, viime kädessä palauttaa.² Oikeushenkilön jäsenistön osuus on kuitenkin laadultaan passiivista oikeushenkilön oikeussubjektituden kannalta: staattisessa kat-

¹ Oikeussubjektius käsitetään tässä normatiiviseksi ilmiöksi.

² Tässä suhteessa yhdyin siihen, mitä *Lahtinen*, *Till* läran om juridiska personer, esittää. Ks. myös *Kastari*, Sosialisoinen perustuslaillisista edellytyksistä s. 32.

sannossa oikeushenkilö, varallisuus ja organisaatio, muodostaa oman itsenäisen kokonaisuutensa, dynaamisessa katsannossa oikeushenkilö puolestaan samaistuu, kuten edellä on todettu, organisaatioonsa.

b) Oikeussubjekti on oikeuskelpoinen. Oikeuskelpoisuudella ymmärretään kykyä saada nimiinsä oikeuksia ja velvollisuuksia ja tulla velvoitetuksi.³ Jokainen oikeussubjekti muodostaa erillisen oikeuspiirin, jonka sisältönä on oikeudellinen määräämisvalta. Sen substanssina (sinä, mistä määrätään) on, luonnollisen henkilön ollessa kysymyksessä, ihminen itse »elävänä olentona, luomakunnan jäsenenä, kaikkein ruumiillisine ja henkisine ominaisuuksineen», kuten Nykysuomen Sanakirja ihmisen määrittelee,⁴ sekä hänen varallisuutensa. Oikeushenkilön oikeuspiirin keskeisenä substanssina on sen varallisuus. Oikeussubjektin oikeusasema määräytyy oikeusjärjestyksessä, johon oikeuspiirin olemassaolo oikeudellisesti perustuu. Oikeusaseman määräytymisen kannalta on keskeistä, miltä osin se tapahtuu julkisen vallan nojalla ja miltä osin määrääminen on oikeussubjektin omassa toimivallassa. Tämän julkisen vallan ja yksityisautonomian välisen rajan löytäminen on oikeussubjektin oikeusasemaa kuvattaessa keskeinen tehtävä. Kun oikeusjärjestys otetaan kaiken oikeudellisen kompetenssin lähtökohdaksi, mikä voimassa olevan oikeuden tutkimisessa on ainoa mahdollisuus, jää selvitettäväksi se, miten kunkin valtion kulloinkin voimassa olevassa oikeusjärjestyksessä toimivallan jako eri kompetenssilajien kesken on toteutettu, millainen on niiden ulottuvuus ja oikeusjärjestyksen dynamiikkaa selvitettäessä, kenen (minkä orgaanin) päätettävissä on kompetenssin muuttaminen.

2. Oikeusaseman määräytymisestä

HM 2,2 §:n mukaan »Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa». Lakien antamiskompetenssi kuuluu siis Suomessa niille valtion orgaaneille, jotka valtion sisältöosaan kuuluvat henkilöt ovat asettaneet tehtäviinsä. Oikeusjärjestyksemme keskeisten normien antaminen on HM:n nimenomaisen säännöksen mukaan tietyissä sen edellyttämässä orgaaniasemissa olevilla ihmisillä, joiden valitseminen tähän tehtävään kuuluu toiselle, laajemmalle HM:n edel-

³ Ks. Kivimäki—Ylöstalo s. 93.

⁴ Ks. Nykysuomen sanakirja, Ensimmäinen osa A—I s. 613.

lyttämälle henkilöryhmälle. Ideologisestikaan lainsäädäntövalta ei Suomessa kuulu valtiolle ihmisten vastakohtana tai yläpuolella olevana mahtitekijänä. Lainsäädäntövallan toinen, tärkein käyttäjä, eduskunta edustaa näet kansaa. Valtiota ei HM:n säännösten eikä hengen mukaan voi samaistaa presidenttiinkään. Lait, joihin niin yksityisten kuin kunnan oikeusasema perustuu, eivät näin ollen ole lähtöisin oikeusjärjestyksen sen paremmin kuin ihmistenkään yläpuolella olevasta valtiosta. HM II luvun säännösten mukaan yksityisten oikeusaseman on perustuttava eduskunnan ja tasavallan presidentin antamiin säännöksiin eli muodolliseen lakiin. Tästä vaatuksesta ilmenee valtion sisälto- ja rakenneosien vahva yhteys. Oikeus normien antamiseen on kuitenkin muillakin kuin varsinaisella lainsäätäjällä. Tasavallan presidentillä on välittömästi HM:n perusteella oikeus antaa lainsäätämävallan historialliseen kehitykseen liittyvien, lähinnä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien säännösten ohella lakien täytäntöönpanoa sekä valtion rakenneosia koskevia säännöksiä. Kuntien orgaaneilla on toimivalta antaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia normeja. Työehtosopimuksen tekijöillä on oikeus antaa työsuhdetta koskevia säännöksiä jne. Nämä eri säädökset ovat hierarkkisesti eriasteisia, mutta tarkoitukseltaan ja merkitykseltään samanlaisia ihmisten käyttäytymistä koskevia velvoittavia ohjeita. Perustaltaankin ne kaikki ovat samanarvoisia. Eriasteisten normien sääntelyn kohteet ovat sen sijaan erilaiset. On helppo huomata, että normien antaminen on tässä suhteessa jaettu eri subjekteille hyvin reaalisiin perustein. Kunnan orgaanien normikompetenssin osalta tarvitsee tämän väitteen tueksi vain viitata siihen, että se käsittää niiden alojen säännöstyksen, joista huolehtiminen kuuluu muutenkin kuntien tehtäviin.⁵

3. Oikeuspiirien välisistä pakkosuorituksista

a) Julkisen vallan nojalla annetut normit rajaavat sen oikeuspiirin, jonka sisäpuolella oikeussubjekti voi määrätä oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla oikeuspiirin substanssista, henkilöstään ja varallisuudesta. Oikeussubjekti voi velvoittautua eri tavoin toimimaan toisen oikeuspiirin hyväksi joko vastikkeellisesti tai vastikkeetta. Samoin voi

⁵ Ks. KunL 4 ja 12 §.

tapahtua varallisuuden siirtoja oikeuspiiristä toiseen. Tällaisia suorituksia ja siirtoja voidaan asettaa ja asetetaan myös julkisen vallan nojalla. Viimeksi mainituissa voi olla kysymys joko tietyn konkreettisen tarkoituksen toteuttamisesta tai sitten toisen varallisuuspiirin täydentämisestä. Tällaisina on pidettävä jo niitä suorituksia, jotka johtuvat oikeussubjektin omasta käyttäytymisestä ja liittyvät sen norminvastaisuuteen. Näitä ovat vahingonkorvaus, konfiskaatio ja rangaistuksista sakko, jotka merkitsevät pakollisia varallisuussiirtoja oikeuspiiristä toiseen. Näiden yhteisenä perustana on Suomen oikeusjärjestyksen mukaan pääsääntöisesti norminvastainen käyttäytyminen.⁶ Niiden tarkoituksena ei ole toisen varallisuuspiirin hyödyttäminen toisen kustannuksella. Vahingonkorvaushan merkitsee toisen menettelyn johdosta vahinkoa kärsineen oikeuspiirin hyvittämistä, siis ennalleen asettamista tai tähän tavoitteeseen pyrkimistä.⁷ Sakko ja konfiskaatio sen sijaan aikaansaavat toisen varallisuuspiirin lisäyksen, mutta vain varsinaisen tavoitteensa, oikeusjärjestystä rikkoneen oikeuspiirin substanssin vähentämisen välttämättömänä seurauksena.⁸ Niiden tavoite on siis negatiivinen.

Näistä oikeuspiirien välisistä pakkosiirroista on erotettava ne pakolliset toisen oikeuspiirin hyväksi koituvat henkilölliset ja varallisuus-suoritukset, jotka eivät ole seuraamuksia oikeusjärjestyksen vastaisesta käyttäytymisestä ja joilla on positiivinen tavoite: toisten oikeuspiirien taikka epämääräisen yhteisen intressin hyödyttäminen. Kun tässä on kysymys muiden kuin velvoitetun hyväksi tapahtuvasta toiminnasta, käsittelyn ulkopuolelle jää oikeussubjektin itsensä hyväksi primäärisesti

⁶ Ks. *Kivimäki—Ylöstalo* s. 350—355 ja *Honkasalo* s. 307—311. Konfiskaatio (Nyky-suomen sanakirjan, Toinen osa J—K s. 471, mukaan konfiskaatio = takavarikointi; oikeuskielessä sen synonyminä lieenee osuvimmin omaisuuden menetyksi julistaminen) verotuksen muodossa on kielletty oikeusjärjestyksemme mukaan. Jotta verotus ei ole konfiskaatiota, vaaditaan, että vero tulee valtiolle käytettäväksi yleistulona tai sellaiseen erityistarkoitukseen, joka kuuluu valtion tehtäväpiiriin. Valtion osalta tehtäväpiiri on kuitenkin niin laaja ja yleinen, että verotusta voidaan pitää näillä perusteilla vain harvoissa tapauksissa konfiskaationa. Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 74, *Suviranta*, *Palkkatyön käsite* s. 211—214 ja *Ikkala*, *Eräiden perusoikeuksien tuloverolaille asettamat rajat* sekä *Westerberg* s. 237—256.

Myös kunnallisveroilta on asetettava samat vaatimukset, jotka tulevat ilmi kunnan toimialan yhteydessä, kuten myöhemmin esitetään.

⁷ Ks. *Kivimäki—Ylöstalo* s. 350—355.

⁸ Ks. *Honkasalo* s. 98—99, 307—311.

tapahtuva pakkokäyttäytyminen, esim. oppivelvollisuuden suorittaminen.

Nyt kysymykseen tulevat oikeuspiirien väliset pakkosiirrot voivat olla joko henkilöllisiä tai varallisuussuorituksia. Ensiksi mainituissa on kysymys ihmisen toiminnasta tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Toiminta voi olla joko henkilökohtaista, jolloin vain määrätty ihminen voi sen suorittaa, tai sitten persoonatonta, jolloin kuka tahansa voi tulla tekijänä kysymykseen. Varallisuussuorituksissa on kysymys varallisuuteen kuuluvan esineen tai varallisuusarvon siirtymisestä oikeuspiiristä toiseen.

Toisaalta pakkosuoritukset voidaan jakaa kahteen ryhmään sen perusteella, onko niiden primäärisenä tavoitteena toisen varallisuuspiirin täydentäminen vai muun päämäärän saavuttaminen. Ensiksi mainitut, jotka ovat yleensä varallisuussuorituksia, mutta voivat myös olla henkilöllisiä, ovat vastikkeettomia sekä vähentävät suorittajan ja lisäävät suorituksen saajan varallisuuspiiriä. Myös jälkimmäiset voivat olla (esim. asevelvollisuuden suorittaminen) kokonaan tai osaksi vastikkeettomia. Tällöin niillä on samanlainen vaikutus, mutta niiden primäärinen tarkoitus on toinen. Varallisuusvaikutukset ovat tällöin toissijaisessa asemassa. Pakkosuoritukset voivat myös olla täysin vastikkeellisia, kuten HM 6,3 §:n edellyttämässä tapauksessa. Tällöin ne eivät kohdistu suorittajan varallisuuspiiriin vaan hänen oikeuteensa määrätä siitä.

b) Varallisuuspiirin täydentämistä koskevista pakkosiirroista ovat tärkeimmät verot eli julkisen vallan nojalla julkiselle yhdyskunnalle maksettavaksi määrätty, yhdyskunnan menoihin tarkoitetut vastikkeetomat pakkosuoritukset.⁹ Veronsaajia ovat Suomessa valtio, kunnat sekä evankelisluterilaiset ja ortodoksiset seurakunnat. Verojen monilukuisuuden ja veroperusteiden erilaisuuden johdosta verorasituksen jakaantuminen veronmaksajien kesken ei ole yksinkertaisesti selvitettävissä. On tyydyttävä toteamaan, että verorasituksen jakaantuminen samoin kuin verojen määrääminen yleensäkin on lainsäätäjän harkittavissa asiakysymyksenä.¹⁰ Veronmaksukyky samoin kuin muut verotusperiaatteet,

⁹ Veron käsitteestä ks. *Hermanson*, Suomen finanssihallinto-oikeus s. 97, *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 30, *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s 74 ja *Suviranta*, *Palkkatyön käsite* s. 211—217.

¹⁰ Verolakien rajojen epämääräisyydestä ks. *Ikkala*, *Eräiden perusoikeuksien tuloverolaille asettamat rajat*.

kuten oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus, ovat tietenkin tärkeitä veroja määrättäessä huomioon otettavia periaatteita. Missä määrin niistä voidaan johtaa lainsäätäjää sitovia oikeudellisia sääntöjä, on kuitenkin epäselvää. Voidaan myös todeta, että mainitunlaiset periaatteet ovat osittain menettäneet aikaisempaa merkitystään sen vuoksi, että verotusta ei enää nähdä pelkästään veronsaajan ja veronmaksajan välisenä oikeuskysymyksenä, vaan myös yhteiskunnan kehittämistä koskevana tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä.¹¹

c) Se, että julkisista tehtävistä huolehtivina veronsaajina ovat valtion ohella myös kunnat, vaikuttaa sen sijaan helposti todettavasti verorasituksen jakaantumiseen veronmaksajien kesken. Valtion ollessa veronsaajana ja verovaroilla kustannettavien julkisten tehtävien suorittajana, veronmaksajat joutuvat osallistumaan alueellisesti heistä kaukanakin olevien tehtävien kustantamiseen. Kun kunta on veronsaajana ja verovaroilla kustannettavien tehtävien suorittajana, tilanne on toinen: verovaroilla kustannettujen tehtävien tuottama hyöty on alueellisesti paljon lähempänä, joskaan sen ei aina tarvitse olla jokaista veronmaksajaa hyödyttävä. Sillä seikalla, kustannetaanko julkiset tehtävät valtion vai kunnan veroina perityillä varoilla, on myös muita vaikutuksia verorasituksen jakaantumiseen. Ryhtymättä näitä analysoimaan viitattakoon vain niistä tärkeimpään. Valtion verotulot muodostuvat useista erityyppisistä ja eriluontoisista veroista, kun taas kunta saa vastaavat tulonsa käytännöllisesti katsoen yhdestä verosta, kunnallisverosta. Näistä eroavuuksista ja niiden johdannaisseurauksista aiheutuu, että julkisten tehtävien aiheuttama rasitus on olennaisesti erilainen siitä riippuen, onko tehtävien suorittajana ja niistä yksityisille aiheutuvien rasitusten asettajana valtio vai kunta.

d) Veroilla tarkoitetaan rahasuorituksia, joista kertyviä varoja käytetään tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseen, mm. yhteisten tehtävien suorittamiseen. Monet näistä tehtävistä (esim. teiden tekeminen) voidaan suorittaa myös siten, että yksityiset (veronmaksajat) velvoitetaan henkilöllisiin suorituksiin ao. päämäärän saavuttamiseksi. Tällaiset henkilölliset suoritukset, joita sanotaan yleisiksi rasituksiksi, rinnastetaan Suomen oikeudessa veroihin (HM 61,1 §, VJ 68,5 §). Oikeussubjektit voidaan näin ollen velvoittaa niihin. Aikaisemmin tällaiset henkilölliset suoritukset olivatkin yleisiä. Nykyisin ne sen

¹¹ Ks. *Ikkala*, Yritysverotuksen kehittämisestä s. 114.

sijaan tulevat vain harvoin kysymykseen, koska julkisten tehtävien suorittaminen tällä tavalla on yleensä hankalampaa ja epäedullisempaa kuin siten, että julkinen yhdyskunta (valtio, kunta) tekee ne ja perii kustannukset yksityisiltä veroina.

e) Verot ovat pakollisia rahasuorituksia julkisen yhdyskunnan varallisuuspiirin täydentämiseksi eli kuten yleisesti käytetyssä määritelmässä sanotaan, yhdyskunnan varaintarpeen tyydyttämiseksi.¹² Veronmaksaja ei saa faktillisesti suorituksestaan konkreettista vastiketta eikä oikeudellisesti katsoen vastiketta lainkaan. Se hyöty ja ne edut, jotka veronmaksaja saa verovaroilla kustannetuista suorituksista, ovat näet oikeudellisesti itsenäisiä, julkisia suorituksia. Oikeus niiden saamiseen ei kytkeydy veronmaksuun.

Verojen vastikkeettomuus erottaa ne julkisoikeudellisista maksuista, jotka ovat korvausta tietystä yhdyskunnalta saadusta edusta.¹³ Maksujen ei kuitenkaan tarvitse sen paremmin käsitteellisesti kuin Suomen oikeudenkaan mukaan olla samanarvoisia vastasuoritustensa kanssa, vaan ne voivat olla joko niitä pienempiä tai suurempia.¹⁴ Ensiksi mainitussa tapauksessa maksunsaajan suoritukset aiheuttavat sille tappiota ja niitä joudutaan rahoittamaan muuten, esim. verovaroilla. Jälkimmäisessä tapauksessa maksuista jää ylijäämää, joka voidaan käyttää muihin maksunsaajan menoihin. Maksujen oikeudellinen luonne on kuitenkin kaikissa tapauksissa sama: ne ovat aina korvausta maksajan

¹² Ks. *Hermanson*, Suomen finanssihallinto-oikeus s. 97, *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 74, *Willgren*, Finlands finansrätt s. 30, *Tarjanne*, Vero-oikeus s. 15 ja *Suviranta*, Palkkatyön käsite s. 214.

¹³ Suomen oikeuden osalta tämä vaatimus ilmenee jo HM 62 §:stä. Julkisoikeudellisen maksun käsitteistä ks. *Hermanson*, Suomen finanssihallinto-oikeus s. 91–92, *Willgren*, Finlands finansrätt s. 345 sekä *Suviranta*, Palkkatyön käsite s. 214.

¹⁴ Mainittua vastaavuusvaatimusta ei aseteta Suomen oikeusjärjestyksessä. Ks. *Hermanson*, Suomen finanssihallinto-oikeus, s. 96, *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 810, *Kilpi*, erikoismaksut s. 324 ja Km 1967: A 5 s. 29.

Ruotsin oikeudessa on julkisoikeudellisilla maksuilla tämä vaatimus. Ks. *Welin* s. 315–328 ja *Westerberg* passim., erit. s. 119–125.

Se, että Suomen oikeuskirjallisuudessa ei ole kiinnitetty riittävää huomiota tähän eroavuuteen, on aiheuttanut sekaannusta oikeuskirjallisuudessa ja ilmeisesti oikeuskäytännössäkin. Tämä sekavuus ilmenee käsiteparin korvauksenluonteiset — veronluonteiset maksut, millä erotellulla ei ole perustaa Suomen oikeudessa, mutta on sen sijaan Ruotsin oikeudessa. Ks. *Rytkölä*, Merenkulku-maksut s. 9 ja 80 ja Km 1967: A 5 s. 29–30.

yhdykskunnalta saamasta edusta. Vasta jos tämä vastaavuus puuttuu, kysymyksessä ei enää ole julkisoikeudellinen maksu.

Julkisoikeudelliset maksut ovat samanluonteisia kuin verot ja siis, kuten nimikin jo sanoo, julkisoikeudellisia suorituksia. Oikeudellisesti katsoen ne ovat erilaisia kuin yksityisoikeudelliset maksut. Yksiselitteisesti ei kuitenkaan ole todettavissa, mikä on näiden maksujen oikeudellinen erokriteeri. Se, että julkisoikeudellisten maksujen saajana voi tulla kysymykseen ainoastaan julkisoikeudellinen subjekt, ei ole tällainen kriteeri, koska tämä tuntomerkki ei ilmaise mitään *maksun luonteesta*, vaan se koskee ainoastaan oikeussubjektien kompetenssia. Suomen oikeus ei sitä paitsi tunnu olevan tällä kannalla, jos yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen maksun yhtenä erokriteerinä pidetään sitä, että ainoastaan viimeksi mainitut saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä. Verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain (29. 6. 1961/367) 1 §:n mukaan myös yksityisoikeudellinen subjekt voi olla sellaisen julkisoikeudellisen tai siihen rinnastettavan rahasaamisen saajana, joka laissa tai asetuksessa olevan erityisen säännöksen mukaan saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä. Sitä paitsi julkisoikeudelliset subjektit voivat tulla kysymykseen myös yksityisoikeudellisten maksujen saajina. Julkisoikeudelliset maksut eivät ole myöskään pakkosuorituksia tämän käsitteen varsinaisessa merkityksessä. Tosin ei ole aivan yksiselitteistä, mitä pakkosuorituksilla on maksujen osalta ymmärrettävä.¹⁵

Ahtaassa merkityksessä voitaisiin pakkosuoritusten katsoa olevan kysymyksessä ainoastaan silloin kun henkilön on tiettyjen edellytysten täytyttyä käytettävä niitä palveluksia (suorituksia), joiden vastasuorituksena on määrätty maksu. Tällainen suoritus voisi olla esim. kansakoulunopetuksen tarjoaminen oppivelvollisuuden voimassa ollessa oppivelvollisille maksua vastaan. Julkisoikeudellisilla maksuilla ei kuitenkaan ole näin suppeata merkitystä, eikä tämäntyyppisiä maksuja yleensä edes ole. Mainitunlaiset pakkokäyttöiset suoritukset ovat näet useimmissa tapauksissa, kuten esim. oppivelvollisuuden täyttämisen kohdalla, ilmaissuorituksia. Laajemmassa merkityksessä voitaisiin pakkosuorituksiksi katsoa sellaiset suoritukset, joiden käyttäminen on pakollista tietyn toiminnan harjoittamiseksi. Tällaisia suorituksia, joista peritään julkisoikeudellinen maksu, onkin olemassa (esim. elintarvik-

¹⁵ Pakkosuorituksen käsitteestä ks. Westerberg passim., erit. s. 132—136.

keiden pakollinen tarkastus, josta on suoritettava tarkastusmaksu.) Julkisoikeudellisen maksun käsite on kuitenkin vieläkin laajempi. Näitä maksuja peritään näet sekä niistä suorituksista, joiden käyttämiseen on tosiasiallinen pakko tietyn toiminnan harjoittamisessa, esim. sataman ja sen laitteiden käyttämisestä, että myös sellaisista suorituksista, joiden käyttämiseen ei ole oikeudellista eikä tosiasiallista pakkoa, esim. rautateiden ja postin käyttämisestä. Suomen oikeuden mukaan julkisoikeudellisia maksuja ovat myös sairaalain, oppilaitosten (muiden kuin kansakoulujen) ym. valtion laitosten käyttämisestä perittävät maksut, vaikka näillä laitoksilla ei olekaan oikeudellista eikä tosiasiallista yksinoikeutta harjoittamaansa toimintaan. Sen paremmin oikeudellinen kuin tosiasiallinenkaan käyttöpakko ei näin ollen ole julkisoikeudellisen maksun välttämätön tuntomerkki. Sitä paitsi eräitä maksuja, esim. kunnallisia vesimaksuja, jotka liittyvät pakkokäyttöisiin suorituksiin, pidetään Suomessa yksityisoikeudellisina.¹⁶

Julkis- ja yksityisoikeudellisten maksujen erokriteerinä ei näin ollen ole maksujen pakollisuus. Erokriteeri näyttää olevan puhtaasti muodollinen. Julkisoikeudellisia maksuja ovat ne maksut, jotka ao. järjestyksessä on tällaisiksi todettu. Valtiolle tulevien maksujen osalta toteaminen on tapahtunut periaatteellisesti HM 62 §:ssä, jonka mukaan »lailla vahvistetaan valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavien maksujen, niinkään niiden maksujen yleiset perusteet, jotka on suoritettava postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä.» Tässä säännöksessä siis edellytetään, että valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion yleisten laitosten käyttämisestä perittävien maksujen perusteista määrää lainsäätäjä. Kysymyksessä on näin ollen valtion orgaanien kompetenssia koskeva säännös, jonka vaikutukset tosin välillisesti ulottuvat yksityisiin.

Ensimmäinen näistä vaikutuksista on se, että tällaiset maksut määrätään yksipuolisesti. Maksajalla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa maksun suuruuteen, mikä johtuu siitä, ettei maksunsaajan puolella ole millään orgaanilla kompetenssia yksittäistapauksissa poiketa yleisesti vahvistetuista maksuista.¹⁷ Maksujen määräämistapaan ja siihen, että niiden maksuunpanon toimittavat julkiset viranomaiset, näyttää lähe-

¹⁶ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 328—330. Liittymisvelvollisuudesta vesijohtoon säädetään terveydenhoitolain (27. 8. 1965/469) 58 §:ssä.

¹⁷ Ks. KHO 1934 I 20 ja 1955 I 29 ja *Tarjanne*, Vero-oikeus s. 358.

sesti liittyvän se, että julkisoikeudelliset maksut saadaan samoin kuin verot ulosottaa ilman tuomiota ja päätöstä. Lainkäyttö- tai vastaavassa menettelyssä tapahtuva pakkoperinnän edellytysten toteaminen ei näissä tapauksissa ole tarpeen.

f) HM 62 § koskee sanamuotonsa mukaan ainoastaan valtiolle tulevia maksuja. Voimassa oleva lainsäädäntö tuntee myös kunnille tulevia julkisoikeudellisia maksuja (KunL 107 ja 212 §). Luonteeltaan nämä ovat samanlaisia kuin valtion vastaavat maksut. Oikeusjärjestyksessämme näytetään edellyttävän, että myös kunnille tulevien julkisoikeudellisten maksujen oikeusperuste on valtion orgaanin antamassa säädöksessä ja että niiden maksutaksa on valtion viranomaisen vahvistama.¹⁸ HM:n julkisoikeudellisia suorituksia koskevat säännökset soveltuvat käsittääkseni myös kunnille tuleviin suorituksiin, vaikka ne ovat HM:n valtiotaloutta koskevassa luvussa ja vaikka maksuja koskeva säännös HM 62 §:n sanamuodon mukaan koskee vain valtion viranomaisia ja laitoksia. Tämä on perusteltavissa sillä, että maksajan kannalta on samantekevää, onko maksun saajana valtio vai kunta. Sama sääntö näyttää soveltuvan yksilön asemaan kokonaisuudessaan. Oikeuspiiriin puuttumisen on silloinkin, kun toimenpiteen suorittajana on kunnan orgaani, aina perustuttava lakiin tai sen veroiseen tavanomaiseen oikeuteen.¹⁹

¹⁸ Ks. *Hermanson*, Suomen finanssihallinto-oikeus, s. 91–96, *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 765, *Tarjanne*, Vero-oikeus s. 358 ja 362, *Kaira*, Maksut s. 272, 328–332, Km 1967: A 5 s. 27–28, *Kuuskoski*, Kysymys kaupungin oikeudesta kantaa maksu, *Pajula* s. 87 ja *Kytömaa* s. 577.

Mure'n Yleisen rasituksen ja veron käsitteet hallitusmuodossamme ja *Makkonen*, Säädosvalta s. 140, ovat sitä mieltä, että HM 61 § ei koske täysin paikallisiin intresseihin perustuvia velvollisuuksia. Tätä käsitystä voi tukea ainoastaan HM VI luvun otsikolla. Oikeusjärjestyksemme ja sen kehitys eivät asiallisesti anna tukea tälle mielipiteelle.

¹⁹ Tämä on HM 92 §:ssä säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen vaatimus. Tästä periaatteesta ks. *Ståhlberg* s. 4, *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 30 ja *Hakkila* s. 339–340.

Kysymys on siis tältä osin julkisen vallan käyttömahdollisuuksista eikä siitä, mistä julkisen valta on peräisin. *Kytömaan* alav. 18 mainitun mielipiteen perustelu, jonka mukaan kunnan orgaanien julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus johtuu siitä, että kunnat saavat toimivaltansa valtiolta, ei ole hyväksyttävä.

5 LUKU

YHTEISTEN TEHTÄVIEN SUORITTAMISESTA SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYKSEN MUKAAN

1. Yhteisistä tehtävistä

a) Yksilön itsemääräämisoikeuden ja yksityisen omistusoikeuden pohjalle rakentuvan oikeusjärjestyksen mukaan kunkin siihen kykenevän henkilön asiana on omasta oikeuspiiristään huolehtiminen.¹ Ihmisten yhteiselämä asettaa kuitenkin joko kaikille Suomen oikeusjärjestyksen alaisuudessa asuville tai tietyille erityisryhmille yhteisiä tehtäviä ja edellyttää niiden yhteistä hoitamista ja hoitamisen organisoimista yhteistoiminnan perustalle. Tämä voi tapahtua, kuten edellä jo on todettu, joko yksityisautonomian tai julkisen vallan pohjalta. Molemmissa tapauksissa yhteisten tehtävien hoitaminen perustuu oikeusjärjestykseen, mutta organisoimisessa on olennaisia periaatteellisia ja teknillisiä eroavuuksia. Myös oikeusjärjestyksen ylläpitäminen, siihen kuuluvien normien ja säädösten (normistojen) antaminen on yhteisten tehtävien hoitamista: ihmisten yhteiselämälle välttämättömän järjestyksen luomista.

Yksilön oikeusasemaa kuvattaessa on edellä todettu, että julkiseen valtaan perustuvia normeja antavat muutkin kuin valtion organit. Tämä osoittaa, ettei valtiolla — jos valtio samaistetaan orgaaneihinsa

¹ Omasta oikeuspiiristä huolehtimiseen on ideologisesti normatiivisesti sekä oikeus että velvollisuus, vaikka velvollisuutta ei yleensä tuoda-korostetusti esille. Ks. huoltoapulain (17.2.1956/116) 1 § ja A. K. Ikkala, s. 36—37 ja 62. Tiettyissä yhteyksissä, esim. kunnan toimialan kohdalla velvollisuudella on positiivisoikeudellista merkitystä. Ruotsissa yksityisen velvollisuus huolehtia oikeuspiiristään on ollut korostetusti esillä. Ks. *Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg* s. 169—172.

— ole yksinoikeutta julkisen vallan nojalla tapahtuvaan yhteisten tehtävien hoitamiseen. Tutustuminen konkreettisten toimenpiteiden suorittamiseen yhteisten tehtävien hoitamisessa vahvistaa tämän toteutumisen.

b) Yksityisen ja julkisen välinen raja tehtävien suorittamisessa näyttää varsin selvältä, kun rajana pidetään oikeussubjektin velvoittamista julkisen vallan nojalla tekemään jotakin tai myötävaikuttamaan jonkin tekemisessä silloin kun tekeminen ei koidu yksinomaan velvoitetun omaksi hyväksi. Yhteisten tehtävien suorittamisena on pidettävä kaikkea niiden yhteisöjen toimintaa, joilla on verotusoikeus, koska pakkosuoritukset oikeussubjektille, joka voi niitä käyttää kaikkiin menoihinsa, merkitsee pakollista myötävaikutusta tämän subjektin toiminnassa. Tällaisia yhteisöjä ovat Suomessa ensi sijassa valtio ja kunta. Ne voivat toimia myös yksityisoikeudellisten normien antamissa puitteissa tämän silti vaikuttamatta niiden toiminnan yleisluonteeseen. Yhteisten tehtävien suorittamista on myös ihmisen toiminta hänelle asetettujen yleisten rasitusten suorittamiseksi.

Edellä mainittuja yhteisten tehtävien suoritustapoja voi pitää organisatorisina äärimuotoina: toisessa päässä on yksityisen oikeussubjektin velvoittaminen tehtävän suorittamiseen ja toisessa tehtävän suorittaminen niiden yhteisöjen toimesta, joihin kaikki oikeusjärjestyksen vaikutuspiirissä olevat kuuluvat. Niiden välillä on erilaisia oikeusjärjestyksessä käytettyjä mahdollisuuksia. Yhteisten tehtävien suorittamista varten voidaan perustaa oikeussubjekti julkisen vallan edustajien aloitteesta tai antaa yksityiselle mahdollisuus sellaisen perustamiseen. Molemmissa tapauksissa tietyt tunnusmerkit täyttävät subjektit voidaan velvoittaa oikeussubjektin jäseniksi.²

Valtion ja kunnan ollessa yhteisten tehtävien suorittajana aloitevalta tehtävien suorittamisessa kuuluu niiden orgaaneille yhteisten intressien edustajana. Myös muissa organisointimuodoissa aloite voi lähteä julkisen vallan taholta, jolloin suorittaminen on voitu tehdä riippuvaksi tiettyjen oikeusjärjestyksessä asetettujen edellytysten täytymisestä taikka sitten julkisen vallan edustajan yksittäistapauksessa

² Ks. esim. vesilain (19.5.1961/264) 5 luvun 40—45 § (uittoyhdistys: 6 luvun, 25—32 § (ojitusyhtiö), 7 luvun 10—11 § (järjestely-yhtiö) ja 8 luvun 11—12 § (säännöstely-yhtiö), L yksityisistä teistä (15.6.1962/358) 22 ja 50 § (tiekunta), metsästyslaki (13.4.1962/290) 58 § ja kalastuslaki (28.9.1951/503) 56 §.

tekemästä aloitteesta.³ Yleensä aloitevalta yhteisen tehtävän suorittamiseksi on kuitenkin jätetty yksityisille.

Yhteisten tehtävien hoitaminen organisatoristen välimuotojen puitteissa johtuu yleensä siitä, että tehtävät eivät ole yhteisiä kaikille oikeusjärjestyksen vaikutuspiirissä oleville vaan ainoastaan tietyille erityisryhmille: maanomistajille, työnantajille tai työntekijöille jne.

2. Valtio ja kunta yhteisten tehtävien suorittajina

a) Esillä olevan tutkimuksen kannalta em. organisatoriset välimuodot voidaan tämän jälkeen jättää sivuun. Tärkeintä on tässä tutkia sitä, miten valtio ja kunta, jotka ovat eri subjekteja, suhtautuvat toisiinsa tehtäviä suorittaessaan. Kun valtiota ja kuntaa tarkastellaan oikeushenkilöinä funktionaalisessa suhteessa, huomio on kiinnitettävä niiden ja varallisuuspiirin käyttöön sekä siihen, mikä on valtion ja kunnan keskinäinen suhde yhteisten tehtävien suorittamisessa.

Tarkasteltaessa valtion ja kunnan organisaatiota on helppo todeta, että useimmilla niillä hallinnon aloilla, joissa toiminta tapahtuu paikallisportaassa ja joissa hallintokoneisto joutuu välittömään kosketukseen valtion sisältöosan kanssa, hallintotehtävien varsinainen suorittaminen, paikallishallinto, kuuluu kunnan orgaaneille.⁴ Kunnan organit hoitavat kuitenkin vain harvoilla hallinnon aloilla tällaiset hallintotehtävät yksin.⁵ Useimmilla hallinnon aloilla kunnan organit muodostavat vain tehtävien lopullisesta toteuttamisesta huolehtivan perusosan, organisaation ylempien osien ollessa valtion orgaaneja.⁶

b) Funktionaalisesti täydellinen valtion organisaatio on vain eräillä hallinnon aloilla. Tällaisia ovat, tehtävien luonteesta johtuen, ne hallinnonalat, joiden toiminta ei välittömästi kohdistu valtion sisältöosaan. Näitä ovat lähinnä ulkoasiainhallinto ja puolustushallinto, rajavartiolaitos siihen luettuna.⁷ Muita tällaisia hallinnonaloja ovat vankeinhoito,

³ Ks. alav. 2 mainittuja lainkohtia.

⁴ Tämä ilmenee havainnollisesti hallinto-organisaatiota koskevasta *Koskimiehen yleisesityksestä*.

⁵ Kysymyksessä on tällöin lailla sääntelemätön hallinto.

⁶ Ks. esim. L. sosiaalihuollon hallinnosta (20.1.1950/34) 1 ja 4 §, terveydenhoitolain (27.8.1965/469) 1–2 § ja palolain (2.12.1960/465) 1 ja 4 §.

⁷ Ks. *Koskimies* s. 29–33, 58–59 ja 87–96.

tutkimustoiminta ja osa erityisopetuslaitoksista, korkeakouluista ja ammattikouluista. Nämäkään toiminnot eivät yleisesti kohdistu valtion sisältöosaan ja hallinto ei siis ole yleisesti paikallista.⁸ Valtion organisaatio vastaa kokonaisuudessaan valtiovarainhallinnosta ja muusta valtion varallisuuspiiriin liittyvästä hallinnosta, valtion kiinteistöjen hoidosta sekä valtionrautateistä sekä posti- ja lennätinlaitoksesta.⁹ On helppo todeta se peruste, valtion varallisuuspiirin hoito, minkä vuoksi hallintokoneisto viimeksi mainitussa ryhmässä on organisatorisesti yhtenäinen.

Niillä hallinnon aloilla, joilla voidaan puhua paikallishallinnosta, tässä portaassa hoidettavien tehtävien kuuluminen valtion orgaaneille on siis poikkeus. Näin ollen on yksinkertaisempaa mainita, mitä tehtäviä valtion organit hoitavat kuin mitä ne eivät hoida. Oikeushallinnosta, joka erottamattomasti liittyy lainkäyttöön ja jää tämän vuoksi varsinaisen hallinnon ulkopuolelle, on todettava, että alioikeudet ovat eräässä mielessä niin maalla kuin kaupungissakin kunnallisia, koska kihlakunnanoikeuksien lautamiesten ja raastuvanoikeuksien jäsenten tehtäviinsä asettamiseen osallistuvat kunnalliset organit.¹⁰ Kunnat myös ylläpitävät raastuvanoikeudet.¹¹ Näin tämäkään hallinnon ala ei ole puhtaasti valtiollinen.

Varsinaisen hallinnon alalla muodostaa ehkä huomattavimman poikkeuksen hallinto-organisaation kaksijakoisuudesta poliisiorganisaatio, joka organisatorisesti on valtiollinen.¹² Sen sijaan eräitä tämän hallinnonhaaran tehtäviä on kunnan orgaaneilla, joten poliisihallinto laajassa mielessä ei ole yksinomaan valtiollinen. Kaupungithan osallistuvat poliisilaitoksen kustannuksiin (L. kaupunkien osanotosta poliisilaitosten menoihin 27. 6. 1931/221), kunnallissääntöjä voidaan antaa mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa (KunL 12 §)¹³ ja »kunnallishallituksen asiana on myös yhdessä järjestysviranomaisten kanssa valvoa järjestystä kunnan alueella sekä estää ilki-valtaa ja yleisen lain taikka kunnallissääntöjen rikkomista» (KunL 77 §), mikä historiallisesti vanha maalaiskunnan luottamushenkilöitä kos-

⁸ Ks. *Koskimies* s. 42—44, 112, 148—152 ja 193—204.

⁹ Ks. *Koskimies* s. 69—86 ja 170—180.

¹⁰ Ks. A kihlakunnan — lautakunnasta 25.1.1886/3.

¹¹ Ks. oikeudenkäymiskaari 1: 4.

¹² Ks. poliisilain (18.2.1966/84) 5—7 §.

¹³ Ks. myös *Makkonen*, Säädosvalta s. 34—47.

keva säännös on tosin nykyään vähämerkityksinen.¹⁴ Kunnan organit hoitavat myös läheisessä yhteistoiminnassa poliisin kanssa muihin hallinnon aloihin, esim. sosiaalihuollon, palotoimen ja terveydenhoidon piiriin kuuluvia järjestystehtäviä.¹⁵ Näistä valtion ja kunnan organisaation yhteyksistä on pääteltävä, että poliisiorganisaation valtiollisuus liittyy organisatorisiin tekijöihin. Onkin helppo havaita, että poliisiorganisaatiossa vallitseva keskitys, alemman organin kiinteä riippuvaisuus ylemmästä, mikä on poikkeus hallinto-organisaatiomme yleisestä säännöstä, puoltaa organisaation yhtenäisyyttä.

Sitä Suomessa vallitsevaa pääsääntöä, että paikallishallinnon tehtäviä, joissa on kysymys tehtävien varsinaisesta suorittamisesta, eivät hoida valtion organit, vahvistaa havainto, että niistä valtion sisältöosaan välittömästi kohdistuvista tehtävistä, jotka hoidetaan kuntaa laajemmissa puitteissa, huolehtivat kuntainliitot, siis valtion organisaatiosta ja varallisuuspiiristä erilliset yksiköt, joiden jäseninä ovat kunnat. Kuntainliitot, joita on nimenomaan sairaanhoidon ja ammattiopetuksen tehtävien hoitamista varten, korvaavat osittain Suomesta puuttuvan ns. ylemmänasteisen itsehallinnon, jonka järjestäminen lailla on HM 51,2 §:ssä tehty mahdolliseksi.¹⁶

c) Yhteisten tehtävien suorittamisen jakaminen valtion ja kunnan organisaatioiden kesken merkitsee saman tehtävän funktionaalista jakamista eri osiin ja näin muodostuneiden eriluonteisten osatehtävien uskomista eri organisaatioille. Organisatoriseen jakoon liittyy yleensä myös tehtävästä aiheutuneiden kustannusten jakaminen organisaatioita vastaaville varallisuuspiireille, joskaan kustannusten jako ei aina vastaa organisatorista jakoa eikä edes siihen elimellisesti liity.¹⁷

Oikeudellisesti katsoen mainittu tehtävien funktionaalinen jakaminen merkitsee tehtävän suorittamista varten tarvittavan julkisen vallan käytön ja sitä vastaavan toimivallan jakamista eri organisaatioille.

Valtion ja kunnan organien välisessä tehtävien jaossa noudatettavista periaatteista voidaan yleisesti todeta, että jako määräytyy ainakin osittain luonnollisten perusteiden mukaan: valtion orgaaneille kuuluvat tehtävien hoidon yleinen johto ja valvonta koko valtakunnan

¹⁴ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 246.

¹⁵ Ks. esim. irtolaislain (17.1.1936/57) 23—25 §, palolaki (4.12.1960/465) ja terveydenhoitolaki (27.8.1965/469).

¹⁶ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 382—384.

¹⁷ Esim. poliisitoimen kustannukset ja valtion yleisavustukset kunnille.

alueella sekä johto ja valvonta piiriportaassa, jona yleensä on lääni.¹⁸ Kunnan orgaaneille kuuluu tehtävän varsinainen suorittaminen. Eri tehtäväryhmien osalta orgaanien väliset suhteet muotoutuvat eri tavoin.

3. Yhteisten tehtävien hoidon vaikutus kunnan aseman kuvaamiseen

Edellä selostettu hallintotehtävien hoidon järjestäminen antaa aiheen moniin valtion ja kunnan suhdetta koskeviin kysymyksiin. Onko hallinto sekä edes lainsäädäntö ja lainkäyttö luonnehdittava *valtion* toiminnaksi tehtäviensä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi, vai onko niitä pidettävä julkisen vallan käyttöä käsittävinä erilaisina toimintoina valtiossa (tietyn oikeusjärjestyksen piirissä) esiintyvien yhteisten tehtävien toteuttamiseksi? Tällöin valtio muodostaisi vain yhden osan siitä organisaatiosta ja varallisuuspieristä, joka huolehtii tehtävien suorittamisesta. Samaa ajatusta jatkaen on kysyttävä, onko funktionaalisessa tarkastelussa tehtävä sellaista jyrkkää tai ainakin jyrkältä näyttävää eroa valtion ja kunnan organisaatioiden kesken, mitä oikeuskirjallisuudessamme omaksuttu jako valtionhallintoon ja itsehallintoon merkitsee?¹⁹ Vaikka mainitulla jaolla on oikeutuksensa staattisessa, rakenteellisessa suhteessa, voidaan kysyä, onko tämä puoli niin tärkeä, että se saa kuvattaessa kunnan asemaa valtiossa sillä tavoin hallitsevan aseman, että vääristää funktionaalisen suhteen. Lopuksi voidaan tehdä ilmeisesti kaikki edelliset kysymykset peittävä kysymys: onko valtio ajateltava kaiken oikeudellisen tapahtumisen lähtökohdaksi sillä tavoin, että yhteisten tehtävien hoidon katsotaan luonnostaan kuuluvan sille ja että itsehallinto samoin kuin muulla tavoin organisoitu ei-valtiollinen yhteisten tehtävien hoito katsotaan toiminnaksi, jonka valtio on luovuttanut muille tai antanut muiden tehtäväksi.²⁰

Edellä mainittuihin kysymyksiin annettavat vastaukset vaativat lyhyen perehtymisen oikeudellista toimivaltaa ja valtio-käsitettä koskeviin perusteisiin. Vasta tältä pohjalta voidaan lähteä kuvaamaan kunnan asemaa valtiossa Suomen oikeuden mukaan.

¹⁸ Ks. alav. 6 kohdalla mainitut lainkohdat.

¹⁹ Jyrkkä jako ilmenee havainnollisesti esim. *Ståhlbergin* sisällysluettelosta s. IX—XI.

²⁰ Ks. *Ståhlberg* s. 248.

6 LUKU

OIKEUDELLISESTA TOIMIVALLASTA SEKÄ JULKISTEN ORGAANIEN TOIMIVALLAN ERI LAJEISTA

1. Toimivallan ulottuvuuksista

a) Oikeudellisella toimivallalla, kompetenssilla, ymmärretään tässä tutkimuksessa oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeutta (mahdollisuutta, joka voi olla myös velvollisuus) suorittaa oikeudellisia toimia ja aikaansaada niillä tarkoitetut oikeusvaikutukset.

Oikeudellinen toimivalta voidaan laatunsa perusteella jakaa, kuten jo aikaisemmin on todettu, kahteen ryhmään, yksityisautonomiseen ja julkista valtaa sisältävään. Edellinen antaa mahdollisuuden omasta, jälkimmäinen toisten oikeuspiiristä määrittämiseen. Toimivallan jaon perustana on oikeudellisen määrittämisen kohteiden jako yksityisesti ja yhteisesti määrättäviin. Yhteisesti määrittäminen voi tapahtua, kuten edellä on esitetty, monin eri tavoin.

b) Yksityisautonomisen toimivallan ideana ja lähtökohtana on, että oikeussubjekti voi vapaasti, oman tahtonsa ja harkintansa mukaan määrätä oikeuspiiristään.¹ Määrittämisen ei tarvitse tapahtua objektiivisesti arvostellen hyödyllisesti eikä tarkoituksenmukaisesti, vaan se voi olla mielivaltaistakin. Velvollisuutta toimia ei lähtökohtaisesti ole. Tätä mahdollisuutta on rajoitettu monissa tapauksissa oikeussubjektin itsensä, toisten oikeussubjektien tai yhteisen edun takia.²

c) Yksityisautonomisen toimivallan käytössä on erikoisasemassa oikeushenkilöille kuuluva toimivalta, jota käyttävät sen nimissä toimi-

¹ Ks. *Kelsen* s. 130—142 ja 175—178, *Engisch* s. 24—27 ja *Telaranta* s. 79—81.

² Tässä voi viitata esim. varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (13. 6. 1929/228) annetun lain ja rakennuslain (16. 8. 1958/370) säännöksiin.

vat ihmiset oikeushenkilöiden orgaaneina. Kun oikeushenkilön oikeuspiiri palautuu viime kädessä sen jäsenistöön (yhteisö) tai varallisuuspiiriin (säätio), orgaanit eivät ole oikeuspiirin subjekteja samalla tavoin kuin ihmiset omien oikeuspiiriensä, minkä vuoksi niiden määräämiskompetenssi rakentuu eri perustalle kuin ihmisten mahdollisuus määrätä oikeuspiiristään, vaikka kummassakin tapauksessa on kysymys samasta toimivaltajista. Oikeushenkilöiden orgaanien toimivallasta on kunkin oikeushenkilötyypin osalta erityiset säännökset, joiden mukaan sitä voidaan käyttää tai on käytettävä. Monissa tapauksissa orgaaneilla on myös toimimisvelvollisuus.³

Julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden, joista tärkeimmät ovat valtio ja kunta, orgaanien toimintavapaus on yksityisautonomisen toimivallan käytössä monissa suhteissa sidotumpaa kuin yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden elinten mahdollisuus toimia.⁴ Tämä johtuu lähinnä kahdesta syystä. Julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden perustuessa pakkojäsenyyteen ja siihen liittyvään oikeushenkilön perusyksiköiden oikeuspiireihin ulottuvaan julkisen vallan käyttöön, niiden oikeuspiiristä määrääminen merkitsee välillistä julkisen vallan käyttämistä. Toisaalta julkisoikeudelliset oikeushenkilöt sulkevat piiriinsä kaikkien jäsentensä edut ja tavoitteet. Tämänkään takia niiden asioiden hoitamista ei voida järjestää samalla tavoin, kuin lähinnä yksityistä etua tavoittelevien oikeushenkilöiden toimintaa. Tältä kannalta katsoen voidaan kaiken valtion ja kunnan orgaanien toiminnan sanoa olevan asiallisesti julkisen vallan käyttöä.⁵ Kuitenkin on välitön, oikeussubjektien oikeuspiireihin ulottuva julkisen vallan käyttö selvästi pidettävä erillään orgaanikompetenssin käyttämisestä. Viimeksi mainittu on kaikesta huolimatta oikeusjärjestyksen kannalta katsoen yksityisautonomisen toimivallan käyttämistä, jossa toimivien toimintavapautta on erityisesti rajoitettu.

d) Yksityisautonomisen kompetenssin puitteissa toimiminen on siis oikeussubjektin oman tahdon ja harkinnan mukaan tapahtuvaa, oikeusjärjestyksessä oikeussubjektin määrättäväksi jätetystä oikeuspiiristä disponoimista. Oikeusideologisesti voidaan puhua oikeussubjektin omasta oikeudesta ja sen käyttämisestä. Samassa merkityksessä voidaan sanoa, että oikeussubjekti omistaa sen varallisuuspiirin, joka

³ Ks. esim. *Kyläkallio* s. 61–145.

⁴ Tässä voi viitata KunL 4 §:än.

⁵ Ks. esim. rikoslaki 2:12.

oikeusjärjestyksen mukaan on hänen disponoitavissaan mainitulla tavalla. Suomen voimassa olevan oikeuden, samoin kuin kaikkien muidenkin sellaisten oikeusjärjestysten mukaan, joissa oikeudellinen toimivalta perustuu (katsotaan perustuvan) oikeusjärjestykseen, yksityisautonominenkin toimivalta on, kuten jo on todettu, peräisin oikeusjärjestyksestä. Se ei oikeudellisesti ole oikeussubjektin omaa, hänestä lähtöisin olevaa valtaa.

Julkinen valta on oikeusjärjestykseen perustuva oikeus (mahdollisuus) määrätä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä. Yhteistä yksityisautonomiselle toimivallalle ja julkista valtaa sisältävälle kompetenssille on niiden perustuminen oikeusjärjestykseen, joten ne ovat oikeudellisesti samanarvoisia. Oikeusideologisesti ne ovat sen sijaan vastakkaisia, toinen omasta ja toinen vieraasta oikeuspiiristä määräämistä.

Oikeusjärjestyksemme mukaan julkista valtaa käyttävät lähinnä valtion ja kunnan organit, joita seuraavassa sanotaan julkisiksi viranomaisiksi.⁶ Julkisen vallan lisäksi niille kuuluu orgaanikompetenssi, oikeus määrätä näiden oikeussubjektien omasta oikeuspiiristä. Julkista valtaa käsittävä kompetenssi voidaan laadultaan jakaa kolmeen ryhmään, lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja toimeenpanovaltaan. Julkisten viranomaisten kompetenssi sisältää täten orgaanikompetenssi mukaan luetuna neljä toimivaltalajia. Jokaista lajia varten on omat periaatteensa ja erityissäännöksensä.

2. Julkisesta vallasta

a) Oikeustieteessä on luotu monia teorioita julkista valtaa sisältävän toimivallan selvittämiseksi, toimivaltalajien toisistaan erottamiseksi ja kunkin lajin luonteen ja laajuuden määrittämiseksi. Nämä teoriat ovat oikeusjärjestysten erikoisuudesta huolimatta suuressa määrin tulleet eri maiden oikeustieteen yhteiseksi omaisuudeksi ja säilyneet tutkimuksen kohteina olevien oikeusjärjestysten muuttumisesta huolimatta.⁷ Niiden voidaan sanoa muodostuneen konkreettisesta normijärjestyksestä irtaantuneiksi loogisiksi ja filosofisiksi konstruktioiksi, joiden avulla on pyritty pääsemään selvytyteen tutkittavista ongelmista. Yleismaailmalliset oikeudelliset perusongelmat ovat tulleet tämän johdosta

⁶ Käsitteestä viranomainen ks. *Uotila* s. 11–12.

⁷ Ks. *Merikoski*, *Vapaa harkinta* s. 35–36.

monipuolisesti valotetuiksi. Eri oikeusjärjestysten konkreettiset ongelmat ovat sen sijaan jääneet sivummalle, minkä vuoksi tutkimus on paljolti muodostunut käsitteitä ja olemuksia koskeviksi erimielisyyksiksi, joiden käytännöllinen, kunkin oikeusjärjestyksen tulkintaa koskeva merkitys on jäänyt epäselväksi. Käsitteiden alkuperäinen sisältö ja tarkoitus on oikeusjärjestysten muuttuessa hämärtynyt, minkä vuoksi keskustelu on myös tieteelliseltä kannalta katsoen menettänyt osan merkitystään.⁸

Oikeuskirjallisuudessa on suurimman huomion saanut osakseen lainkäyttövaltaa ja toimeenpanovaltaa käsittävien kompetenssien välisen eron ja erilaisuuden selvittäminen. Lainsäädäntövaltaa sisältävän kompetenssin ulottuvuus on keskustelussa jäänyt sivuun, mistä on pääteltävä, että tämä kysymys ei ole ollut ongelmallinen. Selvittely on suurelta osalta keskittynyt käsitteiden »sidottu ja vapaa harkinta» sekä »yksi ainoa oikea ratkaisu ja useita oikeita ratkaisuja» ympärille.⁹ Jotta näiden käsitteiden funktio ja merkitys kävisi ymmärrettäväksi tämän tutkimuksen tarpeita varten, on lyhyesti selostettava niiden lähtökohtia ja taustaa.

b) Montesquieun teorioista on peräisin lainkäytön luonnetta osoittava lausuma, minkä mukaan lainkäyttöviranomaisen, tuomarin, tehtävä on passiivinen ja koneellinen: lausua julki lain sanat.¹⁰ Lainkäytössä ei tullut esille tuomarin, vaan lainsäätäjän tahto, jonka lainkäyttöviranomaisen ainoastaan totesi. Lainkäyttöviranomaisen toimivallan laatua ja laajuutta alettiin sittemmin kuvata Aristoteleen logiikan kategorioilla. Lainkäyttöratkaisu on syllogismi: ylälauseesta eli lainsäännöksestä ja alalauseesta eli kunkin ratkaistavan tapauksen tosi-

⁸ Ks. Ehmke s. 7—22, Jesch, Arvostelu s. 493—496. Tästä seikasta huomautti painokkaasti jo v. 1914 Bentzon s. 5—14. Bentzon kritisoi voimakkaasti käytännön elämälle vieraita spekulatioita, joiden hän katsoi kuuluvan runouden alaan.

Hallintoharkintaa koskevien käsitteiden osalta on toisaalta todettava, että tutkijat eivät alunperinkään päässeet niistä yksimielisyyteen. He eivät joko ymmärtäneet tai eivät hyväksyneet toistensa väitteitä ja perusteluja. Nämä jäivät tämän vuoksi suurelta osin subjektiivisiksi ja tutkijan henkilökohtaista vakaumusta osoittaviksi. Tästä myös johtui, että koko ongelma tuli suuressa määrin ideologiseksi. Ks. Mayer, Arvostelu, von Laun, Arvostelu, Walter Jellinek, Arvostelu Launista ja sama, Arvostelu Bühleristä.

⁹ Ks. Merikoski, Vapaa harkinta, passim.

¹⁰ Ks. Montesquieun XI kirja 6 luku (Tässä käytetty lähde s. 220).

asioista tehtävä looginen päätelmä.¹¹ Kun syllogismin päätelmä on oikea, jos premissit ovat oikeat — sen totuushan perustuu muotoon eikä sisältöön —,¹² lainkäyttöratkaisussa on yksi ainoa oikea ratkaisu. Ratkaisu oli olemassa jo ennen lainkäyttöviranomaisen asiaan puuttumista: tuomari löytää sen, ei tee sitä.¹³

Edellä mainittu lainkäytön luonnetta osoittava teoria liittyy materiaalisesti toisaalta lainkäyttöä hoitavien organien toimivallan rajoittamiseen, toisaalta oikeusvaltioajatukseseen. Lainkäyttö, jolla alkuaan tarkoitettiin vain siviili- ja rikoslainkäyttöä, kuului tai oli annettava sellaisille viranomaisille, joilla ei ollut ja joille ei pitänyt uskoakaan muuta kuin mainittu mekaaninen toteamistehtävä.¹⁴ Oikeusvaltio, jossa yksityisten asema määräytyy voimassa olevan oikeusjärjestyksen perusteella eikä mielivaltaisesti, edellytti (ja edellyttää edelleenkin), että sen ratkaisemisen, oliko tietty käyttäytyminen ollut oikeusjärjestyksen mukaista vai ei, oli tapahduttava käyttäytymishetken olosuhteiden mukaan. Kun lainkäyttöviranomaisen omat pyrkimykset eivät tule esille, ratkaisusta tulee objektiivinen, oikeusjärjestyksen edellyttämä.¹⁵

c) Toimeenpanossa eli hallinnossa katsottiin olevan kysymys valtion intressin toteuttamisesta.¹⁶ Yksinvaltaisessa valtiossa ja alkuaan myöskin perustuslaillisessa monarkiassa hallinto nähtiin oikeusjärjestyksen ulkopuolisena, hallitsijalle kuuluvana ja hänen asemaansa julkisen vallan lähteenä perustuvana toimintana.¹⁷ Kysymyksessä oli oikeusjärjestyksen vaatimuksista riippumaton toiminta. Ne tavoitteet joihin hallinnossa pyrittiin, asetti toimiva viranomainen itse oman harkintansa mukaisesti. Ratkaisua tekevän viranomaisen harkinta oli

¹¹ Ks. *Kaila* s. 20—22, *Alanen* s. 101—102 ja *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 44—45.

¹² Ks. *von Wright* s. 33—36.

¹³ Ks. esim. *Mayer*, *Verwaltungsrecht* I s. 78, *Georg Jellinek* s. 619, *von Laun* s. 7—10, *Engisch* s. 106—107, *Ahlander* s. 62—73 ja *Makkonen*, Tuomari ja logiikka s. 137. Sama ajatus ilmenee puhuttaessa tuomarin (lainkäyttäjän) toiminnasta oikeuden etsimisestä ja löytämisestä. Ks. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 432, *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 40 ja *Alanen* s. 167.

¹⁴ Ks. *Montesquieu* XI kirja 6 luku (Tässä käytetty lähde s. 215).

¹⁵ Ks. *Honkasalo*, Nulla poena sine lege s. 9.

¹⁶ Ks. *Mayer*, *Verwaltungsrecht* I s. 1. Tämä oli aikaisemmin yleinen määritelmä myös Suomen hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Ks. *Ståhlberg* s. 3 ja *Willgren* s. 1—2.

¹⁷ Ks. *Mayer*, *Verwaltungsrecht* I s. 80—82, *Ehmke* s. 7—9, *Jesch* s. 74—92, crit. s. 85—86, *Ehmke* s. 42—49 ja *Scheuner*, *Das Wesen des Staates* s. 226—235.

vapaata harkintaa vastakohtana oikeusharkinnalle, joka oli sidottua. Ratkaisuja oli useita oikeita, koska ratkaisun tekijän itsensä oli määrättävä se tavoite, mihin toiminnalla pyrittiin.¹⁸

Käsitteellä vapaa harkinta ilmaistiin toimivallan laadun ohella myös toiminnan suhdetta oikeusjärjestykseen. Hallinto oli siis oikeusjärjestyksestä riippumatonta valtion toimintaa. Kysymyksessä oli siis valtion ja yhteiskunnan erillisyyden eräs puoli. Hallintoviranomaisten toiminta oli lainkäytön ulkopuolella, viranomaiset itse määräisivät, mikä oli oikein.

d) Edellä mainittu käsitys hallinnosta oikeusjärjestyksen ulkopuolisena toimintana liittyi perustuslaillisen monarkian rakennetta koskeviin oikeustieteellisiin konstruktioihin.¹⁹ Eräät tutkijat olivat kuitenkin jo monarkkisen järjestelmän aikana sitä mieltä, ettei lainkäyttöä ja hallintoa voitu käytännössä erottaa toisistaan sillä perusteella, että edellistä hallitsi ehdoton sidonnaisuus lakiin, jälkimmäistä taas vapaa harkinta.²⁰ Paitsi sitä, että hallintoviranomaisten harkinta ei enää ollut oikeusjärjestyksestä riippumatonta sanan varsinaisessa merkityksessä, myös lainkäyttöviranomaisille oli jätetty liikkumisalaa esim. rangais-
tuksen ja vahingonkorvauksen määräämisessä.²¹

Hallintoviranomaisten kompetenssia ja hallintoharkintaa koskeva keskustelu keskittyikin suuressa määrin ns. joustavien oikeusnormien edellyttämän harkinnan ja vapaan harkinnan toisistaan erottamiseen.²² Toiset tutkijat katsoivat vapaan harkinnan merkitsevän lainsäätäjän viranomaiselle antamaa mahdollisuutta tehdä ratkaisu ratkaisijan oman virkavelvollisuuden mukaisen harkinnan ja oman virkavelvollisuuden mukaisen tahdon edellyttämällä tavalla oikeusjärjestyksestä riippumatta. Ratkaisun tekijä määrää itse, mikä on hänen toimintansa lähin välitön tavoite, se julkinen intressi, joka kussakin tapauksessa on toteutettava. Vapaa harkinta on siis julkisen intressin huomioon ottamista, ja kun julkinen intressi ei ole laissa määrätty oikeuskäsite, ratkaisijan tehtäväksi jää sen määrääminen. Eri henkilöt voivat ratkaisuissaan päätyä

¹⁸ Ks. Mayer, Verwaltungsrecht I s. 101—104 ja von Laun s. 20—24.

¹⁹ Ks. Jesch s. 76—92 ja von Oertzen.

²⁰ Ks. Stein s. 1—2.

²¹ Ks. Stein s. 2.

²² Ks. Ehmke s. 11—12.

eri tuloksiin ja lainsäätäjän kannalta katsoen, ex ante, asiassa on useita oikeita ratkaisuja.²³

Joustavat oikeusnormit eivät sen sijaan tämän teorian mukaan anna ratkaisijalle tällaista mahdollisuutta. Joustava normi antaa mahdollisuuden vain samaan päämäärään johtavien välineiden valitsemiseen, missä valinnassa viranomaisen ei ole vapaa. Laissa on määrätty paitsi se lähin tavoite, johon viranomaisen on pyrittävä, teoreettisesti katsoen yksiselitteisesti myös viranomaisen menettelytavat. Joustava normi antaa toisin sanoen mahdollisuuden ratkaisun mukauttamiseen kulloisiinkin tosiasioihin, mutta ei ratkaisun tekemiseen sen tekijän yksilöllisen harkinnan ja tahdon mukaan. Laissa edellytetään yhtä ainoaa oikeata ratkaisua, joka ratkaisun tekijän on löydettävä.²⁴

Edellä selostettu teoria perusti vapaan harkinnan erikoislaadun julkisen intressin käsitteeseen, jonka se katsoi olevan periaatteellisessa vastakohtaisuussuhteessa kaikkiin muihin oikeudellisiin käsitteisiin.²⁵ Eräät tutkijat konstruoivat puolestaan vapaan harkinnan erikoislaadun psykologiselle perustalle. Kaikki valtion toiminnot voidaan tämän teorian mukaan jakaa kolmeen ryhmään: ilmoitusten vastaanottamiseen (huomioon ottaminen), tuomioihin (ajatteleminen) ja toimintoihin (tahoaminen).²⁶ Kullakin ryhmällä on omat sääntönsä, jotka poikkeavat toisistaan. Vapaan ja sidotun harkinnan vastakohtaisuus perustuu ajattelemisen ja toimimisen periaatteelliseen erilaisuuteen. Tämänkin teorian mukaan vapaan harkinnan ja sidotun harkinnan välillä vallitsee periaatteellinen vastakohtaisuus. Vapaassa harkinnassa on hyväksyttävä viranomaisen täysin yksilölliset ratkaisut.

²³ Ks. *von Laun* s. 90—112 ja 257—260 ja *Engisch* s. 111—116. Toisaalta on huomattava, että hallintovirkamiestä sitoi se erityinen luottamussuhde, jossa hän oli valtioon ja hallitsijaan. Harkinta oli luottamusasia. Ks. *Forsthoff*, *Der Jurist* s. 194.

²⁴ Ks. *von Laun* s. 47—61 ja 257—259.

²⁵ Ks. *von Laun* s. 61—65 ja *Bühler* s. 24—25. Kysymyksestä, onko julkinen intressi oikeuskäsite ks. *Kaila* s. 75—80 ja *Merikoski*, *Vapaa harkinta* 51—55. On huomattava, että tässä keskustelussa ei ollut kysymys oikeusjärjestyksessä olevan konkreettisen julkisen intressin käsitteen (termin) tulkinnasta, vaan siitä, voidaanko oikeusjärjestyksessä yleisesti määrätä, mitä valtion etu, josta vapaassa harkinnassa katsottiin olevan kysymys, kussakin konkreettisessa tapauksessa vaatii. Ongelman selvittelyssä lähdettiin siis siitä, ettei julkista intressiä voida tai saada oikeusjärjestyksessä määrätä niin, että hallintoviranomainen on konkreettista tapausta ratkaistessaan oikeusjärjestyksen sitoma.

²⁶ Ks. *Tezner* s. 33—34, 68—69 ja 119—121, *Ehmke* s. 14—16 ja *Kaila* s. 76.

Oikeustieteessä esitettiin kuitenkin jo monarkkisen valtiojärjestelmän aikana se käsitys, ettei se toimivalta, jota vapaalla harkinnalla tarkoitetaan, periaatteessa eroa sidottua harkintaa sisältävästä kompetensista. Tämän teorian mukaan jokaiseen normiin sisältyy tietty määrä epämääräisyyttä, eikä vapaaseen harkintaan oikeuttava normi eroa muista normeista muuten kuin siinä, että siihen sisältyy tulevaisuuteen ulottuvaa harkintaa, jota ei sidotun harkinnan tapauksissa ole. Vapaassa harkinnassakaan ei sen sijaan ole, hallinnon ollessa lainalainen, sellaista liikumisalaa, mitä useiden oikeiden ratkaisujen olemassaolo edellyttäisi. Julkinen intressi ei tämän teorian mukaan ole erikoisasemassa muihin oikeuskäsitteisiin verrattuna, eikä päämäärän ja välineiden valinnalla ole päätöksen teossa periaatteellista eroa. Lähtiessään siitä, ettei vapaan ja sidotun harkinnan välillä ole sellaista eroa kuin aikaisemmin selostetut käsitykset edellyttävät, teoria siis luopui sekä vapaan että sidotun harkinnan teoreettisista lähtökohtaväittämistä.

e) Vapaan ja sidotun harkinnan erilaisuudella ilmaistiin alkuaan hallinnon ja lainkäytön vastakohtaisuutta. Hallinnon tultua lainalaiseksi ja erillisten tuomioistuinten kontrolloitavaksi keskeiseksi muodostui kysymys, miten laajalle mainittu tuomioistuinten kontrolli ulottuu.²⁷ Hallinnossakin erotettiin sidottu ja vapaa harkinta. Hallinto-harkintaa koskevat teoriat syntyivät suurelta osin Itävallan korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan selvittämiseksi. V. 1875 annetun lain mukaan tuomioistuimen oli ratkaistava tapaukset, joissa oli kysymys oikeuden loukkaamisesta lainvastaisella menettelyllä tai toimenpiteellä. Tuomioistuimen toimivaltaan eivät toisaalta kuuluneet tapaukset, joissa hallintoviranomaiset olivat oikeutetut toimimaan vapaan harkintansa mukaisesti.²⁸ Tämä varaus merkitsi toisten mukaan sitä, että sen edellyttämät tapaukset olivat periaatteessa kokonaan suljetut tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle, toisten mukaan taas vain sitä, että hallintoviranomaisille oli myönnetty näissä tapauksissa tietty liikumisala, jonka puitteissa ne saivat tehdä ratkaisunsa, ja ettei tuomioistuin voinut ratkaisua muuttaa sen pysyessä asetetuissa rajoissa.²⁹

Vaikka vapaan harkinnan olemuksesta esitetyt teoriat olivat tieteellisiltä lähtökohdiltaan jyrkästi vastakkaiset, ne eivät kuitenkaan käy-

²⁷ Ks. Mayer, *Verwaltungsrecht* I s. 133—136, von Laun s. 151—175 ja Ehmke s. 14—22.

²⁸ Ks. Ehmke s. 14.

²⁹ Ks. Ehmke s. 14—18.

tännössä johtaneet täysin erilaisiin tuloksiin. Vapaan harkinnan teorian kannattajatkin lähtivät siitä, ettei mielivallalla ole sijaa viranomaistoiminnassa ja että viranomaisen on tehtävä se ratkaisu, jota hän itse pitää kussakin tapauksessa parhaimpana ja soveliaimpana.³⁰ Vapaalle harkinnalle asetetaan myös tässä teoriassa eräitä objektiivisia rajoja. Nämä viranomaisen toimintavapauden rajoitukset ilmaistaan yleisesti seuraavina periaatteina, joita vapaassakin harkinnassa on noudatettava: tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate.³¹ Mikäli näitä periaatteita on rikottu, tuomioistuimien on oikeutettu kumoamaan vapaankin harkinnan piiriin kuuluvan hallintoratkaisun. Vapaa harkinta ei tämän vuoksi jää täydellisesti tuomioistuimien ulkopuolelle. Toisaalta taas vastakkaisen, vapaan harkinnan epäävän teorian mukaan hallintoviranomaisilla on tietty tuomioistuimien ulkopuolelle jäävä, teknilliseen harkintaan oikeuttava alue.³² Teoriat johtavat näin ollen suuressa määrin samaan käytännölliseen tulokseen.

f) Suomessa on hallintoviranomaisten toimivalta tullut oikeustieteen mielenkiinnon kohteeksi varsinaisesti vasta viimeisten parinkymmenen vuoden aikana.³³ Aikaisemmin kysymykseen oli puututtu vain ohimennen eikä sitä ilmeisesti nähty ongelmallisena.³⁴ Keskustelu ei ole

³⁰ Ks. von Laun s. 65.

³¹ Ks. von Laun s. 175—217.

³² Ks. Tezner s. 13—15 ja 29 ja Ehmke s. 14—15.

³³ Yhdenjaksoisen keskustelun voi katsoa alkaneen Auran Lakimiehellä v. 1950 julkaisemasta kirjoituksesta. Pohjoismaiden hallinnollisen liiton kokouksessa Helsingissä v. 1951 käsiteltiin kysymystä laajasti. V. 1958 ilmestyi Merikosken teos Vapaa harkinta hallinnossa.

³⁴ Ståhlberg ei ilmeisesti nähnyt sidotussa hallintotoiminnassa ja vapaassa harkinnassa (vapaassa tarkoituksenmukaisuuden harkinnassa) periaatteellisia ongelmia. Hänen mukaansa sidotun ja vapaan harkinnan erossa on kysymys vain oikeusjärjestyksen jättämästä liikkumisvapaudesta joka vapaassa harkinnassa on eri asioissa erisuuruinen. »Oikeudellisten rajojensa kehyksissä tulee hallintotoimien toteuttaa mikä yleisen edun kannalta on tarpeellista ja hyödyllistä.» Ks. Ståhlberg, I painos s. 3—4 ja 326—327 ja sama s. 3—4 ja 325—326. Ståhlbergin kanta on siis sama monarkian ja tasavallan aikana. Lainkäytön ja hallinnon välillä Ståhlbergin mukaan, I painos ja II painos s. 3—4, on aina sama periaatteellinen funktionaalinen ero.

Willgren ei lainkaan käsittele po. ongelmaa. Aura, Valtionhallinto s. 353, käsittelee kysymystä samaan tapaan kuin Ståhlberg.

pystynyt ratkaisemaan Suomeksakaan sitä käytännön ongelmaa, johon se on liittynyt.

Ongelma liittyy Suomessa, kuten aikanaan Itävallassa, KHO:n toimivaltaan. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918 annetun lain 5 §:n mukaan valitus kysymyksessä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on jätettävä hallituksen ratkaistavaksi. KHO ratkaisee vain oikeuskysymykset. Suomen oikeusjärjestys edellyttää hallintoviranomaisille kuuluvan alueen, joka jää lainkäyttökontrollin ulkopuolelle. Käytännössä on kuitenkin osoittautunut, että tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, jotka siirretään hallitukselle, on vähän ja että nekin ovat suhteellisen vähämerkityksisiä.³⁵ Tämä johtunee sekä lainsäätäjistä että KHO:sta, joka ratkaisee, milloin kysymyksessä on tarkoituksenmukaisuusvalitus.

Kun hallintoviranomaisten toimivallan selvittämisen innoittajana Suomessa on käytännössä ollut yksityisten suhde hallintoon, ongelmaan on meilläkin puututtu lähinnä vain vapaan harkinnan ja subjektiivisten oikeuksien välisen suhteen kannalta. Ongelman koko ulottuvuutta ei ole selvitetty.³⁶

3. Kirjoittajan käsitys julkisten orgaanien toimivallan ulottuvuudesta

a) Tämän tutkimuksen kannalta on tarpeen selvittää julkisten viranomaisten toimivallan eri lajien määräytymisen perusteet sekä määräytymiseen vaikuttavat tekijät. Ongelmaa selvitetessä näyttää tarkoituksenmukaisimmalta lähteä toimintojen funktioista: abstraktisten normien antamisesta (lainsäädäntö), sen ratkaisemisesta, onko tietty käyttäytyminen ollut näiden normien mukaista (lainkäyttö), sekä muiden konkreettisten toimenpiteiden suorittamisesta oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla (hallinto).³⁷

³⁵ Ks. *Aura* s. 8—11 ja *Merikoski*, *Vapaa harkinta* s. 290—296.

³⁶ Tähän viittaa kuitenkin *Sipponen*, *Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista* s. 205.

³⁷ Lähtökohta on sama kuin *Stählbergin* s. 3—4. Ks. myös *Brusiin*, *Über die Objektivität der Rechtsprechung* s. 17—18.

Kysymys on yksityisten toimenpiteiden funktiosta eikä toimintojen yleisestä

b) Lainsäädäntö on normien antamista. Toiminta kohdistuu tulevaisuuteen ja sen vaikutukset kohdistuvat ihmisten käyttäytymiseen, jolle normit asettavat tietyt vaatimukset. Funktioltaan lainsäädäntö antaa julkisille viranomaisille kaikkein suurimman liikkumisvapauden. Kompetenssin rajat on etsittävä oikeusjärjestyksen konkreettisista säännöksistä.

c) Lainkäytön edellyttämän kompetenssin laajuuden määrää sen sijaan kiinteästi sen funktio, menneisyyteen kohdistuva käyttäytymistapahtuman lainmukaisuuden selvittäminen ja tällaisesta käyttäytymisestä mahdollisesti aiheutuvien seuraamusten määrääminen. Lainkäytön funktio edellyttää yksiselitteisyyttä nimenomaan tehtävän ensimmäisen vaiheen osalta. Ratkaisumahdollisuuksia on vain kaksi, joista toinen on valittava: molempien samanaikainen olemassaolo ei ole mahdollista. Toinen vaihe ei sen sijaan funktioltaan edellytä vastaavaa yksiselitteisyyttä, koska käyttäytymisen seuraamukset eivät ole automaattisia vaan riippuvat oikeusjärjestyksestä.

Käytännössä ei käyttäytymisen ja oikeusjärjestyksen välisen suhteen toteaminenkaan voi tapahtua automaattisesti. Tämä näet edellyttäisi, että käyttäytymisvaatimus ilmaistaisiin oikeusjärjestyksessä yksiselitteisesti. Oikeusjärjestyksestä ei kuitenkaan usein ilmene mikä on ollut käyttäytymisnormi siinä tilanteessa, joka lainkäytössä on esillä.³⁸ Nykyisessä oikeusjärjestyksessä, jonka on mukauduttava eriytyneen ja muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin, pyritään sitä paitsi tietoisesti joustavaan sääntelyyn. Oikeusjärjestyksen käyttäytymisvaatimukset on monissa tapauksissa ilmaistu joustavilla oikeusnormeilla, joiden kunkin hetkisen sisällön määrääminen edellyttää yhteiskunnallisten realiteettien tuntemista ja kannanottoa niihin.³⁹ Vain osassa lainkäytön ratkaistavaksi tulevista tapauksista on käyttäytymisvaatimus välittömästi todettavissa.

Usein myös sen toteaminen, miten asianosainen on käyttäytynyt eli mitä on tapahtunut, on työläästi selvitettävissä. Vaikka tämä vaihe ei kuulukaan vielä normien soveltamisen ongelmaan, ei sitä voida sivuuttaa selvitettäessä lainkäytön luonnetta.

luonteesta, kuten lainkäytön ja hallinnon konservatiivisuudesta tai edistyksellisyydestä. Tästä ks. *Makkonen* s. 140–145.

³⁸ Ks. *Brusiin*, passim. ja *Makkonen*, passim.

³⁹ Tässä voi viitata *Brusiinin*, *Makkosen* ja *Nousiaisen* laajoihin tutkimuksiin sekä *Ylöstalon* tutkielmaan Siviilioikeuden kehityslinjoja.

Tehtävä ei siis rajoitu toteamiseen ja harkintaan mahdollisen oikeus-seuraamuksen määräämisessä, vaan se edellyttää aktiivista suhtautumista myös käyttäytymisen ja oikeusjärjestyksen suhdetta todettaessa. Lainkäyttöratkaisussa ei ilmene vain lainsäätäjän vaan myös lainkäyttäjän tahto.⁴⁰ Lainkäyttöratkaisun toteaminen syllogismiksi ja toteamuksen herättämä mielikuva sen muodollisloogisesta luonteesta eivät anna oikeata kuvaa lainkäytöstä. Kun oikeusjärjestys ei yleensä automaattisesti johda tiettyyn ratkaisuun, vaan ratkaisun tekeminen jää lainkäyttöviranomaiselle ja riippuu sen päätöksestä, ei yhden ainoan oikean ratkaisun periaate, jos sen katsotaan viittaavan ratkaisun olemassaoloon ennen sen tekemistä, anna oikeata kuvaa lainkäyttöorganien toiminnasta.⁴¹

Sitä, mikä ratkaisu on oikea, ei määrää oikeusjärjestys vaan lainkäyttöorgaani. Orgaanin muodostavat henkilöt voivat ratkaisua tehdessään päätyä eri tuloksiin päätöksen syntyessä äänestyksen jälkeen ilman, että mikään niistä on etukäteen katsoen oikeusjärjestyksen vastainen. Oikeusjärjestyksestä (lainsäätäjän tahdosta) ei saada vastausta siihen, mikä mielipide on oikea. Jos alemman lainkäyttöviranomaisen ratkaisu on muodollisesti oikea eikä ylitä eksaktisti todettavaa normin asettamaa vaatimusta, ei sen, että ylempi lainkäyttöelin muuttaa tämän ratkaisun, tarvitse merkitä sitä, että se on ollut väärä tai virheellinen.⁴²

⁴⁰ Ylöstalo, Siviilioikeuden kehityslinjoja s. 93 puhuu »tuomioistuinten rohkeudesta luoda oikeutta in casu«. Ks. myös Kivimäki, Lainkäytön ja oikeustieteen oikeutta kehittävästä merkityksestä s. 476, Makkonen s. 207–214, Schmidt, Domaren som lagtolkare ja Ahlander, Är juridiken en vetenskap? s. 23–24 sekä Castberg, Sörensen ja Sundberg, Alustukset.

⁴¹ Ks. Makkosen analyysiä erit. s. 207–218. Ks. myös Tirkkonen, Mietteitä erään väitöskirjan johdosta s. 128. Ks. vielä Castberg, Sörensen ja Sundberg, Alustukset. Näiden tutkijoiden mukaan sidottu (jollaista lainkäyttö on) ja vapaan harkinnan rinnakkaisessa tarkastelussa ei voida lähteä siitä, että sidottu harkinta on luonteeltaan muodollisloogista toimintaa. Toisin Merikoski, Vapaa harkinta s. 43–48. Ks. myös Andersson, Något om fri prövning i förvaltningen s. 31–34, jossa on omaksuttu tekstissä mainittu kanta ja osoitettu, miten toisistaan poikkeavat käsitykset pohjautuvat erilaisiin oikeusjärjestyksiin.

⁴² Oikeuskirjallisuudessa tosin todetaan yleisesti muutoksenhaun tarkoituksena olevan väärän ratkaisun oikaiseminen. Ks. Tirkkonen, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin s. 257 ja Merikoski, Oikeusjärjestelmä s. 173 ja sama, Vapaa harkinta s. 48. Väärästä ratkaisusta voidaan tällöin nähdäkseni puhua kuitenkin vain muutoksenhakijan kannalta katsoen tai muutoksenhakuasteen muutettua ratkaisun, jolloin muutettua ratkaisua voidaan pitää vääränä, jos kaksi- tai useampi-

Tilanne on selitettävissä siten, että oikeusjärjestys sallii useita ratkaisuja. Lopulliseksi tulee se, johon ylempi orgaani oikeusjärjestyksen edellyttämän asemansa perusteella on päätenyt. Ylemmän orgaanin ratkaisun paremmuuden asiallisiksi perusteiksi jäävät sen jäsenten suurempi kokemus ja taito sekä ratkaisujen yhdenmukaisuuden vaatimus.⁴³ Jos alemman orgaanin muodollisesti lainmukaista ratkaisua pidettäisiin vääränä ylemmän orgaanin muuttaessa sen, jouduttaisiin myös tämän orgaanin päätöksen syntyessä äänestyksen jälkeen, siinä vähemmistöön jääneiden mielipide, jota voivat kannattaa ylimmän tuomioistuimen kokeilemattomat jäsenet, toteamaan samalla perusteella vääräksi. Kun ei ole olemassa objektiivista mittapuuta, jolla ratkaisun oikeellisuus voitaisiin todeta, joudutaan tyytymään niihin takeisiin, mitkä lainkäytön organisointi antaa.⁴⁴ Tässä suhteessa on tärkeä merkitys myös tuomioistuinten nauttimalla luottamuksella.

Lainkäyttöorganin harkinnan tarve ja mahdollisuus rajoittuvat sen tehtävään ratkaista, onko sen ratkaistavaksi saatettu käyttäytymisen ollut oikeusjärjestyksen mukaista. Ratkaisemiseen ei välittömästi sisälly tulevaisuuteen tähtäävää suunnittelua, sen harkitsemista, mikä ratkaisu on tarkoituksenmukainen eli paras. Välillisesti lainkäyttöorganinkin ratkaisu voi saada tällaisen merkityksen, kun orgaani joutuu tulkitsemaan sellaisen normin sisällön, joka ei ole lainkäytössä vakiintunut. Tällöin lainkäyttöorganin on ratkaistava, mitä ko. normi käyttäytymissääntönä edellyttää. Tällainen ratkaiseminen, jossa siis on lähtökohtaisesti kysymys abstraktisen normin sisällöstä eikä yksityisen käyttäytymistapahtuman tarkoituksenmukaisuudesta, vaatii ratkaisijan omaa kannanottoa, johon epäilemättä sisältyy omaa harkintaa.

Samanlainen on tilanne todettaessa sitä, ovatko joustavalla normilla ilmaistut käyttäytymisvaatimuksen edellytykset täyttyneet. Kun lainkäyttöviranomainen, ylimpänä asteena KHO, joutuu esimerkiksi ratkaisemaan, onko kysymyksessä kunnan yhteinen asia, se joutuu

asteisen tuomioistuinorganisaation tarkoituksena ja muutoksenhaun yleisenä päämääränä katsotaan olevan värien ratkaisujen muuttaminen oikeiksi. Oikeusastejärjestyksen ja muutoksenhaun tavoitteet eivät kuitenkaan ole näin yksiviivaiset ja muodolliset, vaan rakentuvat sellaisille motiiveille, jotka sallivat lainkäytön luonteesta tekstissä esitetyn käsityksen. Ks. *Tirkkonen* s. 263–266 ja *Reinikainen* s. 6–14.

⁴³ Ratkaisun oikeudellisuuden takeista ks. *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung, passim. ja *Tirkkonen* s. 264–265.

⁴⁴ Ks. *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 20–23.

samalla tavoin kuin kunnallisvaltuustokin tutkimaan yhteisyyden. Molempien organien tehtävä on tältä osin samanlainen, ero on sen sijaan niiden asemassa ja tavoitteissa. Valtuusto on kunnan päätäntävaltaa käyttävä viranomainen, joka joutuu ensimmäisenä asteena ratkaisemaan kunkin asian kohdalla sen yhteisyyden, mutta jonka tärkein asia on kuitenkin sen harkitseminen, onko tehtävä, jos se on yhteinen, tarkoituksenmukainen kunnan kannalta. Lainkäyttöorganin ainoana tehtävänä on sen sijaan asian yhteisyyden selvittäminen, jossa tehtävässä tarkoituksenmukaisuus ei ole kuitenkaan täysin eliminotavissa. Lainkäyttöorganin tehtävänä on tässäkin tapauksessa oikeusjärjestyksen »tulkitseminen», eikä tulevaisuuteen tähtäävän päätöksen tekeminen. Nämä hallinto- ja lainkäyttöorganien erilaiset lähtökohdat johtavat helposti erilaisiin käsityksiin normin tulkinnassa, esimerkiksi tapauksessa sen ratkaisemisessa, mikä on yhteinen asia.

Lainkäyttöorganin tehtävänä on siis todeta (määrätä) kulloinkin esillä olevassa tapauksessa noudatettava normi, tapahtuneen käyttäytymisen suhde siihen ja normin edellyttämä seuraamus. Jos normi on yksiselitteinen, jollaiseksi se voi tulla myös vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella, lainkäyttäjän aktiivinen osuus on vähäinen. Vaikka oikeuskäytäntö (ennakkopäätökset) ei olekaan oikeutemme mukaan sitova niin, että sitä olisi ehdottomasti noudatettava myöhemmin vastavissa tapauksissa, annetaan ennakkoratkaisuille käytännössä kuitenkin tällainen merkitys.⁴⁵ Tämän johdosta alkuaan epäselville normeille tulee kiinteä sisältö, jonka myös oikeustiede voi antaa.⁴⁶ Oikeuskäytäntö voi samalla tavoin tämentää myös niiden normien sisältöä, jotka edellyttävät aikaan ja paikkaan sidottua harkintaa (kohtuullinen, täysi hinta, hyöty, korvaus, yhteinen asia jne.), mutta näissä tapauksissa oikeuskäytäntö ei voi antaa normille pysyvää kiinteätä sisältöä, koska normi itse edellyttää ratkaisun tekemistä kulloinkin vallitsevien olosuhteiden ja katsomusten mukaisesti.⁴⁷

⁴⁵ Ks. *Alanen* s. 88–100, *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 88–99 ja *Lilius* s. 320. *Saarialho* s. 146 varoittaa tekemästä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä ennakkoratkaisuista. Ne ovat ensi sijassa konkreettisten tapausten ratkaisuja. Jokaiseen ratkaisuun liittyvät omat prosessuaaliset ja materiaaliset erikoispiirteet.

⁴⁶ Tieteen tehtävistä ja merkityksestä ks. *Alanen* s. 65–82, *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 77–88, *Makkonen* s. 218–224, *Lilius*, ja *Ross* s. 51–65.

⁴⁷ Ei-exaktit normit ovat funktioltaan monenlaisia, eikä niiden kaikkien tarkoi-

Myös seuraamusten määräämisessä oikeusjärjestyksessä jätetty liikumisala supistuu oikeuskäytännön vaikutuksesta. Se, millaista harkintaa rangaistusseuraamuksen määrääminen sinänsä edellyttää, ei ole lyhyesti todettavissa. Asiasta näyttää voitavan esittää erilaisia käsityksiä mm. siitä riippuen, millainen asenne omaksutaan rangaistuksen funktioon nähden.⁴⁸ Eräiden oikeusjärjestysten mukaan puhutaan vapaasta harkinnasta rangaistuksen määräämisessä ja tällöin edellytetään, ettei ylempi lainkäyttöaste muuta rangaistusta ellei se ole virheellinen, vaikka ylemmän asteen käsityksen mukaan alempi ei olisi päätyntykään »oikeaan» rangaistusmäärään.⁴⁹ Suomen oikeuden mukaan ylemmät organit voivat arvioida rangaistuksen uudelleen, mutta meilläkin puhutaan tästä huolimatta vapaasta harkinnasta rangaistuksen määräämisessä.⁵⁰

d) Oikeusjärjestyksemme siis vaatii ja edellyttää lainkäyttöorgaanilta harkintaa, päätöksentekoa, jossa normi ei välittömästi ja yksiselitteisesti määrää konkreettisen tapauksen ratkaisua. Tässä suhteessa lainkäyttö ei ole hallinnon muodollinen vastakohta. Funktioltaan nämä toiminnot sen sijaan eroavat ratkaisevasti lainkäytön kohdistuessa menneisyyteen, hallinnon joko nykyisyyteen tai tulevaisuuteen. Hallinnossa ei jouduta tutkimaan aikaisemman käyttäytymistapahtuman lainmukaisuutta, vaan hallinto-organien tehtävänä on yksittäistapauksissa toimia oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla uuden luomiseksi, vallitsevien olosuhteiden muuttamiseksi tai oikeusjärjestyksen edellyttämien muutosten toteuttamiseksi. Tämä voi tapahtua joko orgaanikompetenssin tai julkisen vallan käyttämisenä. Valtiossa, jossa hallinto on lainalainen, hallinto-organien toiminnan on kaikissa tapauksissa perustuttava oikeusjärjestykseen. Kansanvaltaisessa valtiossa hallinto-organien kompetenssi on johdettava laista. Kun kysymyksessä

tuksena ole normin ilmaiseman vaatimuksen sopeuttaminen soveltamisaikaansa. *Engisch*, s. 106—133, ryhmittää tällaiset normit seuraavasti: unbestimmte Rechtsbegriffe, normative Begriffe, Generalklauseln, Ermessensbegriffe. *Forsthoff*, s. 74 käyttää ryhmittelyä Ermessensbegriffe — Auslegungsbegriffe. Viimeksi mainitun ryhmän *Forsthoff* jakaa kahteen osaan: unbestimmte Begriffe — Wertbegriffe.

Ehmke, s. 28—35, kieltää vapaan harkinnan ja joustavien oikeusnormien välisen eron merkityksen. Kuten *Suviranta*, *Arvostelu* s. 635—636, toteaa, Suomen oikeudessa tehdään ja on tehtävä tämä ero.

⁴⁸ Ks. *Nousiainen* s. 14—46.

⁴⁹ Ks. *Engisch* s. 113.

⁵⁰ Ks. *Nousiainen* s. 3.

on julkisen vallan käyttäminen, johon on luettava paitsi toisiin oikeuspiireihin puuttuminen, myös oikeuksien tai etujen myöntäminen, hallinto-orgaanit joutuvat toiminnassaan ottamaan huomioon ulkopuoliset oikeuspiirit, joiden subjektit näissä tapauksissa voivat yleensä valvoa orgaanien toimintaa ja saattaa sen ylempien orgaanien tutkittavaksi.

Hallinto-orgaanien toimivalta voidaan oikeusjärjestyksessä määrätä eri tavoin. Hallinnossakaan ei ole välttämätöntä jättää toimenpiteen suorittajalle mahdollisuutta omaan harkintaan, vaan toimen suorittamisen edellytykset ja toimintatapa voidaan määrätä yksiselitteisesti oikeusjärjestyksessä. Hallinnon lainalaisuudesta johtuu, että näin on meneteltävä niissä tapauksissa, joissa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä, ulkopuolisiin oikeuspiireihin puuttumisesta tai etujen ja oikeuksien myöntämisestä.⁵¹ Tällaisissa tapauksissa hallintomenettely on oikeudellisesti yhtä rajoitettua kuin lainkäyttö: viranomainen selvittää, mitä oikeusjärjestys edellyttää ja menettelee tämän mukaisesti. Viranomaisen harkittavaksi ei siis jää, mikä menettely on yleisen edun mukaista, tarkoituksenmukaista jne. Oikeusjärjestys toisin sanoen määrää hallinnon suhteet yksityisiin yksiselitteisesti. Lainkäytöstä toiminta eroaa kuitenkin tavoitteensa osalta. Menettelystä huolimatta kysymys ei ole aikaisemman käyttäytymistapahtuman lainmukaisuuden tutkimisesta.⁵²

Sidotunkin harkinnan tapauksissa hallintoviranomaisilla voi kuitenkin olla ja usein on harkintavaltaa päätettäessä siitä, onko toimenpiteeseen ryhdyttävä. Tämä harkinta tapahtuu tilanteesta riippuen joko ennen edellytysten tutkimista tai sen jälkeen kun edellytysten olemassaolo on todettu. Ennen pakkolunastukseen ryhtymistä on päätettävä yrityksestä, jota varten pakkolunastusta tarvitaan. Päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjäksi todettuun nähden voidaan tietyissä tapauksissa joko ryhtyä tai olla ryhtymättä toimenpiteisiin.⁵³ Harkinta-

⁵¹ Ks. Merikoski, Vapaa harkinta s. 149—150, jossa mainittu periaate näytettäisiin rajoitettavan perusoikeuksiin, joihin tekstissä mainittu oikeuspiirien suoja tosin sisältyneekin.

⁵² Esimerkkinä voidaan mainita veron määrääminen, pakkolunastuksen toimitaminen, huoltoavun myöntäminen, irtolaislain, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annetun lain ja lastensuojelulain sekä rakennuslain mukaiset toimenpiteet jne.

⁵³ Ks. L päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta (10.2.1961/96) 1, 5, 6 ja 9 §.

vaihetta ei kuitenkaan liity kaikkiin sidottuihin hallintotoimiin. Niinpä verotuksessa hallintoviranomaisilla ei ole harkintavaltaa. Verojen tarve harkitaan varsinaisen hallintomenettelyn ulkopuolella.

Suomen oikeusjärjestys tuntee myös eräitä sellaisia tilanteita, joissa hallintosubjektin ja ulkopuolisen välisen suhteen määräytyminen on jätetty riippumaan hallintoviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Tällaisia tapauksia ei kuitenkaan ole kovin paljon. Klassiseksi tullut esimerkki on kulkukauppaluvan myöntäminen.⁵⁴ Luvan myöntävän viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta riippuu, myönnetäänkö säädetyt edellytykset täyttävälle henkilölle tällainen lupa.

Hallintoviranomaisen toiminnan lainmukaisuus voi tulla hallintolainkäytössä kontrolloitavaksi lähtökohtaisesti vain niissä tapauksissa, joissa päätös voi loukata jonkun oikeutta, koska vain tällöin on olemassa mahdollisuus saattaa asia lainkäyttöviranomaisen ratkaistavaksi.⁵⁵ Poikkeuksen muodostavat kunnallisten orgaanien kunnallislain nojalla tekemät päätökset, joihin jokainen kunnan jäsen saa hakea muutosta lainvastaisuuden perusteella.⁵⁶ Näihin tapauksiin, jotka vallitsevassa järjestelmässä muodostavat poikkeuksen pääsäännöstä, palataan myöhemmin.

Orgaanikompetenssin puitteissa tehdyt päätökset jäävät hallintolainkäytön ulkopuolelle, mutta ne eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti mielenkiinnottomia. Myös näissä päätöksissä tulee esille hallintoviranomaisen suhde oikeusjärjestykseen, koska julkisten subjektien orgaanikompetenssin käyttäminen on erityisesti säännelty. Oikeusjärjestyksessä näissä tapauksissa hallintoviranomaisille annettu kompetenssi vaihtelee suuresti, mutta yleensä se sisältää orgaanin omaa harkintaa. Toisaalta orgaanikompetenssin puitteissa tehdyt päätökset huomattavalta osin liittyvät hallintosubjektin varallisuuspiiriin tai edellyttävät sen käyttämistä. Päätösvalta näiltä osin kuuluu oikeusjärjestyksemme mukaan poliittisille elimille, valtiossa viime kädessä eduskunnalle, kunnissa kunnallisvaltuustoille. Eduskunta ei kuulu hallinto-organisaatioon. Sen samoin kuin hallinto-organisaatioon kuuluvien kunnallisvaltuus-

⁵⁴ Ks. Merikoski, Vapaa harkinta s. 196—197.

⁵⁵ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 316—320, Andersson s. 11—12 ja 163—384 sekä A. K. Ikkala, Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa s. 155—157 ja 172—212.

⁵⁶ Ks. KunL 175 §.

tojen ja tietyin osin myös muiden kunnan orgaanien harkinta on poliittista harkintaa, jota on syytä käsitellä omana ryhmänään.

Oikeusjärjestyksemme edellyttää siis hallinto-orgaaneilta eri yhteyksissä itsenäistä päätöksentekoa. Päätöksen tekeminen saattaa olla sidottu erilaisiin edellytyksiin, jotka kuitenkin antavat päätöksentekijälle mahdollisuuden omaan harkintaan ja velvoittavat tämän siihen. Voimassa olevan oikeusjärjestyksemme mukaan on lähdettävä siitä, että viranomaisen on päätöstä tehdessään pyrittävä parhaaseen, tarkoituksenmukaisimpaan ratkaisuun.⁵⁷ Se, mikä kussakin tapauksessa on paras ratkaisu, on kuitenkin päätöksentekijän harkittava. Tästä voivat eri henkilöt olla eri mieltä. Tässä suhteessa oikeusjärjestys sallii erilaisia ratkaisuja. Kun ratkaisussa on kysymys tekemisestä tai tekemättä jättämisestä, ratkaisun tekijän on valittava jomman kumman vaihtoehdon välillä. Kun kysymys on erilaisista suoritustavoista, on valittava jokin kysymykseen tuleva tapa. Edellä viitatuista hallinnon lainalaisuudesta sen sijaan johtuu, että yhdelle henkilölle oikeusjärjestys sallii vain yhden ratkaisun: sen, mikä on tarkoituksenmukaisin ja paras. Kun ratkaisija (tai päätöksen tekevän orgaanin jäsen) on selvittänyt, mikä hänen käsityksensä mukaan on paras ratkaisu esillä olevassa tilanteessa, hänen on meneteltävä sen mukaisesti. Ratkaisun tekijä ei toisin sanoen voi menetellä siten, että hän pitäisi tiettyä ratkaisua tarkoituksenmukaisimpana, mutta valitsisi jostakin syystä toisen toteutettavaksi. Tämä vaatimus jää tosin käytännössä suurelta osin eetti-

⁵⁷ Tämän vaatimuksen asettavat vapaan harkinnan teoriantakin kannattajat. Ks. *von Laun* s. 65 (»Öffentliches Interesse ist nicht was dem zuständigen Organ beliebt, sondern was es als des Beste und Geeigneste erkennt und will.«) ja *Jellinek* s. 30. Samalla kannalla on ilmeisesti myös *Merikoski*, *Vapaa harkinta* s. 49, jonka mukaan »Vapaa harkintaoikeus ei merkitse sitä, että asian ratkaiseva viranomainen saisi toimia mielivaltaisesti. Viranomaisen velvollisuutena on pyrkiä objektiivisesti katsoen parhaaseen, yleistä etua ja hallinnon tarkoituspäriä parhaiten edistävään ratkaisuun.« Todetessaan toisessa yhteydessä, *Vapaa harkinta* s. 90—91, että oikeusjärjestyksemme tarkoittaa vapaaharkintaisessa toiminnassa hyväksyttyä toisiakin ratkaisuja kuin tarkoituksenmukaisimman, *Merikoski* tarkoittanee tarkoituksenmukaisimmalla ratkaisulla objektiivisesti tarkoituksenmukaisinta. Käsitykseni mukaan tällaista ratkaisua ei kuitenkaan ole olemassa, koska ratkaisu on aina jonkun tai joidenkin ihmisten tehtävä.

Tekstissä omaksuttu kanta näyttää Suomessa yleisesti hyväksytyltä. Ks. *Andersson*, *Något om fri prövning i förvaltningen* s. 37, *Sipponen*, *Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista* s. 206 ja *Suviranta*, *Arvostelu* s. 636.

seksi, koska sen todistaminen, että viranomainen ei ole menetellyt parhaaksi katsomallaan tavalla, ei juuri ole mahdollista. Tehtyään ratkaisun viranomainen luonnollisesti ilmoittaa pitävänsä sitä tarkoituksen mukaisimpana. Sen toteaminen, ettei asia ole näin, ei taas käytännössä ole mahdollista. Ideologisena lähtökohtana parhaan ratkaisun valitsemisvelvollisuus on kuitenkin tarpeen todeta. Vaikka oikeusjärjestys antaa hallinnossa mahdollisuuden erilaisiin ratkaisuihin eikä siis objektiivisesti määrää — eikä voi määrätä — sitä, mikä ratkaisu on kussakin tilanteessa paras, se edellyttää kuitenkin subjektiivista yhden ratkaisun olemassaoloa. Tässä suhteessa tilanne on sama kuin lainkäytössä. Myös tuomarin on tehtävä oikeinpana pitämänsä ratkaisu.

Hallinnon vapaata harkintaa koskeissa teorioissa on korostettu ratkaisijan henkilökohtaisen käsityksen osuutta parhaan ratkaisun määrittämisessä. Mitä viranomainen pitää julkisena intressinä, se on oikeudellisesti julkinen intressi. Varhaisemmassa oikeustieteessä katsottiin tämän säännön antavan hallintoviranomaiselle mahdollisuuden täysin yksilöllisiin ratkaisuihin.⁵⁸ Suomen oikeustieteessä on katsottu, että hyväksyttäviä ovat sellaiset ratkaisut, jotka toinen kompetentti henkilö olisi voinut tehdä.⁵⁹ Tähän käsitykseen, joka ei hyväksy täysin yksilöllisiä ratkaisuja, on Suomen osalta yhdyttävä. Voidaan näet lähteä siitä, että tarkoituksenmukaisin menettely tietyssä tilanteessa on tiettyjen objektiivisesti arvioitavien rajojen sisällä. Ratkaisun on perustuttava olemassa oleviin tosiasioihin, jotka ovat tietyllä varmuudella todettavissa. Objektiivisten tosiasioiden merkitys on lisääntymässä tutkimuksen saadessa hallinnossa yhä suuremman merkityksen.⁶⁰ Jo nyt edellytetään eräillä hallinnon aloilla ratkaisujen perustuvan suunnitelmiin ja tutkimuksiin.⁶¹ Näissä tapauksissa päätös ei voi perustua ratkaisijan henkilökohtaisiin käsityksiin. Poikkeamista tutkimuksen edellyttämästä ratkaisusta lienee pidettävä toimivallan ylittämisenä.

e) Oikeusjärjestys edellyttää näin ollen sekä lainkäytössä että hallinnossa konkreettisen päätöksen tekevältä organilta omaa harkintaa.

⁵⁸ Ks. *Jellinek* s. 30.

⁵⁹ Ks. *Merikoski*, *Vapaa harkinta* s. 73—74.

⁶⁰ Ks. *Sipponen*, *Päätöksenteko kansanvallassa*, passim., erit. s. 75—80.

⁶¹ Ks. L eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13.1.1967/13) 1 §, rakennuslain (16.8.1958/370) 18 § (muut. 9. 8. 1968/493) ja L yleisistä teistä (21.5.1954/243) 25—28 §.

Tästä ei kuitenkaan vielä voi tehdä sitä johtopäätöstä, että mainitut toiminnot olisivat oikeudellisesti ja toimijalle asetettaviin vaatimuksiin nähden samanlaiset. Vaikka edellä onkin asetettu sille kannalle, että ne konstruktiot ja käsitteet, joilla lainkäytön ja hallinnon erilaisuutta on oikeustieteessä kuvattu, eivät anna oikeata kuvaa näistä toiminoista, on samalla pyritty osoittamaan näiden toimintojen reaalisia eroavuuksia. Näitä reaalisia eroja ei ole helppo esittää käsitteinä ja konstruktioina, eikä se ole nähdäkseni tarpeenkaan.

Ns. vapaan harkinnan teorian suurin virhe tuntuu olevan sen käyttämisessä ilmaisussa, joka antaa harhaanjohtavan kuvan vallitsevista tosiasioista. Sen sijaan ne lähtökohdat, jotka perustuvat lainkäytön ja hallinnon toiminnalliseen erilaisuuteen, ovat hyväksyttäviä. Tässä suhteessa hallinto ja lainkäyttö ovat säilyneet sellaisina, miksi ne viime vuosisadan lopussa ja tämän vuosisadan alussa kehittyivät. Suurimmat muutokset ovat tapahtuneet hallinnon puolella monarkkisen hallinnon syrjäydyttyä kansanvaltaisen hallinnon tieltä ja tultua paitsi rajoiltaan myös kompetenssiltaan lainalaiseksi. Tämä muutos on poistanut virkamiesten hoitamalta hallinnolta ne piirteet, joiden perusteella aikaisemmin voitiin puhua »vapaasta harkinnasta» Lainkäytön puolella on tapahtunut vain asteittaista lainkäyttöorganin harkinnan lisääntymistä, mikä nykyisen oikeusjärjestyksemme mukaan ulottuu myös mahdollisuuteen jättää tietyin edellytyksin rangaistusta tuomitsematta.⁶²

Edellä mainituista syistä termi »vapaa harkinta» ei nähdäkseni olekaan erityisen sopiva kuvaamaan hallintoharkintaa. Parempi nimi tälle harkinnalle on tarkoituksenmukaisuusharkinta, mitä oikeuskielessämme käytetäänkin vapaan harkinnan synonyyminä. Sen käyttämistä puoltaa myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §. Termi tarkoituksenmukaisuusharkinta osoittaa paremmin kuin vapaa harkinta hallintoharkinnan laadun ja ulottuvuuden. Sen käyttäminen ei myöskään anna väärää kuvaa sen enempää hallintoharkinnasta, joka ei oikeusjärjestyksemme mukaan ole kaikissa suhteissa vapaata, kuin lainkäyttöharkinnastakaan, joka tietyssä mielessä on vapaata.

f) Lainkäytön ja hallinnon funktioiden rajoissa voidaan näitä toimintoja säännellä oikeusjärjestyksessä. Tämän tosiasian huomaaminen ja tunnustaminen, mihin loogisiin konstruktioihin pyrkivä teoria ei helposti mukaudu, on välttämätöntä, jos halutaan kuvata lainkäyt-

⁶² Ks. rikoslaki 3:5,2 ja L nuorista rikoksentekijöistä (31.5.1940/262) 3 §.

töä ja hallintoa sellaisina kuin ne voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan ovat. Niinpä on mahdollista, toimintojen luonnetta muuttamatta, määrätä niin lainkäytössä kuin hallinnossakin viranomaisille laajempi tai suppeampi harkinta-alue tai poistaa harkintamahdollisuus ja velvollisuus kokonaan ja tehdä toiminta yksinomaan toteavaksi. Voimassa oleva oikeusjärjestys, eri toimintojen uskominen eri viranomaisille (HM 2 ja 92 §) sekä kansalaisten (oikeussubjektien) yleiset oikeudet ja oikeusturva (HM II luku) asettavat tälle määräämiselle kuitenkin omat muodolliset ja pohjimmiltaan myös ideologiset rajoituksensa.

4. Toimivallan laadun vaikutus organisaation kokoonpanoon

a) Lainkäytön ja hallinnon erilaiset funktiot asettavat erilaiset vaatimukset toimintoja hoitaville viranomaisille ja mahdollistavat näiden asettamisen erilaiseen asemaan julkisessa organisaatiossa. Lainkäyttö ja siinä tarvittava oikeusharkinta asettavat erityiset vaatimukset oikeusjärjestyksen tuntemiselle ja orgaanien henkilöiden puolueettomuudelle, vaikka edellyttävätkin myös yhteiskunnallisten realiteettien tuntemista.⁶³ Hallinto ja siinä käytettävä tarkoituksenmukaisuusharkinta puolestaan edellyttävät ennen kaikkea kunkin hallinnonalan teknillistä tuntemusta sekä niiden vaatimusten hallitsemista, jotka hallinnolle asetetaan.⁶⁴ Etenkin voimassa olevien lakien soveltamisessa oikeusjärjestyksen tunteminen on tärkeää. Lainkäyttöorgaanit, jotka Suomessa on pyritty pitämään kansanläheisinä, mutta kuitenkin puolueettomina, ovat useampi-jäsenisiä orgaaneja, kun taas päätösvalta hallinnossa voi olla sekä yksijäsenisillä että kollegiaalisilla viranomaisilla.⁶⁵ Yleisiä sääntöjä hallinnon organisoitumisesta ei ole Suomessa syntynyt.⁶⁶

HM 2 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Riippumattomuudella, jolla ymmärretään sekä tuomioistuinten että niiden jäsenten, tuomarien, riippumattomuutta; tavoitellaan

⁶³ Ks. *Brusiin* s. 7, 116, 132 ja 207.

⁶⁴ Ks. *Brusiin*, Über die Objektivität der Rechtsprechung s. 18.

⁶⁵ Organisoimisperiaatteista ks. *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus s. 208—220.

⁶⁶ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 115—123.

niitä päämääriä, jotka lainkäytölle asetetaan.⁶⁷ Hallinnolta ei sen sijaan edellytetä samanlaista riippumattomuutta. Suomessa kuitenkin hallinnonkin riippumattomuus on viety varsin pitkälle. Virkamiesten virassapysymisoikeus on laaja ja hallintokoneiston eri organit ovat toisiinsa nähden itsenäisiä. Hallinto-organisaatiota sitovilla normeilla on säädetty varsin yksityiskohtaisesti asioiden käsittelyjärjestys ja määrätty asiat tiettyjen organien käsiteltäviksi. Ylemmät organit eivät voi puuttua alempien organien käsittelemiin asioihin, antaa määräyksiä konkreettisen asian ratkaisemisesta tai ottaa alemmalle kuuluvaa ratkaisua itselleen. Alempien organien on puolestaan omavastuista ratkaistava niille annetut asiat.⁶⁸ Mahdollisuuden siirtää näissä tapauksissa ratkaisu ylemmälle organille antaa vain tarkoituksenmukaisuusvalitus, joka edellyttää samoin kuin laillisuusvalituskin valitusoikeutta, siis asianosaisuutta esillä olevassa asiassa. Tarkoituksenmukaisuusvalitus antaa toisaalta hallintosubjektin ulkopuolisille suuremman mahdollisuuden vaatia tehdyn ratkaisun muuttamista kuin vallitsevan järjestelmän teoreettiset perusteet ehkä edellyttäisivät.⁶⁹

b) Lainkäyttö- ja hallintoharkinnasta käydyssä keskustelussa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, vaikuttaako kompetenssin määräytymiseen ja käyttämiseen se, ovatko organihenkilöt luottamus- vai virkamiehiä ja asetetaanko heidät tehtäviinsä pätevyyden perusteella tapahtuvassa nimitysmenettelyssä vaiko luottamukseen perustuvilla vaaleilla. Edellä selostettujen teorioiden lähtökohtana lienee kuitenkin ollut se, että orgaaneina ovat virkamiehet, joiden asema kuitenkin oli silloisissa monarkioissa toinen kuin kansanvaltaisissa valtioissa. Teorioiden loogisen luonteen takia on kyllä ymmärrettävää, ettei tähän orgaaneja koskevaan kysymykseen kiinnitetty nimenomaista huomiota. Kompetenssihan määräytyy näiden teorioiden mukaan toimintojen luonteen perusteella. Luottamusvirakamiehillä ei myöskään ollut teorioiden syntymisaikana ja synty-ympäristössä olennaista merkitystä, koska valtio

⁶⁷ Ks. *Brusin* s. 23 ja *sama*, *Über die Objektivität der Rechtsprechung* s. 20 ja *Tirkkonen* s. 123—124.

⁶⁸ Ks. ed. s. 24.

⁶⁹ Kuten edellä s. 29 on todettu, lähtökohtana valtiojärjestelmässämme on ettei valtiokoneiston ulkopuolisilla ole määräämisvaltaa valtion rakenneosien välisissä suhteissa.

Tarkoituksenmukaisuusvalituksen rationaalisista perusteista ks. *Merikoski*, *Vapaa harkinta* s. 296—306.

samaistettiin hallitsijaan ja hänen virkamiehistöönsä, kuten myöhemmin tarkemmin esitetään.

Suomen nykyisessä hallintokoneistossa tilanne on kuitenkin toinen. Kunnallisessa organisaatiossa, joka hoitaa kuntaportaassa tapahtuvan hallinnon, poliittisilla perusteilla tehtäviinsä asetetuilla luottamusmiehillä on keskeinen asema. Jotta hallintotehtävien hoidon antaminen luottamusmiehillä olisi funktionaalisesti perusteltavissa, on lähdettävä siitä, että luottamusmiehistä koostuvien orgaanien toimivalta määräytyy orgaanien henkilöiden aseman edellyttämällä tavalla. Kun luottamusmiehenköt edustavat niitä, joiden asioita hallintokoneisto hoitaa, tällaisten orgaanien toimivallan olisi tällä perusteella oltava väljempi kuin virkamiehistä koostuvien orgaanien kompetenssin. Tämän organisatorisen lähtökohdan mukaan luottamusmiesorgaanien toiminnan ei lähtökohtaisesti tarvitsisi tähdätä objektiivisilla perusteilla määräytyvään tarkoituksenmukaisuuteen, kuten kokonaiseta edustavien virkamiesten toiminnan, vaan niiden tavoitteiden motiveiksi olisi riittävä pelkkä vakaumus toiminnan päämääristä, jolloin myös olisivat hyväksyttäviä ns. poliittiset tavoitteet, joilla järjestelmämme mukaan valtion virkamiehet eivät nähdäkseni saisi perustella toimintaansa. Luottamusmiesorgaanien harkinnan olisi tämän lähtökohdan perusteella oltava poliittista harkintaa, jossa julkista valtaa sisältävän kompetenssin ulottuvuus määräytyy toimijoiden ja julkisen vallan kohteiden luottamussuhteen perusteella. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan vielä käydä yksityiskohtaisemmin tutkimaan tämän lähtökohdan huomioon ottamista Suomessa voimassa olevassa oikeudessa. On vain tyydyttävä toteamaan näiden periaatteiden vaikuttaneen kunnallishallinnon järjestämiseen niin, ettei kunnallislain perusteella tehdystä päätöksestä saa tehdä tarkoituksenmukaisuusvalitusta ja että kunnan orgaanit saadaan asettaa riippuvuussuhteeseen valtion organisaatioon vain lain nojalla. Toisaalta taas tällainen riippuvuussuhde vallitsee niissä tehtävissä, jotka eivät perustu kunnan päätöksiin vaan lakeihin. Kunnalliset luottamusmiehet ovat myös toiminnastaan samanlaisessa rikosoikeudellisessa vastuussa kuin virkamiehet.⁷⁰

Poliittinen harkinta ilmenee selvästi kunnallisvaltuuston kunnan varallisuuspiiriä koskevilla päätöksillä. Kunnan varallisuuspiiristä dis-

⁷⁰ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 304—306 ja Modeen s. 350—357.

ponoiminen jää kuitenkin varsinaisen hallinnon ulkopuolelle. Vastavaa organikompetenssin primäärifunktiota käyttää valtiossa eduskunta. Poliittisen harkinnan primääritoimintana on kuitenkin pidettävä käyttäytymisnormien antamista, lain säätämistä. Järjestelmässä, jossa oikeudellinen toimivalta johdetaan muodollisesti normijärjestyksestä, vallitsevan oikeustilan muuttaminen tapahtuu voimassa olevia normeja muuttamalla. Edellä jo on todettu, ettei tästä toiminnasta itsestään ole johdettavissa kompetenssin käyttämisrajoja. Eri aikoina on tosin ollut siitä erilaisia käsityksiä. Alkuaan oikeus oli tapaoikeutta, jolloin yksityisen oikeusaseman muuttamisen katsottiin voivan tapahtua vain lainkäyttöpäätöksellä, tuomiolla.⁷¹ Vielä viime vuosisadalla, jolloin oikeudellinen valta johdettiin hallitsijaan samaistuvasta valtiosta, lainsäädännön katsottiin varsin yleisesti olevan lähinnä tietämisen eikä tahtomisen asia. Lakia ei tehty, vaan se löydettiin.⁷² Eräissä poliittisissa teorioissa lähdetään edelleenkin tästä premisistä.⁷³

Kansanvaltaisissa valtioissa, joissa lainsäädäntövalta tärkeimmiltä osiltaan kuuluu kansaa edustaville elimille, lähtökohtana kuitenkin on se, että lainsäädäntö on tahtotoimintaa. Normijärjestelmää muutetaan asianomaisten elinten tahtomalla tavalla.⁷⁴ Normien antamiskompetenssia ei muodollisesti kytketä ideologisiin eikä edes eettisiin eikä vaatimuksiin eikä myöskään vallitseviin realiteetteihin liittyviin edellytyksiin, joilla tietenkin käytännössä on suuri merkitys normeja annettaessa. Norminantamiskompetenssi voidaan sen sijaan säännellä oikeusjärjestyksessä itsessään, kuten Suomessa on tehty.⁷⁵

Norminantamiskompetenssi on yleensä porrastettu niin, että se on laajin ylimmänasteisissa normeissa ja supistuu alemmalle norminantamistasolle tullessa. Niiden oikeusjärjestysten mukaan, joissa perustuslain muuttamista edellytetään voimassa olevassa oikeusjärjestyksessä, tai joissa, kuten Suomessa, perustuslaissa asetetut esteet voidaan syrjäyttää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tapahtuvalle normien antamiselle ei ole minkäänlaisia muo-

⁷¹ Ks. Sipponen s. 65.

⁷² Ks. Sipponen s. 67–68.

⁷³ Tämä on mm. marxilaisen teorian lähtökohta. Ks. Wilenius, Marx ennen Marxia s. 98. Teoriasta ks. Forsthoff, Der moderne Staat und die Tugend s. 19–23.

⁷⁴ Ks. Sipponen s. 351–394.

⁷⁵ Ks. Sipponen s. 364–387.

dollisia esteitä. Sen sijaan HM:n mukaan tavalliselle lainsäädännölle, joka on välittömästi HM:oon perustuvaa alkuperäistä toimivaltaa, asettavat rajoja HM:ssa vahvistetut periaatteet, kansalaisten yleiset oikeudet, HM:ssa edellytetty tuomioistuin- ja hallinto-organisaatio jne. Mitä alemmaksi normihierarkiassa mennään, sitä rajoitetummaksi normien antamiskompetenssi tulee supistuen lopulta ylemmänasteisten normien täytäntöönpanoksi ja soveltamiseksi.⁷⁶ Normien antamiskompetenssi voidaan määrätä myös muulla tavoin, esim. rajoittamalla se vain tiettyä suppeata päämäärää tavoittelevien normien antamiseen, kuten esim. KunL 12 §:ssä on tehty. Näiden rajojen sisällä normien antajalla on kuitenkin mahdollisuus menetellä haluamallaan tavalla, mikä on olennaista poliittiselle harkinnalle.

⁷⁶ Kysymys on hierarkkisen oikeusjärjestyksen konkretisoitumisesta. Ks. *Kelsen* s. 198—200 ja 228—282 ja *Sipponen* s. 282—288.

7 LUKU

ERÄISTÄ VALTIOON JA OIKEUS- JÄRJESTYKSEEN SEKÄ VALTION JA SEN SISÄLTÖÖSAN VÄLISIIN SUHTEISIIN LIITTYVISTÄ TEORIOISTA JA KÄSITTEISTÄ

1 Valtio-käsitteen syntyminen

a) Valtiota ja oikeutta koskevat teoriat ovat peräisin kreikkalaisesta, lähinnä Platonin ja Aristoteleen filosofiasta.¹ Ensiksi mainitulta on keskusteluun jäänyt oppi vain ideana olemassa olevasta ihannevaltiosta, josta ja vain siitä voi olla tietoa. Olemassa olevista yksityisistä valtioista ei tietoa sen sijaan voida saada, minkä vuoksi niitä ei voida tieteellisesti tutkiakaan.² Aristoteles puolestaan pohti mm. valtion tarkoitusta ja tarpeellisuutta, tähdentäen valtion tärkeyttä ja välttämättömyyttä yksilölle, sekä eri valtiomuotojen keskinäistä paremmuutta.³ Kysymys valtion olemuksesta, sen substanssista, samoin kuin valtion määritelmästä, joka ilmaisee sen olemuksellisen, olennaisen luonteen ja josta saadaan valtio-ongelman ratkaisemisen premissit, on niinkään lähtöisin Aristoteleen opeista.⁴

¹ Ks. *Imboden* s. 23. Vaikutuksesta ks. esim. *Sipponen* s. 78.

² Platonin dialogi »Valtio» jakaantuu kolmeen osaan, utopiaan eli ihannevaltion rakennussuunnitelmaan, filosofiseen osaan, joka sisältää Platonin ideaopin sekä olemassaolevia valtiotyyppien käsittelyvään osaan. Ks. *Russell I* s. 134—163. Platonin ideaopista ja tieteellisen tiedon käsityksestä ks. *Kaila* s. 55—65. Platonin valtio-opista ks. myös *Krabbe* s. 21—26.

³ Ks. *Russell I* s. 223—235 ja *Krabbe* s. 26—28.

⁴ Aristoteleen substanssiajattelusta ks. *Russell I* s. 236—244, *Kaila* s. 61—72 ja *von Wright*, *Descartes och den vetenskapliga idéutvecklingen* s. 103—119 ja

Roomalaiset, jotka eivät harrastaneet valtio-ongelman sen paremmin kuin muidenkaan oikeudellisten kysymysten teoreettista pohdiskelua, muodostivat valtion valtailmiöksi, josta sitten kehittyi aina nykyaikaan saakka ulottuva esivallan ja alamaisten vastakohtaisuus.⁵

b) Valtiosta muodostui uudelle ajalle tultaessa⁶ myös eurooppalaisessa filosofiassa ja käytännön valtioelämässä oikeudellisen vallan lähde, jonka määreeksi tuli suvereniteetti, luovuttamaton, jakamaton ja rajaton korkein valta.⁷ Teoriassa syntyi erimielisyyksiä ja käytännössä taisteluja siitä, kenelle tämä valta kuului, jolloin kysymykseen tuli lähinnä kolme subjektia: kirkko, hallitsija ja kansa.⁸ Kirkon menetettyä itsenäisen poliittisen asemansa jäljelle jäivät hallitsija ja kansa. Suvereniteettiopin kannattajat katsoivat valtiovallan kuuluvan hallitsijalle. Valtion suvereniteettiin, jolla ymmärrettiin valtion täydellistä valtaa sisältöosaan nähden ja ehdotonta riippumattomuutta ulospäin, liittyi oppi hallitsijan suvereniteetista, jonka mukaan kaikki valta valtiossa kuului hallitsijalle. Edellisen opin mukaan oikeus oli lähtöisin hallitsijasta. Vallan kuulumista hallitsijalle perusteltiin erilaisilla teokraattisilla ja luonnonoikeudellisilla tekijöillä.⁹ Kansansuvereniteettiopin mukaan valtiovalta sen sijaan kuului kansalle. Kansan valta perustui yhteiskuntasopimukseen.¹⁰ Hallitsija sai valtansa kansalta.

sama s. 27—38. Tässä on syytä huomauttaa siitä viimeaikaisen tutkimuksen korostamasta seikasta, ettei Aristoteleesta voida syyttää siitä olemusajattelusta, mistä aiheellisesti tai aiheettomasti on moitittu mm. suomalaista oikeustiedettä. Syytös on tältä osin kohdistettava niihin tutkijoihin, jotka Aristoteleeseen vedoten syyllistyvät substanssiajatteluun. Aristoteleen tutkimusta pidetään monessa suhteessa nykyaikaisena ja mielekkäänä. Ks. von Wright em. viittaukset ja Wilenius, *Filosofia ja politiikka* s. 9—30, jossa selvitetään kreikkalaisten päämäärätietoa, jota myös Aristoteleen valtiotieto oli.

⁵ Ks. Russell I s. 324—341 ja Krabbe s. 38.

⁶ Keskiajalla tapahtuneesta kehityksestä ks. Krabbe s. 39—54.

⁷ Suvereniteetistä ks. Georg Jellinek s. 435—489, Krabbe s. 66—75, Ehmke *Staat und Gesellschaft* s. 26—32 ja Tenkku s. 42—61.

⁸ Ks. Krabbe s. 42—44 ja 64—75 ja Georg Jellinek s. 186—220.

⁹ Ks. Krabbe s. 64—69, Georg Jellinek s. 192—197 ja Tenkku s. 42—61.

¹⁰ Ks. Krabbe s. 72—75 ja Georg Jellinek s. 204—218.

¹¹ Ks. *Calonius* 1 luvun 14 § (s. 5): »Se, jonka tahdon alaisiksi muut alistivat omansa, tuli tällä sopimuksella hallitsijaksi; ja hänen tahtonsa alkoi olla sama kuin valtiovalta. Niistä taas, jotka alistivat tahtonsa hallitsijan tahdon alaiseksi, tuli alamaisia.»

¹¹ Valtiovallan kolmijaon, jonka esitti jo Aristoteles, ks. Krabbe s. 28, ilmene-
misestä ja toteutumisesta uudella ajalla ks. *Sipponen*, Valtiovallan kolmijako I.

c) Edellä mainittujen oppien mukaan valtiovalta oli kokonainen ja jakamaton. Valtiovallan kolmijakoa koskevat 1600-luvulla valtaan päässeet opit, joiden mukaan lainsäädäntö, toimeenpano ja lainkäyttö oli pidettävä erillään, aiheuttivat kuitenkin vaikeuksia valtiovallan jakamattomuuden ylläpitämisessä.¹¹ Valtiovallan yhtenäisyyttä ja siihen kuuluvien erilaatuisten kompetenssien erillisyyttä ei ollut aivan helppo yhdistää, vaikka oikeus valtaan ja vallan käyttö olikin todettu eri asioiksi. Kolmijako-oppi johti näet helposti ajatukseen, että valtiovalta muodostui kolmesta erillisestä vallasta, jotka vastasivat kolmea poliittista voimatekijää.¹²

Valtiovallan yhtenäisyyden ja kolmijaon välinen ristiriita pystyttiin kuitenkin täysin selvittämään selittämällä valtio yksityisoikeudellisten esikuvien mukaisesti itsenäiseksi, oman tahdon omaavaksi oikeushenkilöksi, jolle julkisoikeudellisena yksikkönä kuului julkinen valta samalla tavoin kuin yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille kuuluivat — ja edelleen kuuluvat — yksityisoikeudelliset oikeudet.¹³

d) Valtiosta muodostettiin täten erillinen oikeushenkilö, jolla vallan haltijana oli oltava oma tahto ja joka käsitettiin ihmisen kaltaiseksi olioksi.¹⁴ *Hegel*, jolla oli suuri vaikutus 1800-luvun oikeusteorioihin, katsoi valtion siveellisen idean toteutumaksi, siveelliseksi hengeksi, joka korkeimpana valtana ja ulkonaisena välttämättömyytenä alistti tarkoitukseensa ulkoiset määreensä, perheen ja yhteiskunnan.¹⁵ Näin valtio muodostui sisältöosastaan kansasta (yhteiskunnasta) täysin erilli-

¹² Näistä ongelmista ks. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 1—7. Asiasta huomauttaa vielä *Hakkila* s. 20.

¹³ Valtiosta oikeushenkilönä ks. esim. *Georg Jellinek* s. 183, *von Oertzen* s. 188—208, *Scheuner*, Das Wesen des Staates s. 225—235, *Hermanson*, Finlands ständer, Bilaga I s. I—VII ja *Hägerström* s. 120—122 ja 174—200.

¹⁴ Ks. *Georg Jellinek* s. 681—686 ja *Hägerström* s. 259—268, *Hermanson*, Finlands ständer, Bilaga I s. 4 toteaa, että oikeustiede ja yleinen käsitys ajattelevat ja puhuvat valtiosta ja sen vallasta »alldeles såsom vore staten ett personligt väsende». *Hermanson* kuitenkin toteaa, että »detta innebär emellertid för ingen del antagonendet af ett verkligt, skildt från individerna existerande väsende staten». — »Satsen: staten är subjekt för en egen och varaktig makt är den korta juridiska formel, af vilken vi betjena oss — och måste betjena oss — för att beherska de stadganden som gälla om den högsta maktens utöfning».

¹⁵ Ks. *Hegel* 257 ja 278 § ja tästä *Hägerström* s. 258 ja *Wilenius*, Marx ennen Marxia s. 42—50.

seksi oman tahdon ja tarkoituksen omaavaksi, yksilöiden tahdosta riippumattomaksi ja ihmisiin rinnastettavaksi subjektiksi.¹⁶

e) Valtion tekeminen julkisen vallan subjektiksi ei sinänsä merkinnyt muutosta valtiovallan käyttöön nähden. Vaikka valtiovallan katsottiin kuuluvan valtiolle, joten sen itsensä eikä kenenkään muun katsottiin olevan valtiovallan subjekti,¹⁷ tarvittiin kuitenkin ihmisiä, jotka käyttivät valtiolle kuuluvaa korkeinta valtaa ja määräisivät sen asioista. Korkeimman vallan käyttäjänä saattoi olla joko yksi henkilö, hallitsija tai useampijäseninen orgaani, kansanedustuselin.¹⁸ Valtion käsitäminen henkilöksi, fiktioituksi oikeussubjektiksi, mikä korostaa sen erillisyyttä kansasta, näyttää kuitenkin luonnostaan edellyttäneen, että valtiovallan käyttäjänä on kansasta riippumaton hallitsija. Tämä monarkkinen periaate hallitsi nimenomaan saksalaista valtioteoriaa.¹⁹ Kun nämä teoriat ovat olleet vallitsevina Suomen oikeustieteessä, niin sen valtiokäsitys on rakentunut lähes yksinomaisesti samalle periaatteelle.²⁰

¹⁶ Ks. Krabbe s. 85, 150—153 ja 199, *Ehmke*, Staat und Gesellschaft s. 36—37, *von Oertzen* s. 191—200, *Scheuner*, Das Wesen des Staates s. 226—235 ja *Wilenius*, Marx ennen Marxia s. 58—59.

¹⁷ Ks. *Georg Jellinek* s. 552, *von Oertzen* s. 197—203, *Scheuner*, Das Wesen des Staates s. 248—249, *Hermanson*, Finlands ständer, Bilaga I s. IV, *Erich* I s. 133 sekä kriittisesti *Kelsen*, Staatsbegriff s. 114—140 ja *Hägerström* s. 175, 178—180 ja 257—268.

¹⁸ Ks. *Georg Jellinek* s. 554, *Hermanson*, Finlands ständer, Bilaga I s. I, sama, Juridisk konstruktion i statsrätten s. 12 ja *von Oertzen* s. 203—204.

¹⁹ Ks. *Ehmke*, Staat med Gesellschaft s. 26—49, *Scheuner*, Das Wesen des Staates, *von Oertzen* ja *Hermanson*, Juridisk konstruktion i statsrätten s. 1—32.

²⁰ Monarkkisen valtiokäsityksen näyttää tuoneen Suomen oikeustieteeseen *Hermanson* teoksessaan *Om Finlands ständer, deras förhållande till monarken och till folket*, joka ilmestyi v. 1884. Valaiseva tässä suhteessa on teoksen esipuhe, joka osoittaa, että *Hermansonin* liittyminen monarkkisen valtiokäsityksen kannattajaksi johtui siitä, että hän omaksui *Labandin* metodin, jota hän esitteli jo v. 1878 kirjoituksessaan *Om juridisk konstruktion i statsrätten*. Tunnettua kuitenkin oli, että *Hermanson* myös poliittiselta vakaumukseltaan oli monarkisti. Tässä suhteessa on valaiseva hänen poliittisluonteinen kirjassensa *Svensk konungamakt, parlamentariskt styrelserätt och folkviljan. Med anledning af några under 1914 års meningskonflikter i Sverige förfäktade läror* (1915).

Labandin ohella hallitseva nimi valtioon liittyvän tutkimuksemme auktoriteettina on ollut *Georg Jellinek*. Ks. *Erich*, *Georg Jellinek* ja sama, *Laband*.

Sipposen kuvaus *Hermansonista*, s. 254—260, on jossakin määrin harhaanjohtava, mikä johtuu siitä, että hän on sivuuttanut *Hermansonin* em. julkaisut. Tähän liittyy läheisesti hänen osittainen virhearviointinsa *Ståhlbergista* s. 264, joka

Korkeimman vallan haltijana hallitsija lausui monarkkisen valtio-teorian mukaan valtion tahdon. Tähän tahtoon perustuivat valtion sisäلتöosan velvollisuudet. Muilla ei ollut oikeutta niitä asettaa.²¹ Korkein valta kuului hallitsijalle yksin. Hallitsijaa ei voitu erottaa eikä hallitsijan asemaa muuttaa vastoin hänen tahtoaan.²²

f) Oikeuden suhde valtioon on aina ollut problemaattinen. Siitä, mitä oikeus on, mistä se on peräisin ja mihin se velvoittaa, on olemassa lukuisia teorioita, joihin tässä yhteydessä ei ole tarpeellista puuttua.²³ Kansansuvereniteettioppi johti vallan ja myös oikeuden yhteiskuntasopimuksesta. Oppiin yhdistettiin usein jo em. käsitys muuttumattomasta oikeudesta, minkä mukaan oikeusjärjestys ei ollut ihmisten muutettavissa. Hallitsijasuvereniteettiopin ja sitä seuranneen valtiosuvereniteettiopin mukaan oikeus johdettiin korkeimmasta vallasta, mannermaalla hallitsijasta ja myöhemmin valtiosta, jonka korkeimman vallan haltijana ja asiallisesti oikeudesta määrääjänä hallitsija kuitenkin oli. Englannissa, jossa ei syntynyt kansasta erillistä valtiota, oikeus johdettiin parlamentista, jolle korkein valta käytännössä kuului ja jolle sen teoriassa katsottiin kuuluvan.²⁴

2. Oikeuden riippuvuus valtiosta

a) Valtio pysyi monarkkisissa valtio- ja oikeusteorioissa senkin jälkeen, kun oli jouduttu luopumaan hallitsijan täydellisestä ja yksinomaisesta määräämisvallasta, kaiken oikeudellisen vallan lähteenä.²⁵ Oikeudellinen valta käsitettiin tuolloin staattiseksi. Se oli pysyvä ja muuttumaton. Valtasuhteiden muuttaminen merkitsi toisen valtasubstanssin vähenemistä ja toisen valtamäärän vastaavaa lisääntymistä. Oikeudellinen sitovuus perustui kulloinkin kysymyksessä olevan valtasubjektin

tosin on lainannut Saksan oikeustieteestä monarkkisen valtiokonstruktion, mutta joka ei kuitenkaan käytä sitä alkuperäisessä ideologisessa merkityksessä.

²¹ Ks. *Georg Jellinek* s. 679.

²² Monarkkisen valtion tuntomerkeistä ks. *Erich I* s. 128—133.

²³ Näistä ks. esim. *Krabbe*, passim., *Kelsen*, *Staatsbegriff* passim., *Friedmann*, passim. ja *Seagle*, passim.

²⁴ Saksalaisen ja englantilaisen järjestelmän eroavuuksista ks. *Ehmke*, *Staat med Gesellschaft* s. 25—26.

²⁵ Ks. *Hermanson*, *Finlands ständer*, Bilaga I, *Georg Jellinek* s. 367 ja *von Oertzen* s. 188—208.

tahtoon: valtion (hallitsijan) tahtoon julkisen vallan nojalla annetun määräyksen ollessa kysymyksessä ja sitoumuksen antajan (velvoittautujan) tahtoon yksityisautonomisen sitoumuksen kohdalla.²⁶

Seuraavana asteena kehityksessä oli oikeusjärjestyksen muodollisen sitovuuden ulottaminen valtioon itseensä ja samalla myös sen korkeinta valtaa käyttävään orgaaniin. Tämän selittäminen tuotti tosin vaikeuksia, koska oikeuden katsottiin olevan lähtöisin valtiosta. Teoriassa jouduttiin vaikean loogisen kysymyksen eteen: voiko valtio sitoa itsensä.²⁷ Valtio selitettiin oikeusjärjestyksestä riippumattomaksi sosiaalisesti ilmiöksi. Valtio sosiaalisena realiteettina on oikeuden edellytys. Toiselta puolen valtio on yhtenä oikeussubjektina näin antamansa oikeusjärjestyksen sitoma. Valtiossa on siis kaksi puolta. Se on »Verband» (sozialer Staatsbegriff) ja »Körperschaft» eli oikeushenkilö (juristischer Staatsbegriff).²⁸ Vaikka valtio olikin vain yksi oikeusjärjestyksen edellyttämä oikeussubjekti, kaikki valta, esim. yksityisten ja kuntien kompetenssi, oli kuitenkin siitä lähtöisin. Koska valtio oikeushenkilönä voi toimia ainoastaan orgaaniensa kautta, valtio ja sen orgaanit samaistettiin.²⁹ Teorialla pyrittiin selvittämään perustuslaillisen monarkian valtasuhteet.³⁰ Hallitsija oli korkein ensisijainen orgaani, jolle kuului orgaanisuvereniteetti. Toisaalta myös kansa, jolla ei ollut välitöntä määräämisvaltaa, vaan ainoastaan oikeus valita kansanedustuselin, oli ensisijainen orgaani.³¹ Tässä tilanteessa jouduttiin monimutkaisiin konstruktioihin lähinnä kansanedustuselimen paikan osoittamiseksi.³²

Valtion asioista määrääminen eli toimeenpano kuului tässäkin järjestelmässä hallitsijalle yksin kansanedustuselimen osuuden rajoituksessa

²⁶ Valtion funktiosta ks. esim. *Hermanson*, Om juridisk konstruktion i statsrätten s. 10—32 ja *Kelsen*, Was ist Reine Rechtslehre s. 154—157. Tahdosta oikeudellisen sidottuisuuden perustana ks. *Hermanson*, Till frågan om begreppet rättighet s. 173—190, *Hägerström*, Rätten och viljan s. 57—154 ja *Telaranta* s. 59—71.

²⁷ Ks. *Georg Jellinek* s. 367 ja *Kelsen*, Staatsbegriff s. 132—136. Mainittakoon, että kysymystä pohditaan loogisena ongelmana edelleenkin. Ks. *von Wright*, Norm and action s. 77 ja 91.

²⁸ Ks. *Georg Jellinek* s. 180—183.

²⁹ Ks. *Georg Jellinek* 544 ja *Kelsen*, Staatsbegriff s. 121—132.

³⁰ Ks. *Kelsen*, Staatsbegriff s. 136—140, *Kelsen* puhuu metaoikeudellisen valtiokäsitteen väärinkäytöstä.

³¹ Ks. *Georg Jellinek* s. 585, *Erich I* s. 141—156 ja *Kekkonen* s. 45—47.

³² Tämä vaikeus ilmenee erittäin selvästi *Kekkosen*, s. 43—49, esityksestä.

yksilöiden vapautta ja omaisuutta koskevien säännösten antamiseen.³³ Koko järjestelmä rakentui edelleenkin toimeenpanovallan ja oikeussääntöjen, valtion ja yhteiskunnan sekä hallitsijan ja kansan väliselle vastakohtaisuudelle, jossa eri toimintapiirit olivat täysin erilliset. Oikeusjärjestystä ei vielä käsitetty oikeudellisen tapahtumisen perustaksi, vaan lähinnä teorioihin ja käsitteisiin sidotun vallitsevan oikeustilan toteamiseksi.³⁴

Valtion ottaminen kaiken oikeudellisen tapahtumisen lähtökohdaksi johti muiden oikeusyksiköiden, mm. kunnan, välttämättömään alempi-arvoisuuteen valtioon nähden. Oikeudellisen vallan kiinnittäminen oikeussubjekteihin johti puolestaan niiden periaatteelliseen erillisyyteen ja organisatoorisen yhteistoiminnan mahdottomuuteen. Tämän vuoksi mm. valtion ja kunnan välillä vallitsi aina käsitteellinen jännityssuhde niiden tosiasiallisista suhteista riippumatta.

b) Merkittävää muutosta oikeuden ja valtion keskinäisen suhteen sekä oikeuden ja valtion luonteen selittämisessä merkitsivät ns. Wienin koulukunnan teoriat.³⁵ Nämä teoriat eivät pohjimmiltaan liene, kuten koulukunnan edustajat näkevät, puhdasta oikeusoppia eli tietystä filosofisesta suunnasta ja konkreettisesta oikeusjärjestyksestä riippumatonta oikeuden selittämistä ja selvittämistä.³⁶ Tämä ei kuitenkaan vähennä niiden merkitystä. Osoittamalla, ettei oikeus vaadi lähtökohdakseen valtiota, puhdas oikeusoppi on vapauttanut oikeudellisen tutkimuksen siitä aikaisemmin tieteelliseksi välttämättömyydeksi katsotusta edellytyksestä, että oikeudellinen valta (kompetenssi) kuuluu oikeusjärjestyksen ulkopuoliselle tekijälle, valtiolle ja pohjimmiltaan siihen samaistetulle vallankäyttäjälle, hallitsijalle tai kansanedustuslaitokselle taikka jollekin muulle, esim. tietylle puolueelle.³⁷ Valtion sijasta

³³ Tähän liittyy ideologisesti ja materiaalisesti yksityis- ja julkisoikeuden toisistaan erottamisen keskeisyys. Ks. *Kelsen* s. 284—287.

³⁴ Tämä ilmenee esim. lain ja asetuksen kaksinaiskäsitteitä koskevista opeista. Ks. *Sipponen* s. 79—99. Ks. myös *Bucher* s. 6—7.

³⁵ Wienin koulukunnasta, sen edustajista ja teorioista sekä näiden merkityksestä ks. *Kelsen*, Was ist die Reine Rechtslehre, *Kastari*, Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia ja sama, Hans Kelsenin valtiokäsitys, *Jansson* s. 12, *Ahlman* ja *Brusiin*, Reine Rechtslehre und Rechtsvergleichung.

³⁶ Ks. *Brusiin*, Reine Rechtslehre und Rechtsvergleichung.

³⁷ Ks. *Kelsen*, Was ist die Reine Rechtslehre s. 155—156, *Kastari*, Hans Kelsenin valtiokäsitys s. 15, *Jansson* s. 192—200 ja *Ahlman* s. 13—14.

oikeudellisen vallan lähtökohtana puhdas oikeusoppi pitää perusnormia, joka sen mukaan on tarpeen oikeusjärjestyksen pätevyyden (voimassaolon) muttei sisällön selittämiseksi.³⁸ Oikeudellinen valta ei teorian mukaan ole pysyvä substanssi, vaan oikeusjärjestykseen perustuva kompetenssi.³⁹

Puhdas oikeusoppi teki tarpeettomaksi valtion oikeudellisen vallan lähteenä ja näin ollen myös oikeudellisen tapahtumisen selittämisessä. Kun se näkee valtion yksinomaan vallan lähteenä, on luonnollisena johdopäätöksenä valtion ja oikeusjärjestyksen samaistaminen viimeksimainitun saadessa valtion aikaisemman aseman ja tehtävän.⁴⁰ Teoria siis hävitti valtion. Kun puhdas oikeusoppi lisäksi tarkastelee oikeusjärjestystä yksinomaan teoreettisena ja normatiivisena ilmiönä, kiinnittä-mättä huomiota oikeusjärjestyksen toteutumiseen käytännössä, valtio ei ole sille tarpeellinen oikeudellisen tapahtumisen reaalisenä kiinne-kohtanakaan. Näin ollen on ymmärrettävää, että valtiolle ei sen mukaan jää mitään tehtävää. Kun oikeudellista tapahtumista tarkastellaan oikeustodellisuuden eri perusyksiköiden välisinä suhteina, valtio tarvitaan oikeudellisen tapahtumisen keskeiseksi yksiköksi.

Puhtaan oikeusopin mukainen asennoituminen oikeusjärjestykseen sallii oikeusjärjestyksen käsittämisen dynaamiseksi normijärjestelmäksi. Tällä on kaksi mm. kunnan aseman kuvaamiseen ulottuvaa vaikutusta.⁴¹ Kun oikeudellinen valta on lähtöisin oikeusjärjestyksestä eikä valtiosta, valtio ja kunta ovat oikeusjärjestyksen kannalta katsoen yhdenvertaisia oikeudellisen tapahtumisen kiinnekohtia. Vaikka valtion ja kunnan orgaanien välillä on kullakin hetkellä tietty oikeusjärjestykseen perustuva kompetenssijako ja alistussuhde, niiden väliset suhteet eivät ole muuttumattomia. Oikeusjärjestystä voidaan muut-

³⁸ Ks. *Kelsen* s. 196—227, *Ross* s. 84—85, *Kastari*, Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia, *Jansson* s. 250—259, *Ahlman* s. 8—12 ja *Sipponen* s. 283—285. Puhtaan oikeusopin perusnormi riittää oikeusjärjestyksen loogiseksi perustaksi. Oikeusjärjestyksen faktillista voimassaoloa ja noudattamista se ei sen sijaan takaa. Tätä onkin pidettävä yhteiskunnallisena tosiasiana, jossa vaikuttavat monet erilaiset tekijät.

³⁹ Ks. *Kelsen* s. 196—227.

⁴⁰ Valtion ja oikeuden samaistaminen näyttää olevan vaikeasti ymmärrettävissä, mikä johtuu siitä, että riittävää huomiota ei ole kiinnitetty valtion rajoitettuun funktioon vanhempien teorioiden ja puhtaan oikeusopin välisessä eroavuudessa.

⁴¹ Ks. *Kastari*, Hans Kelsenin valtiokäsitys s. 7.

taa joko valtion tai kunnan orgaanien toimivallan eduksi kummankaan subjektin menettämättä mitään luonteestaan tai sisällöstään. Oikeusjärjestys sallii toisin sanoen kompetenssijaon muuttamisen, mikä ei ollut teoriassa mahdollista kun oikeus käsitettiin staattiseksi ja oikeudellinen valta oikeusjärjestyksen ulkopuoliseksi substanssiksi.

c) Edellä on jo viitattu siihen, ettei puhtaan oikeusopin edellyttämä oikeudellinen kaavio ole oikeudellisessa sääntelyssä välttämätön. Teoria ei näin ollen sovellu kaikkien oikeusjärjestysten kuvaamiseen. Ilmeistä esimerkiksi on, että Zweiseitenteoria vastasi monarkkisen Saksan oikeudellisia ja yhteiskunnallisia realiteetteja ja soveltui näin ollen esittämisaikansa Saksan oikeusjärjestyksen kuvaamiseen.⁴² Selvää toisaalta on, että Zweiseitenteoriakaan ei ole loogisesti välttämätön valtion malli. Juuri tässä suhteessa puhtaan oikeusopin tietoteoreettisilla näkemyksillä oli tärkeä merkitys oikeustieteelle, kun tämä joutui kuvaamaan kansanvaltaisen valtion oikeusjärjestystä.

Puhtaan oikeusopin mukaisen konstruktion soveltuvuus tai soveltumattomuus Suomen oikeusjärjestykseen on siis erikseen todettava. Puhtaan oikeusopin soveltuvuus Suomen valtiojärjestykseen näyttää ilmeiseltä. HM 2 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jolla ei kuitenkaan ole välitöntä mahdollisuutta sen käyttämiseen, koska käyttäminen on HM:ssa uskottu eduskunnalle, tasavallan presidentille ja muille orgaaneille, joilla on myös oikeus yksityiskohtaisemmin säätää siitä. Tämä järjestely edellyttää oikeudellisen kompetenssin perustuvan oikeusjärjestykseen eikä sen ulkopuolisiin tekijöihin. Oikeusääntöjen hierarkkisuus, alemman pätevyyden johtaminen ylemmästä, on niinikään Suomessa täysin selvä. Täysin riidatonta myös on, että esim. valtion ja kunnan orgaanien kulloistakin kompetenssijakoa voidaan muuttaa.

3. Valtion sisältöosaan liittyvistä käsitteistä ja konstruktioista

a) Edellä on selostettu valtioon ja oikeusjärjestykseen sekä niiden keskinäiseen suhteeseen liittyviä teorioita ja käsitteitä. Sen sijaan ei

⁴² Ks. *Heffter*, passim., *Ehmke*, Staat und Gesellschaft ja *Scheuner*, Das Wesen des Staates. Osuvan kuvauksen 1800-luvun Saksasta esittää *Killinen* s. 52–59. Tuon ajan Preussista ja Saksasta, jotka suurella määrällä samastuivat, on useita

vielä ole kosketeltu valtion sisältöosan (ihmisten ja oikeushenkilöiden) asemaa koskevia konstruktioita. Näilläkin on keskeinen merkitys tässä tutkimuksessa. Niitä on käytetty ja edelleen käytetään kunnan ja valtion välisten suhteiden kuvaamisessa. Toisaalta ne realiteetit, joihin nämä konstruktiot liittyvät, koskevat myös kunnan ja yksityisten välisiä suhteita, jotka ovat kunnan aseman toinen puoli.

Valtion sisältöosalla oli alkuaan valtiota ja oikeusjärjestystä koskevista teorioissa täysin passiivinen asema. Sisältöosaan kuuluvien oikeusaseman saatua sekä käytännön tarpeiden että uusien aatteiden ja vaatimusten vaikutuksesta keskeisen sijan myös näissä teorioissa, alkoi syntyä erilaisia konstruktioita ja käsitteitä nimenomaan yksityisten aseman määrittämiseksi ja selittämiseksi. Keskeisiksi ongelmiksi muodostuivat oikeuden jakaminen kahteen osaan, yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen, ja näiden välisen rajan löytäminen sekä subjektiivinen oikeus.⁴³

b) Julkisen ja yksityisen oikeuden välisen rajan etsiminen liittyy erottamattomasti julkisen vallan (valtion) ja yksityisautonomian väliin ongelmaan. Siitä, mikä tämän rajan määrää, esitettiin lukuisia teorioita, jotka rakentuivat eri perusteille. Usein toistettuna on muodostunut klassiseksi kysymys, mitä on yksityisoikeus ja mitä on julkisoikeus, mikä on niiden olemus. Nämä kysymykset eivät kuitenkaan anna täysin oikeata kuvaa ongelman lähtökohdista ja perusteista. Toisen pääteorian ns. subjektiteorian mukaan oikeussuhde on julkisoikeudellinen silloin kun ainakin sen toinen osapuoli on siinä osallisena julkisen vallan kantajana. Kun oikeus on tämän teorian mukaan tahdonvalta, mainittu erokriteeri on luonnollinen ja välttämätön. Subjektiteorialle vastakkaisen intressiteorian mukaan erokriteerinä on oikeussuhteen intressi. Yksityisoikeudessa intressi on yksityinen, julkisoikeudessa sen sijaan julkinen. Tämä erokriteeri on puolestaan luonnollinen ja välttämätön intressiteorialle, jonka mukaan oikeus ei ole

aforistisia luonnehdintoja, kuten »Preussi ei ole maa, jolla on armeija, vaan armeija, jolla on valtio». (Kyllinen s. 52) »Kysymys ei ollut kansasta, jolla on valtio, vaan valtiosta, jolla on kansa» (Ehmke s. 37) Edellä mainitut toteamukset voidaan soveluttaa myös hallitsijan ja hänen virkamiehistönsä sekä valtion suhteeseen, kuten ilmenee mm. tässä alav. mainituista tutkimuksista.

⁴³ Useimmat tekstissä mainituista käsitteistä ja konstruktioista palautuvat roomalaiseen oikeuteen, mutta oikeuskirjallisuudessamme käydyt keskustelut ja väitteet ovat heijastumia 1800-luvun tieteellisestä keskustelusta.

mielivaltaisten tahtojen ase, vaan sen tehtävänä on palvella erilaisia intressejä, ts. tarpeita ja päämääriä. Teoriat perustuvat siis oikeusjärjestyksen ulkopuoliseen systeemiajatteluun ja ne edustavat vastakkaisia käsityksiä oikeuden luonteesta ja tehtävästä. Teorioiden ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla niin vastakkaisia, miltä ne näyttävät, koska ne itse asiassa vastaavat eri kysymyksiin. Subjektiteoria pyrkii antamaan vastauksen siihen, mikä on olennaista yksityis- ja julkisoikeudelle, missä ts. on niiden välinen ero oikeusjärjestyksen kannalta katsoen. Intressiteoria viittaa sen sijaan oikeuden sisältöön esittäen sen, mikä on olennaista kummallekin oikeuden alalle ja mitä päämääriä ne palvelevat. Edellinen koskee siis muotoa, jälkimmäinen sisältöä.⁴⁴ Teoriat saivat kuitenkin myös oikeuspoliittisen merkityksen, jolloin ne muodostuivat erimielisyydeksi siitä, miten yksityisautonomian ja julkisen vallan välinen raja on määrättävä. Tässä suhteessa ne johtivat erilaisiin tuloksiin ja nimenomaan yksityis- ja julkisoikeuden laadullisen erilaisuuden korostamiseen. Vain yksityisoikeuden katsottiin olevan oikeutta tämän sanan varsinaisessa merkityksessä. Julkisoikeuden sen sijaan katsottiin olevan valtaa.⁴⁵ Tämä vastakohtaisuus perustui edellä selostettuihin käsityksiin valtion ja oikeuden luonteesta. Yksityisoikeus oli objektiivisille oikeusperiaatteille rakentuvaa oikeussubjektien keskinäisten suhteiden sääntelyä, joka asiallisesti jäi valtion tehtävien ulkopuolelle. Julkisoikeus johdettiin yksinomaan valtiosta.

Julkis- ja yksityisoikeuden välistä eroa koskevat teoriat eivät näytä sellaisinaan missään soveltuneen voimassa olevan oikeuden kuvaamiseen. Tämä on johtanut teorioiden yhdistämiseen ja modifioimiseen sekä kokonaan uusienkin teorioiden luomiseen.⁴⁶ Kaikesta huolimatta on jouduttu totemaan, ettei teorioiden avulla ole voitu määrätä yksityis- ja julkisoikeuden välistä rajaa sen paremmin voimassa olevaa oikeutta tutkittaessa kuin uutta oikeutta luotaessa. Tämä on joh-

⁴⁴ Tekstissä oleva »ymmärtävä» esitys perustuu lähinnä *Hermansonin* — myöhemmässä oikeuskirjallisuudessamme valitettavasti sivuutettuihin — tutkielmiin. »Om juridisk konstruktion i statsrätten II s. 486—516 ja Till frågan om begreppet rättighet I. Näissa tutkimuksissaan *Hermanson* esittää konstruktioiden loogisen rakenteen lisäksi myös niiden luonteen ja funktion. Viimeksi mainittu on valaiseva ryhmittelyn kannalta ja osoittaa sen mielekkyyden alkuperäisessä ympäristönsään. Oikeuden jaon taustasta ks. myös *Molitor* s. 13—17.

⁴⁵ Ks. *Mayer*, *Verwaltungsrecht* I s. 116—123 ja *Kelsen* s. 285—287.

⁴⁶ Ks. *Huber* s. 518—523.

tunut paitsi siitä, että käytännön realiteetteja ei ole voitu puristaa teorioiden kaavoihin, myös siitä, että-oikeusjärjestyksen muuttuessa yksityis- ja julkisoikeuden eroavuudet ovat muuttuneet ja hävinneet.⁴⁷

Reaalisella pohjalla olevassa tutkimuksessa yksityisen ja julkisen oikeuden välisen rajan etsiminen onkin nykyisin rajoittunut voimassa olevan oikeuden selvittämiseen. Rajanvedossa ei enää tavoitella oikeuden olemuksen ja todellisen luonteen etsimistä. Oikeusjärjestyksen tultua yleisesti hyväksytyksi oikeudellisen vallan lähteeksi ja valtiojärjestyksen kansanvaltaistuttua oikeuden pääalojen välinen laadullinen eroavuus on myös hävinnyt. Yksityisoikeus luetaan kuuluvaksi valtion sääntelypiiriin ja julkisoikeus nähdään puolestaan oikeutena tämän sanan kaikissa merkityksissä.⁴⁸ Yksityis- ja julkisoikeuden eron siirryttyä konkreettisen normijärjestyksen tasolle erokriteereiden merkitys on muuttunut. Kun tällä jaolla on monissa oikeusjärjestyksissä merkitystä oikeusjärjestyksen sisällön, alkuperän (normien antaja) ja soveltamisen (soveltava orgaani, lainkäyttötie) kannalta, normien antamisen ja soveltamisen kuulussa yksityisoikeuden alueella toisille orgaaneille ja henkilöille kuin julkisoikeudessa, erokriteereiden on liityttävä näihin tekijöihin.⁴⁹ Oikeustieteen tehtävänä on selvittää, missä yksityis- ja julkisoikeuden välinen raja tutkimuksen kohteena olevassa oikeusjärjestyksessä kulkee.

c) Suomessa ei edellä mainittua laadullista eroa ole milloinkaan ollut, koska valtion orgaanien, hallitsija mukaan luettuna, valta on perustunut aina oikeusjärjestykseen.⁵⁰ Muutenkin oikeuden jakaantuminen yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen on Suomessa, samoin kuin Ruotsissa, jossa oikeuden jakoa koskevilla teorioilla on ollut vähäisempi merkitys,⁵¹ tapahtunut toisin kuin Keski-Euroopan 1800-luvulla syntyneiden lakikodifikaatioiden maissa, joista teoriat ovat kotoisin.

Suomenkin oikeusjärjestys voidaan kyllä jakaa, kuten edellä jo on mainittu, kahteen normiryhmään, yksityisoikeuteen ja julkisoikeu-

⁴⁷ Ks. Huber s. 523—525.

⁴⁸ Ks. Huber s. 516.

⁴⁹ Yksityis- ja julkisoikeuden erokriteeristä ks. Ross s. 246—251 ja Huber s. 486—523.

⁵⁰ Ks. *Calonius* s. 5, *Wrede* s. 87—134, *Brotherus* s. 15, *Herlitz*, *Grunddragen* s. 21 ja *Sipponen* s. 234—247.

⁵¹ Esim. *Sundbergin* hallinto-oikeuden yleisesityksessä ei kosketella koko kysymystä. *Jägerskiöld*, *Allmän förvaltningsrätt* s. 27 syyttää tästä huolimatta ruotsalaista oikeustiedettä käsitteellisestä ajattelusta tässä suhteessa.

teen. Edellisessä ryhmässä oikeudellinen tapahtuminen noudattaa pääsääntöisesti yksityisautonomisia, jälkimmäisessä puolestaan julkisen vallan käytön edellyttämiä periaatteita. Oikeudellisella tapahtumisella on toisin sanoen kummassakin ryhmässä omat sääntönsä. Oikeuden sisällön osalta Suomessa ei ole kuitenkaan oltu erityisen puhdasoppisia sen paremmin yksityis- kuin julkisoikeudessakaan.⁵² Merkityksetön niiden välinen raja, joka siis ulottuu myös kunnan asemaan, ei kuitenkaan ole.

Kiinteiden, joskin varsin epämääräisten kriteerien varassa on yksityis- ja julkisoikeuden raja lainkäytössä, jossa se perustuu OK 10: 26:een eli siis oikeuden jakamista koskevia teorioita paljon vanhempaan normiin. Sen lähtökohtana on julkiseen valtaan perustuvien oikeussuhteiden kuuluminen hallinnollisen lainkäytön alaan.⁵³ Tässä mielessä siis voidaan subjektiteorian sanoa parhaiten vastaavan Suomen voimassa olevaa oikeutta. Yleensä näyttää kuitenkin olevan syytä suhtautua varoen teoreettisiin lähtökohtiin ratkaistaessa oikeuden jakoon liittyviä Suomen positiivisen oikeuden ongelmia, koska oikeutemme on syntynyt tältäkin osin käytännön lähtökohdista vieläkin enemmän kuin monissa muissa maissa.

d) Subjektiiivisen oikeuden käsite on syntynyt samoista lähtökohdista kuin oikeuden jako yksityis- ja julkisoikeuteen. Subjektiiivisella oikeudella pyrittiin ilmaisemaan oikeudellisen yksikön, oikeussubjektin oikeusasema. Kun oikeusjärjestys ei vielä ollut saavuttanut vakiintunutta asemaa oikeudellisen tapahtumisen perustana, keskustelu ulottui objektiivisen oikeuden eli oikeusjärjestyksen, ja subjektiiivisen oikeuden eli oikeussubjektin aseman keskinäiseen suhteeseen. Eri-mielisyyttä syntyi siitä, perustuiko subjektiiivinen oikeus yksilön asemaan, yksityisautonomiaan, tahtoon tai muuhun vastaavaan oikeusjärjestyksen ulkopuoliseen tekijään vaiko oikeusjärjestykseen itseensä. Oikeusjärjestyksen tultua hyväksytyksi oikeudellisen tapahtumisen lähtökohdaksi subjektiiivisen ja objektiivisen oikeuden keskinäinen suhde tuli periaatteessa selvitetyn, joskin monien ongelmien ratkaisemisessa substantiaaalinen ajattelutapa, joka johti oikeudellisen vallan subjektiiivisesta oikeudesta, yksityisautonomiasta tai tahdosta, on ollut jatkuvasti varsin yleistä.⁵⁴

⁵² Ks. Wrede s. 207—209 ja Holopainen, »Oikeuden jakamisesta» s. 910—916.

⁵³ Ks. Jägerskiöld, *Administrativ myndighet och domstol* s. 33—64.

⁵⁴ Vaikka Hermanson jo v. 1881 ilmestyneessä tutkimuksessaan, *Till frågan*

Subjektiiivisen oikeuden olemusta koskeva tieteellinen erimielisyys on sen sijaan jatkunut aina näihin aikoihin saakka tulematta ja voimatta tulla lopullisesti ratkaistuksi.⁵⁵ Se on kiinteästi liittynyt oikeuden jakamista koskeviin ongelmiin. Tahto ja intressi ovat taistelleet voitosta subjektiiivisen oikeudenkin käsitettä muodostettaessa.⁵⁶ Se, mitä edellä on oikeuden kahtiajaon yhteydessä esitetty näistä teorioista, soveltuu näin ollen myös subjektiiivista oikeutta koskeviin erimielisyyksiin. Subjektiiivisen oikeuden kohdalla tulevat ehkä selvimmin näkyviin teorioiden erilaiset tavoitteet intressiteorian vastatessa siihen, mitä tarkoituksia subjektiiivinen oikeus palvelee ja missä tapauksissa se on myönnettävä, subjektiteorian vastatessa puolestaan siihen, mitä subjektiiivinen oikeus on oikeusjärjestyksen mukaisena ilmiönä.

e) Tässä valossa kumpaakin teoriaa voidaan pitää Suomen nykyisenkin oikeusjärjestyksen mukaisena. Subjektiteoria ilmaisee, että subjektiiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeusjärjestyksen osailmiönä oikeussubjektin oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeutta määrätä jostakin. Toisaalta Suomen oikeusjärjestyksessä annetaan tällainen mahdollisuus tiettyjen intressien takia eikä yksinomaan oikeussubjektin tahdon toteuttamiseksi.⁵⁷ Tämä edellytys ei tietenkään ole tie-

om begreppet rättighet I totesi subjektiiivisen oikeuden olevan oikeusjärjestykseen (objektiiiviseen oikeuteen) perustuvan käsitteen (ks. myös Om lagstiftningen s. 50), mikä kanta välittömästi johtuu oikeusjärjestyksen historiallisesta merkityksestä Suomessa, subjektiiivisen ja objektiiivisen oikeuden suhteesta on 1900-luvulla oikeuskirjallisuudessamme teoretisoitu varsin paljon lähinnä ulkomaisen oikeustieteen vaikutuksesta. Ks. esim. *Rekola*, Saamisoikeuden vanhentuminen I s. 1–4. Subjektiiivisesta oikeudesta Suomen oikeustieteessä ks. *Lehtinen* s. 69–84.

⁵⁵ Kunnan asemaan liittyvän kirjallisuuden osalta voi tässä viitata mm. *Kekkonen* s. 1–19. Tekstissä mainittu ratkaisemisen mahdottomuus johtuu siitä, että asetettuun ongelmaan ei ole oikeata ratkaisua.

⁵⁶ Subjektiiivisen oikeuden luonnetta koskevien kannanottojen vaikutus tutkimusten peruskysymyksiin lienee kuitenkin ollut varsin vähäinen ja kysymyksen käsitteilyä lienee useissa tapauksissa pidettävä vain teosten traditionaalisenä ja obligatoorisena esiosana.

⁵⁷ Niinpä siviiliprosessissa annetaan oikeussuojaa yksityisoikeudellisille intresseille. Ks. *Tirkkonen*, Suomen siviiliprosessioikeus I s. 27. Hallinto-oikeudellista valitusta tutkittaessa suojantarveperiaate on yksi keskeisimmistä periaatteista, toteaa *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 232. Ks. myös *Andersson* s. 184–200. Kuten myöhemmin esitetään, oikeudellinen intressi motivoi myös kunnan jäsenen valitus-oikeuden kunnallisvalituksessa.

Hermanson, Om juridisk konstruktion i statsrätten II s. 489 ja 514 sekä *Till*

teellinen välttämättömyys, vaan yksilön oikeusasemaan nähden omaksuttu tosiasiallinen kannanotto.

Subjektiiivisen oikeuden määrittely tahdonvallaksi kuvaa normatiivista tilannetta. Sen ontologia perustuu yleensä empiirisesti todettaviin normeihin. Subjektiiivinen oikeus on olemassa, jos jokin normijärjestelmä, kuten esim. Suomen oikeusjärjestys antaa oikeussubjektille sellaisen aseman, jota käsitteellä tarkoitetaan, ja tätä normijärjestelmää myös noudatetaan käytännössä. Tässä mielessä voidaan puhua subjektiiivisesta oikeudesta olemassa olevana normatiivisena realiteettina.⁵⁸

Silloin kun oikeusjärjestys otetaan oikeudellisten ilmiöiden ja oikeudellisen tapahtumisen tarkastelun lähtökohdaksi systeemiajattelun mukaiset subjektiiivisen oikeuden määritelmät eivät kuitenkaan hyvin sovellu lähtökohtaan. Tämän vuoksi subjektiiiviselle oikeudelle on etsitty uusia määritelmiä. Niinpä subjektiiivinen oikeus on määritelty objektiivisen oikeuden oikeussubjektille antamaksi kelpoisuudeksi asettaa oman mielensä mukaan tietystä laajuudessa oikeusnormeja.⁵⁹ Vanhoja määritelmiä voitaneen kuitenkin tästä huolimatta käyttää oikeudellisia tilanteita hyvin luonnehtivina ilmaisuina, jos niihin ei sisällytetä alkuperäistä ideologista ainesta.⁶⁰

Silloin kun subjektiiivisellä oikeudella tarkoitetaan oikeusjärjestykseen perustuvaa ilmiötä keskustelu subjektiiivisen oikeuden olemassaolosta ei ole tarpeellista.⁶¹ Muutenkin tämä keskustelu lienee ollut suuressa määrin hedelmätöntä sen vuoksi, että keskustelijat eivät ole pyrkineetkään ymmärtämään toisiaan, vaan ovat omista järjestelmistään ja ajattelutavoistaan lähtien arvostelleet toisten järjestelmien ja ajattelutapojen mukaisia väitteitä.⁶² Keskustelussa on haluttu unohtaa se, että oikeusjärjestykset ovat eri aikoina ja eri maissa rakentuneet eri-

frågan om begreppet rättighet I s. 173—174 huomauttaa intressin merkityksestä, mutta toteaa, että se ei voi sisältyä juridiseen määritelmään.

⁵⁸ Vrt. *Makkonen*, Der Ausdruck »subjektives Recht» in der juristischen Sprache s. 119.

⁵⁹ Ks. *Bucher* s. 26—32 ja 191.

⁶⁰ Kuten *Makkonen*, Der Ausdruck »subjektives Recht» in der juristischen Sprache, s. 121—122, mainitsee, uusikin ilmaisu on esineellinen.

⁶¹ Ks. tästä *Vuorio* s. 47—56 ja *Ross* s. 215—220.

⁶² Ks. esim. *Hägerström*, Rätten och viljan s. 129—139.

laisille perusteille.⁶³ Kun subjektiivisia oikeuksiakaan koskeva kysymys ei ole irroitettavissa oikeustodellisuudesta, teoreettiselle tasollekin pyrkivä keskustelu, jossa pyritään kumoamaan vastakkaiset kannat, saa vahvan oikeuspoliittisen väriytyksen.⁶⁴ Tästä johtuu, että tiettyyn oikeusjärjestykseen liittyvää ongelmaa ei voida selvittää tutkimalla subjektiivisen oikeuden käsitettä apriorisena kysymyksenä ja ottamalla kanta siihen aikaisempien teorioiden perusteella.⁶⁵ Käsitettä voidaan tietenkin käyttää oikeussubjektin aseman kuvaajana. Tällöin sille kuitenkin on annettava tarkoin määritelty, tutkittavaan oikeusjärjestykseen soveltuva merkitys, jolloin käsite kuvaa tämän oikeusjärjestyksen realiteetteja.

f) Tässä tutkimuksessa subjektiivisella oikeudella ymmärretään oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeusasemaa, joka ilmenee erilaisina oikeussubjektin määräämisvallassa olevina käyttäytymismahdollisuuksina. Subjektiiviseen oikeuteen kuuluu toimintavapaus, disponoimismahdollisuus ja kannevalta. Nämä oikeussubjektin mahdollisuudet rajoittavat muiden subjektien vastaavia mahdollisuuksia. Subjektiiviselle oikeudelle on olennaista, että oikeussubjektilla on mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta edellä mainittuihin toimintoihin.⁶⁶ Jos oikeussubjektilla on velvollisuus jonkin tekemiseen, taikka jos toisella on mahdollisuus saada aikaan sama seuraus, kysymyksessä ei ole subjektiivinen oikeus.

g) Subjektiivinen oikeus on yksityisoikeudessa syntynyt käsite. Siinä se oli oikeudellisesti kahden tasa-arvoisen oikeussubjektin välinen suhde. Oikeudellinen yhdenvertaisuus oli sen edellytyksenä. Tämän vuoksi oli julkisoikeudellisten subjektiivisten oikeuksien mahdollisuudesta syntynyt keskustelu ymmärrettävää. Kun julkisoikeus käsitettiin valtiolle kuuluvaksi vallaksi, julkisoikeudellisten subjektiivisten oikeuksien mahdollisuuden kieltäminen oli teoreettisesti perusteltua. Kun valta oli peräisin valtiosta ja siis oikeusjärjestyksen ulkopuolelta, ei

⁶³ Näin ollen en pidä oikeutettuna leimata roomalaisten, Windscheidin tai Iheringin ajattelua mystilliseksi substanssijatteluksi. Vrt. *Hägerström*, *Rätten och viljan* s. 110–120. Toisaalta on tietenkin selvää, ettei nykyistä oikeusjärjestystämme voida selvittää ja kuvata heidän käsitteillään.

⁶⁴ Niinpä subjektiivisen oikeuden mystillisyyttä koskevat väitteet ovat syntyneet toisessa oikeuspiirissä kuin niiden hyökkäyksen kohteina olevat käsitteet.

⁶⁵ Tämä ilmenee havainnollisesti esim. subjektiivista oikeutta koskevasta *Kekkosen*, s. 1–19, esityksestä.

⁶⁶ Ks. *Ross* s. 211–215.

ollut edellytyksiä sellaisen oikeusaseman muodostumiselle, jota subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan. Tilanne muuttui, kun valtionkin vallan katsottiin perustuvan oikeusjärjestykseen ja valtiosta tuli oikeussubjekti. Subjektiiviset julkiset oikeudet tulivat tällöin mahdollisiksi.⁶⁷

Myös subjektiivisia julkisia oikeuksia koskeva keskustelu on suuressa määrin liikkunut voimassa olevan oikeusjärjestyksen ulkopuolisissa kysymyksissä. Ongelma liittyi elimellisesti valtion ja sen sisältöosan välisiä suhteita koskeviin käsityksiin. Tästä syystä teoriat perustuivat suuressa määrin oikeusjärjestyksen sisältöä koskeviin vakaumuksiin ja tavoitteisiin. Valtion ja sen sisältöosan välisiä suhteita säätelevät nimenomaiset normit sitä paitsi yleensä puuttuivat teorioiden syntyaikoina. Loogisin konstruktioin tai muuten tieteellisinä pidettävin menetelmin pyrittiin todistamaan subjektiivisten julkisten oikeuksien normijärjestelmän ulkopuolinen olemassaolo, puuttuminen tai olemassaolon mahdottomuus. Tällä tasolla liikkuva keskustelu ei luonnollisesti ole ympäristöstään erotettavissa.

h) Suomessa subjektiivisia julkisia oikeuksia koskeva tutkimus on rajoittunut pääasiassa ulkomaisessa kirjallisuudessa esiintyneiden ongelmien ja niiden ratkaisujen periaatteelliseen käsittelyyn.⁶⁸ Oman oikeusjärjestyksemme sisältöön liittyvää pohdintaa ei juuri ole harrastettu. Valtion ja sen sisältöosan väliset suhteet ovat Suomessa, kuten ilmeisesti muissakin maissa, muotoutuneet käytännön tosiasioiden mukaisesti teorioiden pääsemättä niihin juuri vaikuttamaan.⁶⁹ Subjektiivisen julkisen oikeuden käsitettä Suomessa on sen sijaan jo kauan käytetty teknillisenä terminä ilmaisemassa yksilön ja julkisen vallan välistä suhdetta, oikeussubjektin lakiin perustuvaa ja siis hallintoviranomaisia sitovaa asemaa.⁷⁰ Tämä oikeussubjektin ja julkisen vallan välistä suhdetta ilmaiseva teknillinen merkitys on jäänyt subjektiiviselle julkiselle oikeudelle senkin jälkeen, kun se on menettänyt ideologisen merkityk-

⁶⁷ Kehityksestä, ongelmista ja teorioista ks. *Hermanson*, Om juridisk konstruktion i statsrätten I, *Oestreich*, von *Oertzen* ja *Scheuner*, Das Wesen des Staates, jotka valaisevat ongelmaa niin käytännöllisenä kuin teoreettisenakin kysymyksenä, sekä *Kekkonen* s. 1—19 ja 121—129, josta ilmenevät ongelman teoreettiset vaikeudet.

⁶⁸ Viitattakoon tässä vain kunnan asemaa koskevasta kirjallisuudesta *Kekkonen* s. 1—19.

⁶⁹ Esimerkkinä voidaan mainita vaalioikeus. Ks. *Kekkonen* s. 130—209.

⁷⁰ Ks. *Ståhlberg* s. 322, 326, 334, 421 ja 430.

sensä. Tässä merkityksessä subjektiivinen julkinen oikeus on todettavissa samoin kuin vastaava yksityisoikeudellinen oikeusasema.

Subjektiivisen oikeuden funktio julkisoikeudessa on yleensä sama kuin yksityisoikeudessa. Kun subjektiivisella oikeudella jälkimmäisessä tarkoitetaan tietynlaista yksityisautonomisen toimivallan piiriin kuuluvaa oikeusasemaa, julkisoikeudessa sillä ymmärretään oikeussubjektin vastaavaa oikeusasemaa alueella, joka kuuluu julkisen vallan käytön piiriin. Subjektiivisella (yksityis)oikeudella ja subjektiivisella julkisella oikeudella voi olla myös erilaiset käyttöalat, kuten esim. omistusoikeuden ollessa kysymyksessä. Yksityisoikeudessa omistusoikeus tiettyyn substanssiin (esineeseen, maa-alueeseen) ilmaisee oikeussubjektien keskinäiset suhteet siihen, julkisoikeudessa taas omistajan aseman julkisen vallan käyttäjiin.

i) Subjektiiviseen oikeuteen liittyy läheisesti käsite perusoikeus. Käsitteellä perusoikeus ymmärretään yleensä yksilöiden kannalta keskeisiä oikeuksia julkiseen valtaan nähden, joita koskevat säännökset pyritään sijoittamaan perustuslakiin, eli siis sitä oikeussubjektin oikeusasemaa, joka Suomessa perustuu HM II luvun säännöksiin.⁷¹ Näin perusoikeudet kuuluvat valtion rakenteeseen. Ne suojaavat yksilöä, mutta samalla ne tarkoitukseltaan ja vaikutuksiltaan ulottuvat yksilön suojaa kauemmaksi. Ne määräävät koko valtion perusrakenteen ja ovat luonteeltaan institutionaalisia.⁷² Ne eivät siis ole yksinomaan subjektiivisia julkisia oikeuksia. Ne suojaavat yksityisiä, vaikkakaan yleensä ei tosin välittömästi perustuslakien, vaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettujen lakien nojalla. Toisaalta ne eivät ole yksilöiden disponoitavissa.

j) Subjektiivisia oikeuksia voi olla vain oikeussubjekteilla. Tämä looginen edellytys on liittänyt oikeussubjektikäsitteen ja sitä koskevan keskustelun läheisesti näihin oikeuksiin.⁷³ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty lukuisia teorioita siitä, mitä edellytyksiä ja ominaisuuksia oikeussubjektilta vaaditaan.⁷⁴ Tämäkin ongelma esitetään usein olemusongel-

⁷¹ Käsitteestä perusoikeus ja perusoikeuksista ks. *Kastari*, Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä ja *Oestreich*.

⁷² Institutionaalisesta suojasta ks. *Holopainen* Omistusoikeus arvokäsitteenä Suomen oikeuskirjallisuudessa s. 330—331.

⁷³ Tästä välttämättömästä yhteydestä ks. em. *Hermanson*, Om juridisk konstruktion i statsrätten II s. 457—468. Ks. myös *Ekström* s. 293.

⁷⁴ Ks. *Ekström* s. 397—398, *Kivimäki—Ylöstalo* s. 120—122 ja *Schnitzer* s. 490.

mana. Kysytään, mikä on oikeussubjektin olemus. Teorioita analysoidaan ja niiden lähtökohtia selvittämällä ongelma palautuu reaaliin tekijöihin.

Ihmisen oikeussubjektius on usein esitetty hänen olemuksestaan (ts. niistä ominaisuuksista, jotka ovat tyypillisiä ihmiselle ja erottavat ihmisen muista elollisista olennoista) johtuvana välttämättömyytenä siitä huolimatta, että monissa oikeusjärjestyksissä ei ole pidetty kaikkia ihmisiä oikeussubjekteina.⁷⁵ Tämä teoreettinen väittämä liittyy niihin oikeuden luonnetta koskeviin käsityksiin, joiden mukaan oikeudelliset suhteet perustuvat oikeudellisiin perusyksiköihin eivätkä oikeusjärjestykseen, julkisoikeus valtion (hallitsijan tai parlamentin) käskyvaltaan, yksityisoikeus yksityisten tahtoon, sitoumukseen, velvoittautumiseen jne. Tämä oletamus lähtökohtana kaikkien ihmisten oikeussubjektius on luonnollinen. Toisaalta on yhtä luonnollista väittää, että vain ihmiset voivat olla oikeussubjekteja, koska keinotekoisilla yksiköillä ei ole oikeudellisten suhteiden ylläpitämiseen vaadittavia ominaisuuksia, lähinnä omaa tahtoa, joka on oikeudellisen perusyksikön välttämätön edellytys.

k) Oikeushenkilön olemusta koskevat klassilliset teoriat lähtevät oikeushenkilön reaalisesta olemassaolosta. Teoreettisesti, ilman reaalisia kiinnekohtia niiden oikeellisuutta tai virheellisyyttä samoin kuin niihin sisältyvien väitteiden mielekkyyttäkään on mahdoton todistaa. Väitteinä fiktioteoria ja organismiteoria ovat kahden vastakkaisen asennoitumisen ilmauksia. Niiden paikkansapitävyys riippuu näin ollen siitä, kumpi asennoituminen käytännössä hyväksytään. Ranskalaisessa ja anglosaksilaisessa oikeuspiirissä on voittopuolisesti hyväksytty edellinen, germaanisessa ja pohjoismaisessa taas jälkimmäinen.⁷⁶ Tämä erilainen asennoituminen perustuu osittain ideologisiin, osittain käytännöllisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin.⁷⁷ Fiktioteoria korostaa individualismia ja suosii julkisen vallan oikeutta määrätä yhteisöjen muodostumisesta, mikä voi tapahtua vain fiktiivisesti ulkoisten tosiseikkojen vaikutuksesta. Organismiteoria korostaa puolestaan ihmisten sosiaalista taipumusta ja yhteiselämän oma-

⁷⁵ Ks. *Ekström* s. 294, *Huttunen* s. 5–9 ja *Ross* s. 219.

⁷⁶ Ks. *Schnitzer* s. 472–476.

⁷⁷ Ks. *Ekström* s. 401–405, jossa todetaan, että oikeushenkilön sallittavuuden edellytykset ovat sekä yhteisöoikeudellisia että valtiollisia.

perusteista luonnetta. Sen lähtökohtana olivat ihmisten omasta aloitteesta, ilman julkisen vallan vaikutusta syntyneet erilaiset yhteisöt, jotka muodostuivat niin elimelliseksi organisaatioiksi, että niille muodostui yksilöiden tahdosta erillinen, todellinen tahto. Tätä yhteisöjen orgaanista luonnetta korostettiin teoriassa selittämällä ne elollisiksi olennoiksi, jotka sellaisina elävät ja tahtovat.⁷⁸

Fiktioteoria ja organismiteoria heijastavat 1800-luvun oikeustieteessä oikeudellisen vallan lähtökohdasta ja subjektista käytyä taistelua, jonka vastakkaisten näkemysten lähtökohdat olivat roomalaisessa ja germaanisessa oikeudessa. Edellisen mukaan kaikki oikeudellinen valta on lähtöisin valtiosta, jolta yhteisöt ovat saaneet oman valtansa, minkä vuoksi valtio on yhteisöihin nähden ensisijainen. Organismiteorian mukaan yhteisöjen valta on sen sijaan alkuperäistä, joten ne eivät ole valtiosta riippuvia, tämän ollessa päinvastoin alhaaltapäin orgaanisesti muodostunut yhteisö. Teoriat edustivat näinollen vastakkaisia käsityksiä myös valtion olemuksesta. Edellisen, roomalaisperäisen käsityksen mukaan valtio oli valtaa, jälkimmäisen, germaanolaisperäisen mukaan se sen sijaan oli organismi.⁷⁹

Kun oikeussubjektia koskevat erilaiset teoriat palautetaan lähtökohtiinsa, havaitaan niiden oikeellisuuden riippuvan käytännön realiteeteista. Teorioiden paikkansapitävyys on näin ollen asiakysymys. Mille kannalle käytännössä on asetuttava, riippuu siitä, millaiseksi kukin oikeusjärjestys tältä osin on muodostunut tai millaiseksi sen halutaan muodostuvan.

Oikeussubjektituden edellytyksiäkin koskeva kysymys on muuttanut luonnettaan oikeusjärjestyksen tultua oikeudellisten ilmiöiden lähtökohdaksi ja selityspäätteeksi. Oikeussubjektia koskeva kysymys on itsenäisten oikeuspiirien olemassaoloa koskeva ongelma. Kysymys on siis siitä, millä perusteella oikeusjärjestys sallii ja edellyttää muodostuvan itsenäisiä oikeuspiirejä. Oikeusjärjestyksen kannalta katsoen, oikeusteknillisesti, ihmiset ovat oikeussubjekteina samanlaisia kuin oikeushenkilöt; heidän oikeussubjektuutensa ei oikeudellisesti ole välttämätöntä. Oikeussubjektin ominaisuus voidaan toisin sanoen normatiivisesti rakentaa mille perustalle tahansa ja myös tämä perusta

⁷⁸ Ks. *Ekström* s. 391–398, *Kivimäki—Ylöstalo* s. 120 ja *Schnitzer* s. 474.

⁷⁹ Ks. *Dahm* s. 117–133.

on normatiivisesti luotavissa. Normatiivisessa katsannossa oikeussubjektin olemassaolo ei ole olemusongelma.⁸⁰

Tältä pohjalta lähtien oikeushenkilöiden suhde jäsenistöönsä ei tarvitse erityistä selitystä. Kun oikeusjärjestyksessä hyväksytään oikeushenkilö, ts. yhteisö tai muu vastaava muodostelma tehdään itsenäiseksi oikeuspiiriksi, merkitsee tämä sitä, että oikeushenkilö on oikeudellisesti jäsenistöstään erillinen yksikkö. Tämä ilmenee oikeushenkilön oikeuspiirin suhteissa (mahdollisen) jäsenistön oikeuspiireihin. Niitä käsitellään erillisinä, joten ne voivat olla myös vastakkaissuhteissa toisiinsa. Oikeushenkilön oikeuspiiristä määrätään sitä koskevien säännösten mukaisesti. Jäsenet eivät voi siitä määrätä sen paremmin yksin, kukin osuudestaan, kuin yhdessäkään, oikeuspiiristä kokonaisuutena. Tämä kuuluu oikeusjärjestyksen edellyttämille oikeushenkilön orgaanille, joiden on toimittava kutakin oikeushenkilöä koskevien säännösten edellyttämällä tavalla.

Oikeushenkilön sisäisissä suhteissa voidaankin erottaa kaksi henkilöryhmää: 1) oikeushenkilön jäsenistö ja 2) sen organisaatio, kuten aikaisemmin jo on todettu. Edellinen ryhmä on funktionaalisesti passiivinen oikeushenkilön toiminnan muodostuessa sen orgaanien toiminnasta. Jäsenistö ei ole edes välttämätön henkilöryhmä. Suomenkin oikeusjärjestys tuntee säätiöt, joilla ei ole jäsenistöä pysyvänä perus-

⁸⁰ Oikeussubjektin ja erityisesti oikeushenkilön käsitteestä puhuttaessa näyttää epäselvyyksien ja erimielisyyksien suurimpana aiheena olleen ja edelleen olevan se *Kelsenin*, s. 176, mainitsema seikka, että oikeussubjektin käsite on samaistettu ihmisen käsitteen kanssa. Oikeussubjektius ei kuitenkaan liity loogisella välttämättömyydellä ihmiseen, vaan ihmisenkin oikeussubjektius perustuu oikeusjärjestykseen. *Kelsen*, s. 178, on ilmaissut tämän asian osuvasti, joskin sellaisella äärimmäisellä loogisuudella, jota ei ole yhteiskunnallisesti aivan helppo hyväksyä: »Die sogenannte physische Person ist somit nicht ein Mensch, sondern die personifizierte Einheit der ein und denselben Menschen verpflichtenden und ermächtigenden Rechtsnormen. Es ist nicht eine natürliche Realität, sondern eine juristische, von der Rechtswissenschaft geschaffene Konstruktion, eine Hilfsbegriff in der Herstellung rechtlich relevanter Tatbestände. In diesem Sinn ist die sogenannte physische Person eine juristische Person.»

Oikeussubjektin ja oikeushenkilön käsitteestä on pidettävä erillään se yhteiskunnallinen ja eettillinen vaatimus, että »jokaisella ihmisyksilöllä on oikeus kaikkialla siihen, että hänen oikeushenkilöllisyytensä tunnustetaan» (Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948, 6 artikla). Oikeussubjektin ominaisuuden irrottaminen ihmisestä ei tietenkään merkitse tämän vaatimuksen kieltämistä ja hylkäämistä.

aineksena. Oikeushenkilön ja sen jäsenistön erillisyyks ilmenee myös niiden oikeuspiirien suhteissa ulospäin. Jäsenten oikeuspiirit eivät ainakaan välittömästi vastaa oikeushenkilön sitoumuksista, eikä oikeushenkilön oikeuspiiri jäsenten sitoumuksista.⁸¹

Oikeushenkilöllisyydestä puhuttaessa on kuitenkin toisaalta muistettava, että oikeushenkilö tarkoittaa vain oikeussubjektiutta, itsenäisen oikeuspiirin olemassaoloa. Oikeushenkilön käsitteestä ei voi tehdä muita oikeudellisia johtopäätöksiä. Oikeussäännösten tulkinnassa niiltä osin, joissa ei ole kysymys oikeussubjektiudesta, on lähdettävä siitä, että oikeushenkilö on yksi ihmisten yhteiselämän organisointitapa. Tämä oikeushenkilöiden ominaisuus voi olla hyvinkin merkityksellinen monien säännösten tulkinnassa. Esimerkkinä voidaan mainita HM 6 §, joka ei sanamuotonsa mukaan koske oikeushenkilöitä. Oikeushenkilöiden jättäminen sen antaman suojan ulkopuolelle aiheuttaisi kuitenkin sen, ettei säännöksen funktio, yksilön oikeuspiirin suojaaminen normaalijärjestyksessä toimivaa lainsäätäjää vastaan, toteutuisi.⁸² Tähän institutionaaliin suojaan liittyvään ongelmaan palataan vielä myöhemmin.

Oikeushenkilön normatiivinen rakenne on siis analyttisesti selvittävissä turvautumatta oikeusjärjestyksen ulkopuolisiin olemuksiin tai niiden kieltämiseen.⁸³ Oikeushenkilöiden faktillinen olemassaolo on selvittävissä kunkin oikeusjärjestyksen perusteella. Oikeusjärjestyksen suhtautuminen oikeushenkilöihin riippuu kulloinkin vallitsevista käsityksistä, jotka vaihtelevat paikallisesti ja muuttuvat ajallisesti. Esim. Suomessa on tässä suhteessa havaittavissa käsityksissä jatkuvaa muut-

⁸¹ Ks. *Kivimäki—Ylöstalo* s. 131.

⁸² Ks. *Kastari*, *Sosialisoinen perustuslaillisista edellytyksistä* s. 34—35.

⁸³ Tässä omaksutulta kannalta lähtien kysymys oikeussubjektin, erityisesti oikeushenkilön eksistenssistä häviää. Oikeushenkilöllä on samalla tavalla normatiivinen eksistenssi kuin ihmisilläkin. Vrt. *Aarnio* s. 346—347. Oikeussubjektin, siis sekä luonnollisen henkilön että oikeushenkilön, ontologiasta puhuminen ei merkitse substanssijattelua siinä negatiivisessa merkityksessä, mikä oikeushenkilöön yleensä liitetään. Kysymyksessä on tällöin sama ongelma kuin kentaurista puhuttaessa. Ks. *von Wright* s. 198—202 ja *Kivinen* s. 78—79.

Tässä omaksutusta lähtökohdasta käsin oikeushenkilön ongelma ei ole ensisijaisesti looginen eikä kielellinen. Tässä suhteessa en yhdy niihin käsityksiin, joita mm. *Lahtinen*, *Till* läran om juridiska personer, ja *Aarnio* edustavat. Ongelmana on mielestäni pikemminkin kysymys luonnollisesta henkilöstä oikeudellisenä käsitteenä. Oikeusjärjestyksen kannalta katsoen oikeushenkilö ei ole pelkkä tunnusnimi, kuten *Lahtisen* esityksestä voi päätellä eikä oikeushenkilön ongelman ydin nähdäkseni liity tunnusnimeen.

tumista. Yleisenä suuntauksena on tässäkin siirtyminen konkreettisesta abstraktiseen. Oikeushenkilöksi hyväksytään jatkuvasti sellaisia oikeudellisia muodostumia, joita ei aikaisemmin ole sellaisina pidetty.⁸⁴

Silloin kun oikeusjärjestys nimenomaan toteaa tietyn muodostuman oikeushenkilöksi tai sen, ettei se ole oikeushenkilö, ei oikeushenkilöllisyydestä synny eikä ole tarpeen tehdä tieteellistä ongelmaa. Jos oikeusjärjestyksen kannanotto ei ole selvä kumpaankaan suuntaan, joudutaan kysymys ratkaisemaan tulkinnalla. Ratkaisuvia tällöin ovat oikeusjärjestyksen edellyttämät, edellä mainitut sisäiset ja ulkoiset suhteet. Oikeushenkilön käsitteestä ei sen sijaan juuri liene apua tulkinnassa sen vuoksi, että Suomen oikeusjärjestys ei ole nimenomaisesti omaksunut mitään teoriaa. Selvää tietenkin on, että johtopäätöksiä ei saa tehdä teorioista, vaan ne on tehtävä teorioiden perustana olevista realiteeteista.

1) Oikeushenkilöt jaetaan yksityisoikeudellisiin (siviilioikeudellisiin) ja julkisoikeudellisiin.⁸⁵ Tätä ryhmittelyä käytetään kahdessa eri merkityksessä, joita ei aina eroteta riittävän selvästi toisistaan. Toisessa merkityksessä jakoa käytetään osoittamaan oikeushenkilöiden vapaaehtoisuutta ja pakollisuutta.⁸⁶ Yksityisoikeudellisiksi sanotaan niitä oikeushenkilöitä, joiden perustaminen ja olemassaolo on vapaaehtoisella yksityisautonomisella pohjalla. Oikeussubjektit voivat pääsääntöisesti perustaa niitä ja myös lakkauttaa ne kutakin oikeushenkilötyyppiä koskevien säännösten edellyttämällä tavalla oman tahtonsa mukaan. Julkisoikeudellisia ovat puolestaan ne oikeushenkilöt, joiden perustaminen ja olemassaolo joko perustuu lakiin (esim. valtio ja kunnat) tai jotka perustetaan julkisen vallan nojalla tiettyjen laissa mainittujen edellytysten ollessa olemassa (esim. yksityistielain mukainen tiekunta). Julkisoikeudellisten yhteisötyyppisten oikeushenkilöiden jäsenyys on pakollinen ja niistä on olemassa omat säännöksensä, joten yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä koskevia säännöksiä ei ole

⁸⁴ Esimerkkinä kehityksestä voidaan mainita, ettei Suomen oikeuskirjallisuudessa 1800-luvun lopulla osakeyhtiöitä pidetty oikeushenkilöinä. Ks. *Hermanson*, Om juridisk konstruktion i statsrätten II s. 457.

⁸⁵ Ks. *Ekström* s. 398—399 ja *Kivimäki—Ylöstalo* s. 122.

⁸⁶ Ks. *Kivimäki—Ylöstalo* s. 123.

Ekström, s. 398, katsoi erottelun voivan tapahtua neljällä, nimittäin: 1) taroituksen, 2) syntyvän, 3) valtiollisen intressin ja 4) valtiollisen toiminnan perusteella. *Ekström* piti ratkaisevimpana neljättä perustetta. Varsinkin nykyisin tämä kriteeri on epämääräisyytensä takia kelvoton eroperusteeksi.

niihin sovellettava. Eräissä tapauksissa on kuitenkin myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden jäsenyys pakollinen.⁸⁷

Toinen jakokriteeri on edellistä epämääräisempi. Sen perustana on oikeushenkilöiden kompetenssin laatu. Yksityisautonomista toimivaltaa käyttäviä pidetään yksityisoikeudellisina, julkista valtaa käyttäviä julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä. Tämä ryhmittely lähtee siitä käsityksestä, että oikeudellinen toimivalta on lähtöisin oikeushenkilöstä, eikä oikeusjärjestyksestä normijärjestelmänä. Kun esim. valtion ja kunnan organit voivat toimia sekä julkista valtaa käyttäen että yksityisautonomisen kompetenssin puitteissa, näiden katsotaan olevan sekä julkis-, että yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä.⁸⁸ Edellä sanotusta ilmenee, että jakokriteerit eivät yhdy, minkä vuoksi ryhmittelyt menevät ristikkäin ja saattavat aiheuttaa sekaannusta. Ryhmittelyt tosin pääsääntöisesti yhtyvät siinä, että julkiseen valtaan perustuvat oikeushenkilöt myös käyttävät julkista valtaa. Ne voivat kuitenkin toimia myös yksityisautonomisen kompetenssin puitteissa.

Kompetenssin laatuun perustuva ryhmittely ei ole suositeltava ennen kaikkea sen vuoksi, että sekin on menettänyt perustansa oikeusjärjestyksen tultua hyväksytyksi oikeudellisen toimivallan lähtökohdaksi. Julkinen valta sen paremmin kuin yksityisautonomienkaan kompetenssi ei ole johdettavissa enää oikeushenkilöstä, minkä vuoksi niitä oikeushenkilöitä, joiden organit käyttävät molempia kompetenssilajeja, ei voida pitää enää kahtena eri yksikkönä. Silloin kun oikeushenkilön käsitettä käytetään ilmaisemaan vain itsenäistä oikeuspiiriä, oikeushenkilökäsitteen substantioivaa ryhmittelyä ei voida käyttää. Oikeushenkilöiden julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen luonne tässä mielessä tarkoittaa vain sitä, että tiettyjen oikeushenkilöiden organilla on oikeusjärjestyksen mukaan mahdollisuus käyttää myös julkista valtaa, kun taas toiset voivat toimia vain yksityisautonomian puitteissa.

m) Edellä esitetyn perusteella on todettava, että sillä, lähinnä saksalaiseen oikeuskirjallisuuteen perustuvalla valtion, yksityis- ja julkisoikeuden sekä subjektiivisen oikeuden käsitteiden ja niitä koskevien teorioiden esittelyllä, jota kunnallisoikeudellisissa tutkimuksissa on viime vuosikymmenien aikana niin runsaasti harrastettu, ei voi olla

⁸⁷ Esim. vesilain (19.5.1961/264) 6 luvun mukainen ojitusyhtiö (6:19 ja 25).

⁸⁸ Ks. Kivimäki—Ylöstalo s. 123.

merkitystä Suomen voimassa olevan oikeuden mukaisen kunnan aseman selvittämiseksi. Tämä johtuu useista syistä.

Ensinnäkin sen ratkaiseminen, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan ja mikä niitä koskevista teorioista on oikea, ei sinänsä auta kunnan asemaan liittyvien ongelmien selvittämisessä. Käsitteiden sisältöön omaksutuilla kannanotoilla ei voi eikä saa olla vaikutusta sen ratkaisemisessa, minkä sisältöinen käsite Suomen oikeuden mukaan valtio on silloin kun on kysymys kunnan asemasta siinä, mikä merkitys teoreettisella valtio-käsitteellä on tässä suhteessa, mikä merkitys julkis- ja yksityisoikeuden välisellä rajanvedolla on kunnan asemaan Suomessa ja onko kunnan oikeus itsehallintoon Suomen oikeuden mukaan subjektiivinen julkinen oikeus. Muiden oikeusjärjestysten perusteella edellä mainittuihin kysymyksiin omaksutuilla käsityksillä ei taas saada näihin kysymyksiin Suomen oikeusjärjestyksen vaatimaa ratkaisua. Kunnan samoin kuin yksityistenkin oikeusasema on kussakin valtiossa yksilöllinen. Ottaen huomioon tässä luvussa esitettyihin teorioihin ja käsitteisiin liittyvien ongelmien luonne voidaan niiden pohtimisen tarkoituksenmukaisuuskin lopuksi asettaa kysymyksenalaiseksi. Teorioiden ja käsitteiden avulla ei näet voida ratkaista, millainen on kunnan asema Suomessa. Vasta sen jälkeen kun kunnan asemaan liittyvät reaaliset ongelmat on selvitetty, voidaan esimerkiksi sanoa, onko kunnan oikeus itsehallintoon subjektiivinen julkinen oikeus. Tällä tiedolla on taas kunnan aseman selvittämisessä ja kuvaamisessa toisarvoisen merkitys. Teorioiden tieteellinenäkään arviointi nykyhetken opillisten käsitysten ja ajatustapojen mukaisesti ei edistä kunnan aseman selvittämistä Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Tällainen arviointi ei myöskään tekisi oikeutta näille toisenlaisten käsitysten ja ajatustapojen vallitessa syntyneille teorioille, joilla on ollut oma mielekäs ja realiteetteihin perustuva funktionsa omana aikanaan ja omassa ympäristössään. Näistä syistä tässä tutkimuksessa ei tullakaan ope- roimaan tässä luvussa selostetuilla teorioilla ja käsitteillä. Edellä oleva selostus on kuitenkin ollut välttämätön ja lienee toivottavasti riittävä toisaalta niiden ongelmien valaisemiseksi, jotka ovat liittyneet em. käsitteisiin ja teorioihin, ja toisaalta näiden eliminoimiseen kunnan aseman selvittämisestä.

II OSA

KUNNAN ASEMAN JA SITÄ KOSKEVIEN KÄSITYSTEN MUODOSTUMISESTA

8 LUKU

SUOMEN YHTEISKUNTAJÄRJESTYKSEN KEHITYS KUNNAN ASEMAN TAUSTANA

1. Kehityksen yleispiirteistä

Suomen yhteiskuntajärjestyksen oikeudellista kehitystä tarkasteltaessa voidaan todeta sen olleen varsin tasaista, ilman jyrkkiä ja äkillisiä hyppäyksiä tapahtunutta muuttumista.¹ Yhteiskuntajärjestyksen oikeudellinen kehitys on seurannut, kuten on luonnollista sellaisessa valtiossa, missä ei ole tapahtunut jyrkkiä ja väkivaltaisia yhteiskuntajärjestelmän muutoksia, yleistä yhteiskunnallista muuttumista. Suomen, vuoteen 1809 saakka muodollisesti Ruotsin ja asiallisesti Ruotsi-Suomen, yhteiskuntajärjestyksen kehittymisellä voidaan sanoa olleen, verrattaessa sitä esim. Keski-Euroopan valtioiden ja myös Tanskan ja Norjan vastaavaan kehitykseen, kaksi pysyvää, joskin käytännössä

¹ Kehityksen pääpiirteistä, ks. *Brotherus* s. 9—66. Kehityksessä oli tosin kaksi keskeytystä, kuninkaan yksinvalta (1680—1719) ja säätyjen yksinvalta (1719—1772), mutta niillä ei ollut katkaisevaa merkitystä yhteiskuntajärjestyksen oikeudellisessa kehityksessä. Päinvastoin voidaan sanoa, että ne tasoittivat sitä, kuten kuninkaan yksinvalta katkaistessaan ylhäisaatelin vallankeskityksen. Ks. *Renvall*, Ruotsin vallan aika s. 145. Hallinnon järjestysmuodon kehityksestä ks. *Ståhlberg* s. 13—36 ja *Willgren*, Historiska utvecklingen.

Ross, Miksi demokratia s. 83—88, antaa näille kehitystekijöille suuren arvon nykyisen kehitysvaiheen perustana.

joskus näkymättömäksi jäänyttä tasoittavaa piirrettä.² Ensiksi yhtenäisellä oikeusjärjestyksellä on ollut, niin kauan kuin kirjoitettuja oikeussääntöjä on ollut olemassa, kaikkea vallankäyttöä sitova merkitys. Sen paremmin hallitsija kuin yhteiskunnallista valtaa omaavat kansanedustuselimetkään eivät saaneet pitkäksi aikaa sellaista yliotetta julkisen vallan käytössä, että ne olisivat pysyvästi kyenneet syrjäyttämään niitä itseään sitovat ja toisten oikeuksia suojaavat normit.³ Feodalismilla ei myöskään ole ollut yhteiskuntajärjestyksemme kehityksessä leimaa antavaa merkitystä. Ruotsi-Suomessa ei syntynyt sellaista pysyvää läänityslaitosta, jossa julkis- ja yksityisoikeudellinen valta olisi itsenäisenä siirtynyt saman henkilön, lääninherran, käsiin.⁴ Tämä koko valtakunnalle yhtenäisen oikeusjärjestyksen edellytys ilmenee yhteiskuntajärjestyksemme kehittymisessä kahteenkin suuntaan. Valtakunnan keskushallituksella ja sen päällä, hallitsijalla, on ollut valvonnassaan hallinto koko valtakunnan alueella. Eri yhteiskuntaluokkia edustavat piirit ovat säilyttäneet merkityksensä julkisen vallan käytössä, mikä heijastuu vielä nykyisessäkin hallintokoneistossamme, vaikka sen taustarakenne, sääty-yhteiskunta on kumoutunut.⁵ Pohjoismaisella »talonpoika vapaudella» ja porvariston erioikeuksilla oli merkittävä osuus kunnan nykyisen aseman kehityksessä, aateliston itsenäisellä asemalla puolestaan valtion hallintokoneiston muotoutumisessa.⁶

2. Yhteiskuntayksiköiden muodostumisesta

a) Yhteiskuntajärjestyksen alkuyksikkö on ollut suku läheisen sukulaisuuden rajat ylittäväksi yhteiskunnalliseksi instituutioksi muodostuneena.⁷ Yhteiskunnallinen järjestäytyminen on kehittynyt siis

² Tanskan ja Norjan kehityksestä ks. *Herlitz*, NOR I s. 34—39 ja *Jutikkala*, Juuria s. 76—77. Saksan kehityksestä ks. *Dahm* s. 194—262.

³ Ks. *Calonius* s. 5, *Wrede* s. 87—134, *Brotherus* s. 15, *Herlitz*, Grunddragen s. 21 ja *Sipponen* s. 234—247.

⁴ Ks. *Jutikkala*, Juuria s. 41—59. Feodalismista ja sen vaikutuksista ks. *Jutikkala*, Uudenajan taloushistoria s. 17—18 ja 49—66. Feodalisista omistusoikeuskäsityksistä ks. *Jutikkala* s. 142—162.

⁵ Tässä tarvitsee viitata vain myöhemmin puheeksi tuleviin kaupunkien erioikeuksiin.

⁶ Ks. *Herlitz*, Grunddragen s. 62—65 ja 175—178 ja *sama*, NOR I s. 47—54 ja 68—83.

⁷ Ks. *Herlitz*, Grunddragen s. 11 ja 14 ja *Jutikkala*, Juuria s. 9—11.

suvusta laajempiin yksiköihin, eikä päinvastoin, kuten oikeustieteessäkin aikaisemmin oletettiin.⁸ Sukujen jäsenten luvun lisääntyessä muodostuivat kylät. Ne syntyivät alkuaan haja-asutuksena, mikä asutusmuoto on Suomessa säilynytkin vallitsevana länsi-Suomea lukuunottamatta, jonne muodostui ryhmäasutusta.⁹

Ryhmäasutuksessa kylä muodosti taloudellisen yhteistoiminnan yksikön.¹⁰ Kylää suurempi sukujen välisen yhteistoiminnan yksikkö, pitäjä, lienee muodostunut uskonnollisilla perusteilla ja jäi elämään kristillisenä seurakuntana, mikä sitten myöhemmin muodostui nykyiseksi kunnaksi. Pitäjä kehittyi myös itsehallinnolliseksi oikeuspiiriksi.¹¹

Pitäjää suuremmaksi yhteistoimintayksiköksi muodostui kihlakunta, jonka vapaat miehet neuvottelivat ja tekivät sopimuksia käräjillä.¹² Kihlakunnasta muodostui oikeudenkäyttöyhteisö ja sen johtajista tuomari.

Suomen kihlakunnat, jotka olivat alueeltaan suuria, tulivat oikeudenkäytössä tuomarin virka-alueiksi. Toiminnallisena yksikkönä oli kihlakunnan osa, hallintopitäjä, joka ei aina rajoiltaan yhtynyt kirkkopitäjään.¹³

Alhaalta päin muodostuvan yhteistoiminnan suurimmiksi yksiköiksi tulivat maakunnat. Yhteistoimintayksikön suurentuessa johtajavaltaisuus näyttää lisääntyneen niin, että maakunnan päälliköllä, kuninkaalla oli tämän yhteisön johtajana suuri vaikutusvalta ja selvästi muiden asemasta poikkeava asema. Maakunnan käräjillä ratkaistiin sellaiset riidat, jotka ulottuivat kihlakuntien rajojen ylitse.¹⁴

b) Edellä pääpiirteittäin kuvattu alhaaltapäin syntynyt ihmisten yhteistoiminnan alkuasetelma muuttui vähitellen katsomusten muututtua ja yhteisten tehtävien lisääntyttyä. Vaikutusvalta keskittyi yksille henkilöille, uudet tehtävät vaativat hoitajikseen erityisiä toimihen-

⁸ Ks. *Jutikkala* s. 11—21, *sama*, Kylänkeskisen yhteistoiminnan historiaa s. 120—125 ja *Haataja* s. 1—8.

⁹ Ks. *Jutikkala* s. 11—21.

¹⁰ Ks. *Jutikkala* s. 17—49 ja *Haataja* s. 22—26.

¹¹ Ks. *Oja* s. 69 ja *Renvall*, Pitäjäyhteisöjen kokoukset s. 79. Vrt. *Jutikkala*, *Juuria* s. 11—12.

¹² Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 14—16, *Jutikkala*, *Juuria* s. 12—13, *Renvall*, Pitäjäyhteisöjen kokoukset s. 95—96 ja *Soikkanen* s. 10.

¹³ Ks. *Willgren*, *Historiska utvecklingen* s. 42, *Renvall*, Pitäjäyhteisöjen kokoukset s. 95—96 ja *Jutikkala* s. 92—93.

¹⁴ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 13—14 ja *Jutikkala*, *Juuria* s. 12—13.

kilöitä.¹⁵ Tämän yhteistoiminnan saattoi kokonaan toisiin uomiin ulkopuolisen mahtitekijän puuttuminen siihen. Ensimmäisenä tällaisena ulkopuolisena valtana oli kirkko, joka uusine oppeineen alkoi syrjäyttää vanhoja katsomuksia ja tapoja sekä asettaa rasituksia.¹⁶ Kirkon syrjäyttäväksi valtatekijäksi tuli myöhemmin valtio ja sen edustaja kuningas ulkopuoliseksi mahtitekijäksi kehittyvänä voimana.¹⁷ Jo keskiajalla hahmottumassa ollut, mutta vasta uudella ajalla nykyaikaiseksi valtioksi muodostunut keskusvalta pääsi vaikuttamaan niin paikallisten yhteisöjen organisaatioon kuin sen tehtäviin ja rasituksiin.¹⁸ Valtion vaikutusvalta pyrki näkyviin nimenomaan kihlakunnan organisaatiossa jo 1300- ja 1400-luvuilla vaatimuksena saada nimittää kihlakunnan tuomari ja nimismies, mitkä vaatimukset aikaa myöten toteutuivatkin, kuitenkin niin, että vasta 1600- ja 1700-luvuilla nämä toimenhaltijat katsottiin valtion virkamiehiksi.¹⁹ Kansan osuus käräjillä vähitellen väheni, aikaa myöten pysyväksi muodostuva lautakunta tuli niiden toiseksi osaksi.²⁰ Käräjien merkitys kansaa edustavana orgaanina ja kansan suojana säilyi tästä huolimatta kuitenkin pitkään. Käräjien tuomio hallinnollisten päätösten täytäntöönpanossa ja suorittamattomien rasitusten pakkotäytäntön edellytyksenä vaadittiin aina 1600-luvun loppupuolelle saakka.²¹ Käräjillä valittiin alkuaan myös valtiolle tulevien verojen kantamisesta huolehtivat verokuntamiehet. Tehtävä oli aluksi luottamustoimi, rasitus, jota verovelvolliset vuoronperään hoitivat. Tämäkin tehtävä muuttui vähitellen valtiolliseksi ja näin veronmaksajatkin tulivat välittömästi kosketuksiin valtion kanssa. Verojen lisäksi asetettiin ylhäältäpäin veronmaksajien itsensä suoritettavaksi rasituksia, kirkon ja pappilan rakentaminen ja ylläpito, teiden raken-

¹⁵ Ks. *Jutikkala* s. 84, *sama*, Juuria s. 13–14, *Oja* s. 72–74 ja *Soikkanen* s. 9–13.

¹⁶ Ks. *Jutikkala* s. 60, *sama*, Juuria s. 24–30, ja *Renvall*, Ruotsin vallan aika s. 18.

¹⁷ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 17–24, *Jutikkala*, Juuria s. 30–40 ja *Renvall*, Ruotsin vallan aika s. 27–31.

¹⁸ Ks. *Jutikkala*, Juuria s. 80–83, *Renvall*, Ruotsin vallan aika s. 139–146 ja *Kiuasmaa* s. 22 ja 452.

¹⁹ Ks. *Blomstedt* s. 21–40 ja 158–211, *Jutikkala* s. 176–179 ja *Soikkanen* s. 19–20.

²⁰ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 38–39 ja *Hemmer* s. 137.

²¹ Ks. *Jutikkala* s. 281.

taminen ja ylläpito, kyyditys jne.²² Näistä muodostui aikaa myöten yleiseen lakiin perustuvia velvollisuuksia.

c) Ihmisten keskinäisen yhteiselämän valtiollistumisen rinnalla yhteiskunnassa tapahtui myös sosiaalisia ja taloudellisia rakennemuutoksia. Sukujen eriarvoistuminen ja siihen erottamattomasti liittyvä tehtävien jako eri yhteiskuntaluokille johtivat sääty-yhteiskunnan muodostumiseen. Säätyjako oli paitsi sosiaalinen myös oikeudellinen ja hallinnollinen instituutio, jonka vaikutus ulottui myös ihmisten yksityisoikeudelliseen asemaan. Säädyt, joita oli neljä, aatelisto, papisto, porvaristo ja talonpojat, olivat edustettuina valtiollisessa päätöksenteossa, ensiksi maakunta- sitten valtiopäivillä. Säätyjen erilaiset intressit johtivat luonnollisesti niiden keskinäiseen taisteluun yhteiskunnallisesta vallasta ja taloudellisista rasituksista. Niiden yhteisenä, valtion kokonaisuutena edustavana vastapuolena oli kuningas, joka tässä ominaisuudessa ja omia pyrkimyksiään ajaessaan tarpeen ja tilanteen mukaan tukeutui vuoronperään eri säätyihin toisten säätyjen vastarinnan voittakseen.²³

Säätyjako ja säätyjen välinen tehtäväjako ulottuivat myös koko hallintokoneistoon. Aateliston asema ja oikeudet liittyivät lähinnä valtion palvelemiseen, muiden säätyjen taas paikallishallintoon, niiden omaan asemaan vaikuttaviin tehtäviin.²⁴

d) Edellä kuvattu hallintoalueiden ja hallintokoneiston muodostuminen koski maaseutua ja talonpoikia. Hallinnon valtiollistuminen koski talonpoikien asemaa ja osuutta yhteiskunnassa, joiden pääpaino oli rasituksilla, verojen maksamisella ja erilaisten tehtävien suorittamisella. Nämä valtion asioiden hoidon kannalta passiiviset tehtävät eivät edellyttäneet eivätkä sallineet laajaa itsehallintoa. Talonpojiston aseman painopiste muodostui tämän takia yksilöllisen omistusoikeuden ja sen takaaman itsenäisyyden ja riippumattomuuden puolelle. Kun yhteisten tehtävien hoito merkitsi rasituksia, itsehallinto oli merkityksellistä vain, jos se pystyi estämään rasitusten syntymisen.²⁵

²² Ks. *Jutikkala* s. 91–95, *Oja* s. 72–74 ja *Soikkanen* s. 17–19.

²³ Ks. *Jutikkala*, Sääty-yhteiskunta Suomessa, *sama* s. 84–86 ja 138–176, *Renvall*, Ruotsin vallan aika s. 139–146 sekä *Herlitz*, *Grunddragen* s. 18–19 ja 66–72.

²⁴ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen*, passim.

²⁵ Ks. *Herlitz*, *NOR I* s. 41 ja 45–49 ja *Jutikkala*, Sääty-yhteiskunta Suomessa s. 123–125 ja *Soikkanen*, Keskeisiä tekijöitä s. 127–128.

e) Kokonaan toisenlaiseksi muodostui tilanne kaupungeissa, joita alkoi syntyä käsityön ja kaupan keskittyessä niiden harjoittamiselle edullisiin paikkoihin. Porvariston elinkeinot, jotka merkantilistiseksi muodostuvassa valtiossa olivat valtion päämäärien kannalta ensisijaisia, edellyttivät yhdessä asumista sekä kaupunkien asukkaiden yhteistoimintaa. Kaupunkien yhteisten tehtävien hoitamisessa itsehallinnolla oli tärkeä merkitys. Kaupungit muodostuivat tästä syystä aina nykyisen kuntalaitoksen perustamiseen saakka itsehallintopyrkimysten tärkeimmäksi piiriksi.²⁶

Kaupunkien erikoisasema perustui alkuaan kaupungin ja kuninkaan väliseen sopimukseen ja viimeksi mainitun antamiin privilegioihin.²⁷ Privilegiokirjoista muodostui kunkin kaupungin erikoisoikeus, jolla on eräissä suhteissa merkitystä vielä nykyisinkin. Privilegioissa kuningas luopui hänelle kuuluvista hallinnollisista oikeuksista ja antoi niihin liittyvät tehtävät kaupungeille itselleen. Kaupungit puolestaan sitoutuivat erilaisiin velvollisuuksiin kuningasta kohtaan. Privilegioista tuli molempia osapuolia velvoittavaa oikeutta.

Vaikka kuningas ei voinutkaan sitoa seuraajiaan, privilegioista tuli pysyviä sen vuoksi, että uuden kuninkaan katsottiin huonosti puolustavan lakia ja oikeutta, mikä oli hänen velvollisuutensa, jos hän mieltä valtaisesti muutti voimassa olevaa järjestystä. Kun kaupunkien privilegit olivat erilaisia, niin niiden oikeudellinen status muodostui yksilölliseksi siitä huolimatta, että kaupungeille tuli 1300-luvun puolivälistä lähtien oma oikeus, kaupunkoja varten säädetty ja niiden erikoisoloihin soveltuva kaupunkilaki.²⁸

Vaikka kaupungeilla oli itsehallinto, niistä ei tullut valtiosta ja kuninkaasta riippumattomia. Kaupungin hallintokoneistoon kuului kaupunkilain mukaan kuninkaan virkamies, kuninkaan vouti, joka osallistui alkuaan niin lainkäyttöön kuin hallintoonkin. Myöhemmin voutin tehtävät rajoittuivat hallinnon valvontaan ja täytäntöönpanoon. Kaupungin omia orgaaneja olivat pormestarit ja raati, jotka muodostivat maistraatin. Maistraatti huolehti siis sekä lainkäytöstä, että hallinnosta. Alkuaan maistraatin jäsenet olivat määrääjäksi valittuja luot-

²⁶ Kaupunkien perustamisesta ja kehittämisestä ks. *Jutikkala*, Suomen kaupunkien synty ja kehitys s. 403–405, *Aimo Halila I* s. 9–13 ja *Herlitz*, Grunddragen s. 28 ja 39–41.

²⁷ Privilegioista ks. *Herlitz Privilegier* s. XVI–VLI.

²⁸ Ks. *Herlitz*, Grunddragen s. 29.

tamusmiehiä. Myöhemmin jäsenyys tuli pysyväksi viraksi. Maistraatin jäsenten, ennen kaikkea pormestareiden nimittämisoikeudesta syntyi sitten 1600- ja 1700-luvuilla ankaraa kiistaa itsehallintoon puolustavien kaupunkien ja keskitettyyn määräämisvaltaan pyrkivän kuninkaan ja hänen edustajiensa välillä. Kaupungin asukkaiden luottamusmiehinä olivat maistraatin luonteen muututtua kaupungin vanhimmat, etevimmät porvarit, kaupunginoltermannit ja taksoitusporvarit.²⁹

Edellä on jo todettu maaseudun ja sen säädyn, talonpoikien, tehtävien passiivisuus ja siitä johtuva hallinnon lähes yksinomaisen rasituksen luonteisuus. Ruotsi-Suomen oikeudessa kaikkina aikoina vallinneen periaatteen mukaisesti veroja ja muita rasituksia ei saanut määrätä ilman asianomaisten ja myöhemmin heitä edustavien elinten suostumusta. Tämä periaate, joka ei estänyt pysyvien verojen ja rasitusten syntymistä ja jonka merkitys oli monissa tilanteissa vain muodollinen, merkitsi joka tapauksessa sitä, että asianosaisilla oli sananvaltaa niissä rasituksissa, jotka heille oli asetettu. Sama koski myös yleiseen lakiin sisältyviä erilaisia rasituksia, koska lain säätämiseen vaadittiin niin ikään aluksi kansan, myöhemmin säätyjen suostumus.³⁰

Edellä mainittu periaate oli voimassa myös kaupunkien ja porvaristoon nähden. Valtion ja kaupunkien taloudelliset suhteet muodostuivat kuitenkin kokonaan toisenlaisiksi ja komplisoidummiksi kuin vastaavat valtion ja talonpoikien suhteet. Kaupunkien yhteisten tehtävien hoitaminen vaati runsaasti varoja virkamiehistön palkkaamiseen, rakennusten ja laitteiden tekemiseen ja ylläpitoon jne. Kaupungin aktiivisen ja valtiota hyödyttävän aseman vuoksi valtio myönsi niille erilaisia etuja ja oikeuksia, jotta kaupungit olisivat voineet suorittaa tehtävänsä. Tällaisia kaupungeille myönnettyjä oikeuksia olivat kaupungin alueiksi annettu maa ja usein myös kaupunkien käyttöön luovutetut niiden alueiden ulkopuolella sijaitsevat tilat, kaupungeille annetut valtion tulot ja niille myönnetty oikeudet toisia säätyjä sekä kauppaa ja liikennettä rasittavien maksujen kantamiseen. Nämä kaupungeille myönnetty edut ja oikeudet antoivat aiheen moniin valtion ja kaupunkien välistä oikeudellista suhdetta koskeviin erimielisyyksiin. Tällaisia syntyi mm. siitä, oliko nämä edut ja oikeudet luovutettu kaupungeille

²⁹ Kaupungin organisaatiosta ks. *Aimo Halila* I s. 47—138 ja 211—258. Pormestareiden nimittämisoikeudesta ks. myös *Erkki Lehtinen* s. 150—161.

³⁰ Verotusoikeudesta ks. *Brotherus* s. 15—16 ja 36, *Herlitz*, *Grunddragen*, passim., *sama*, *NOR* I s. 97—98 ja *Renvall*, *Ruotsin vallan aika*, s. 178—179 ja 389.

yleisesti vaiko tiettyjen tehtävien suorittamista varten. Tällä erotte-
 lulla oli merkitystä etujen ja oikeuksien pysyvyyteen nähden. Jos ne
 oli luovutettu kaupungeille yleensä, niitä pidettiin peruuttamattomina,
 jos ne oli tarkoitettu tiettyjen tehtävien suorittamiseen, valtio voi ne
 peruuttaa ottamalla samalla tehtävät itselleen. Tehtävien luonne oli
 sinänsä moniselitteinen, koska lähtökohtana oli se, että paikalliset teh-
 tävät olivat kaupunkien omia ja kuninkaan ja hänen virkamiestensä
 vaikutus kaupungin sisällä pyrittiin eliminoimaan. Toiselta puolen val-
 tion kannalta oli välttämätöntä, että kaupungeille kuuluvat tehtävät
 suoritettiin, katsottiinpa ne sitten niiden omiksi tai valtion tehtäviksi.³¹
 Kaupunkien itsehallinto ei siis ollut alun alkaenkaan niiden yksityinen,
 valtiota liikuttamaton asia.

f) Suvusta alkunsa saaneen ihmisten yhteistoiminnan kehitys johti
 siis jatkuvaan keskittymiseen. Yhteiselämän ylimmäksi organisaatioksi
 tuli valtio. Jälkikäteen tarkasteltuna tämä kehitys tuntuu luonnolliselta
 ja välttämättömältä. Kehityksen kokeneiden silmin muutos ei ollut
 yhtä luonnollinen eikä välttämätön. Muutos merkitsi — silloin kuten
 nytkin — totutusta ja oikeaksi katsotusta elämänmuodosta luopumista.
 Se olikin paitsi kunkin hetken tosiasiallisten voimasuhteiden, myös
 erilaisten ideologioiden välisen taistelun tulos.³² Tästä syystä kehitys oli
 hidasta ja epäyhtenäistä, mihin tietysti vaikuttivat myös silloiset kul-
 kutiet ja tiedotusvälineet harvaan asutussa, pinta-alaltaan suuressa
 maassa.

Keskiajalla alkanut paikallisen itsehallinnon vallan vähentyminen ja
 valtion täydellistyminen jatkui uuden ajan alussa. Valtion keskitetyn
 hallintokoneiston luominen 1600-luvulla päätti kulloinkin valtaa käyt-
 tävien henkilöiden ja rymien yläpuolella olevaan valtioon johtaneen
 kehityksen. Siihen kuului kiinteän koneiston luomisen ohella hal-
 linnon ja lainkäytön toisistaan erottaminen ja kihlakunnantuomarin
 muuttuminen lainkäytön erikoisvirkamieheksi, ammattituomariksi, mikä
 lopullisesti merkitsi kihlakunnankäräjien itsehallinnollisen luonteen
 häviämistä.³³ Kihlakunnankäräjien toimialan supistumista merkitsi

³¹ Tekstissä mainituista kaupunkien ja valtion suhteista ks. *Sundberg*, *Stapel-*
stadsrätten, passim. ja *Aimo Halila* II s. 109—130.

³² Kruunun ja kaupunkien välisistä erimielisyyksistä ja niiden syistä ks. *Aimo*
Halila I s. 92—104 ja II s. 61—68 sekä *Erkki Lehtinen* s. 140—161. Maaseudun
 vastaavista ilmiöistä ks. *Soikkanen*, *Keskeisiä tekijöitä* s. 127—128.

³³ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 113—114 ja *Jutikkala* s. 176—179 ja 281—282, josta

myös eri hallintotehtävien spesialisoituminen ja monimutkaistuminen, mikä johti erityisten asiantuntija- ja ammattielinten, mm. maanmittausvirkakunnan syntymiseen. Lääninhallinnon organisoiminen lisäsi valtion paikallishallinnon tehokkuutta.³⁴

g) Uuden ajan alkuun sijoittuva uskonpuhdistus vaikutti ratkaisevasti maaseudun paikallishallintoon. Katolisen uskonnon ja kirkon syrjäytyminen luterilaisuuden tieltä loi edellytykset maaseudun itsehallinnon uudelle subjektille, seurakunnalle. Luterilainen kirkko ei näet korostanut erillisyyttään valtiosta kuten katolinen kirkko. Kirkko pysyi tosin valtiosta erillisenä instituutiona, jolla oli omat säädöksensä. Niiden säätäminen kuului kuitenkin valtion lainsäädäntöorganien kompetenssiipiiriin ja ne olivat siten luonteeltaan »valtion oikeutta». Papisto muuttui valtakunnan yhtenä säätynä asemaltaan valtion virkakunnaksi ja kirkon tehtäväpiiriin katsottiin kuuluvan, mm. juuri siitä syystä, että papisto oli nimenomaan maaseudulla valtion ja esivallan edustaja, uskonnollisten asioiden ja niihin kuuluvien hyväntekeväisyystehtävien sekä sairaan- ja köyhäinhoidon lisäksi lähes kaikki muutkin paikalliset talous- ja hallintoasiat. Kirkon näin maallistuessa seurakunnista tuli luonnollinen paikallisen itsehallinnon yksikkö, jonka hoidettaviksi tulivat kihlakunnanoikeuden toimivaltapiirin ulkopuolelle jääneet entiset ja uudet yleishallinnolliset tehtävät.³⁵ Selvyyden vuoksi todettakoon, että käräjille jäi edelleenkin sellaisia tehtäviä, joiden nykyään katsotaan kuuluvan hallintoon.

3. Nykyistä kuntalaitosta edeltänyt paikallishallinto

a) Uudella ajalla tapahtui siis täydellinen muutos maaseudun paikallishallinnon organisaatiossa, johon luottamusmiesten lisäksi tuli teh-

ilmenee, että hallinnon irtaantuminen lainkäytöstä tapahtui hitaasti 1600- ja 1700-luvuilla. Ammattijuristien tulolla tuomareiksi oli ratkaiseva vaikutus hallinnon irtaantumiselle lainkäytöstä, koska näillä ei ollut edellytyksiä paikallisten hallinto-tehtävien hoitamiseen.

³⁴ Ks. *Jutikkala* s. 281—282. Tuomareiden muuttumisesta ammattivirkamiehiksi ks. *Blomstedt* s. 261—272. Virkamiesten ammattipätevyyden tähdentämisestä ks. *Erkki Lehtinen* s. 160.

³⁵ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 63, *Juva* s. 31—32, *Heilimo* s. 17—35 ja *Soikkanen*, *Keskeisiä tekijöitä* s. 129.

tävien lisääntyttyä uusia palkattuja toimihenkilöitäkin. Hallinto tuli osittain valtion orgaaneille, joille kuuluivat oikeudenhoitoon läheisesti liittyvät järjestys- ja muut hallinto- sekä täytäntöönpanotehtävät. Osittain se jäi papiston johtamalle paikalliselle itsehallinnolle. Paikallinen itsehallinto siirtyi myös oikeudellisesti papiston privilegioiden varaan, vaikka asiallisesti se oli maaseudun asukkaita, ennen kaikkea äänivaltaista osaa, talonpoikia, koskevaa hallintoa. Hallintokoneisto säilyi rakenteellisesti tällaisena nykyisen kunnallishallinnon alkamiseen saakka.

b) Kaupungeissa ei sen sijaan tapahtunut vastaavaa rakenteellista muutosta. Niiden hallintokoneisto jäi entiselleen, lähtökohtaisesti itsehallinnolliselle pohjalle. Valtiojohtoisuuden vaikutus ilmeni valtion edustajien vaatimuksissa saada nimittää tai ainakin olla mukana nimittämässä kaupungin toimihenkilöitä, lähinnä pormestareita. Nimittämisoikeudesta käydyissä taisteluissa päädyttiin sittemmin 1700-luvulla kompromissiin. Valtion orgaanit nimittivät pormestarin kaupungin ehdollepanemista henkilöistä ja saivat oikeuden vahvistaa muiden maistraatin jäsenten vaalin.³⁶

Pyrkimys keskusjohtoisuuteen näkyi myös vaatimuksissa saada valvoa kaupunkien hallintoa ja taloudenhoitoa. Valvovaksi viranomaiseksi tulivat lääninhallinnon uudistamisen jälkeen maaherra ja hänen virastonsa, lääninhallitus.

Kaupungin taloudenhoidon valvonta, jonka oikeudellinen perusta oli jo kaupunkilaissa, oli jo aika ajoin ja paikka paikoin hyvinkin tarkkaa. Kaupungeille pyrittiin saamaan hyväksytyt talousarviot ja taloudenhoitoa valvottiin hyvinkin yksityiskohtaisesti. Valvonta ulottui myös eri hallintotehtävien suorittamiseen. Sellaiset lakiin perustuvat tehtävät kuin rakennus- ja palotoimi olivat tarkan valvonnan kohteina. Keskushallinnon valvontatilaisuuksia ja -mahdollisuuksia lisäsi se, että kaupungit jatkuvasti halusivat ja toivoivat valtiolta tuloja ja avustuksia joko yleensä niille kuuluvien tai tiettyjen valtiollisiksi katsottujen tehtävien hoitamista ja myös virkamiesten palkkaamista varten.³⁷

Edellä kuvattu kaupunkien hallinto oli porvariston hallintoa. Kaupungeissa asui muitakin säätyläisiä, aatelistoon ja papistoon kuuluvia sekä säätyihin kuulumatonta palvelusväkeä. Nämä eivät voineet osal-

³⁶ Ks. *Hermanson* s. 330, *Aimo Halila* I s. 92–104 ja *Erkki Lehtinen* s. 150–161.

³⁷ Ks. *Aimo Halila* II s. 61–68 ja 131–139 ja *Erkki Lehtinen* s. 140–150.

listua kaupungin asioista päättämiseen ja heidät oli vapautettu porvariston rasituksista. Porvaristoonkin kuulumattomat talonomitajat joutuivat kuitenkin osallistumaan niihin velvollisuuksiin, jotka perustuivat talojen omistamiseen. Tällä perusteella talojen omistajat (porvaristo + muut) muodostivat yhteisön. Kirkkoon kuuluivat edellä mainittujen lisäksi kaikki muutkin kaupungissa asuvat, siis myös palvelusväkeen kuuluvat, ja hekin joutuivat osallistumaan seurakunnan vaatimiin rasituksiin. Kaikki kaupungin alueella asuvat muodostivat tällä perusteella oman erillisen yhteisön, seurakunnan. Kaupungin yhteisiä asioita hoidettiin täten kolmen yhteisön puitteissa.³⁸

c) Edellä selostetulta pohjalta hoidettiin paikallisia asioita nykyisen kuntalaitoksen perustamiseen saakka. Järjestelmä oli nykyiseen verrattuna epämääräinen, sekava ja monimutkainen. Se oli syntynyt kerroksittain huomattavalta osin luontoistaloudessa elävän merkantilistisen sääty-yhteiskunnan tarpeita varten.³⁹

Paikallishallinnon epämääräisyys ja kirjavuus alkoi sen normipohjasta. Säädökset olivat hajallaan ja epämääräisiä. Vuoden 1734 lakiin saakka maaseutua ja kaupunkeja koskevat säännökset olivat eri säädöksissä: maaseutua koskevat maanlaissa, kaupunkeja koskevat kaupunkilaissa ja vuoden 1619 kaupunkien hallintoa koskevassa, virallisesti julkaisemattomassa mutta yleisesti noudatetussa säännössä. Vuoden 1734 lain voimaan tultua yleiseen lakiin sisältyvät, hallintoa koskevat säännökset olivat yhdessä säädöksessä. Yleiseen lakiin sisältyivät rakennuskaareissa olevat yhteisiä tehtäviä koskevat säännökset (vahinkoeläinten tappaminen 23 luku; tulipalosta kylässä 24 luku; teistä ja silloista sekä niiden tekemisestä ja rakentamisesta 25 ja 4 luku; yleisten huoneiden rakentamisesta 26 luku; kestikievereista 28 luku sekä huoneiden rakentamisesta kaupungeissa 29 luku, jossa lakia säädettäessä syntyneiden erimielisyyksien takia asiasta säätäminen siirrettiin kaupungille). Oikeudenkäymiskaareen sisältyivät kihlakunnan- ja raastuvanoikeuden toimintaa koskevat säännökset, joilla oli merkitystä hallinnonkin kannalta.

Tärkeimmän paikallishallintoa koskevan normilähteen muodostivat

³⁸ Ks. *Hermanson* s. 324—329.

³⁹ Ks. *Jutikkala*, Suomen kaupunkien synty ja kehitys s. 404 ja *Aimo Halila* II s. 271—276.

Merkantilismista ja sen periaatteista ks. *Jutikkala*, Uudenajan taloushistoria s. 23—48.

säätyjen ja kaupunkien privilegit. Edellä jo on todettu paikallishallinnon olleen luonteeltaan säätyhallintoa. Kaupungeissa hallinto oli aktiivista ja sillä oli positiivista merkitystä hallinnon asianosaisille. Kaupunkien itsehallinto muodosti porvariston privilegioiden olennaisen osan. Jokaiselle kaupungille jäi edelleen omat, perustettaessa niille myönnettyt erikoisprivilegit. Niiden yhteiset periaatteet sisällytettiin tosin säätyprivilegioihin ja eräisiin muihin kaikkia kaupunkeja koskeviin säännöksiin, mutta niille jäi merkitystä mm. kullekin kaupungille luovutettujen alueiden ja tulojen osalta. Kaupunkeja koskevista säännöksistä sisältyi huomattava osa kauppaa ja elinkeinoja koskeviin säännöksiin. Niiden harjoittaminenhan oli luvallista vain kaupungeissa ja kaupungit olivat toisiinsa nähden erilaisessa asemassa.⁴⁰

Maaseudun paikallishallinnossa privilegioiden osuus oli toinen. Talonpojiston 1700-luvun lopussa saamiin privilegioihin ei sisällynyt paikallishallintoa koskevia säännöksiä. Itsehallinnollisella pohjalla toimivan paikallishallinnon oikeudellisena perustana olivat ensin v. 1650, sitten v. 1675 ja lopuksi v. 1723 papiston privilegit. Niissä oikeutettiin kirkkoherran johdolla toimivissa pitäjänkokouksissa keskustelemaan myös erinäisistä taloudenhoitoon kuuluvista asioista, ts. annettiin pitäjänkokoukselle toimivalta päättää myös muista kuin puhtaasti uskonnollisista asioista.⁴¹ Papiston privilegit käsittivät myös kaupunkien kirkollishallinnon ja olivat siten myös merkityksellisiä kaupunkien hallinnossa.

Kun privilegioiden pysyvyys taattiin hallitusmuodossa, ne saivat perustuslainsuojan.⁴² Muuten 1600-luvulta lähtien säädetyissä perustuslaeissa, jotka alkuaan oli tarkoitettu olemaan voimassa vain silloin, kun kuningas ei voinut valtaansa käyttää, ei ollut paikallishallintoa koskevia säännöksiä. Niillä säännöksillä, jotka koskivat kuninkaan ja säätyjen suhdetta julkisen vallan käyttämisessä, ennen kaikkea lainsäädännössä sekä verojen ja muiden rasitusten määräämisessä, oli kuitenkin paikallishallinnon säätyluonteen vuoksi tärkeä merkitys myös tälle hallinnolle.

⁴⁰ Ks. *Jutikkala*, Suomen kaupunkien synty ja kehitys s. 404 ja *Hermanson* s. 337—339.

⁴¹ Ks. *Hermanson* s. 258—261, *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 5—6 ja *Soikkanen* s. 26—34.

⁴² Porvariston ja kaupunkien privilegioiden luonteesta ja suojasta ks. *Sundberg*, *Stapelstadsrätten* s. 434—518.

Varsin tärkeänä paikallishallintoa koskevana oikeuslähteenä olivat kuninkaan päätökset säätyjen valituksiin. Niissä tulkittiin voimassa olevaa oikeutta, mutta annettiin myös uusia säännöksiä. Niillä ei ollut perustuslainsuojaa.⁴³

Edellä mainitut säädösmuodot olivat tavalla tai toisella kuninkaan ja säätyjen (tai ao. säädyn) yhteistä oikeutta. Paikallishallintoa koskevia säännöksiä voitiin kuitenkin antaa myös hallinnollisessa järjestyksessä, kuninkaan ja eräissä tapauksissa myös alempien valtion orgaanien säädöksissä. Lain ja asetuksen — nykytermejä käyttäen — välinen raja oli epäselvä. Kun kuninkaalla oli kuitenkin oikeus antaa hallintoa koskevia säännöksiä myös paikallishallinnon alalta, oli asetuksen ala varsin laaja. Sitä rajoittivat vain ylemmänasteiset säädökset, joita ei saatu muuttaa hallinnollisessa järjestyksessä annetuilla normeilla. Kuninkaalla oli kuitenkin oikeus selittää lakia.⁴⁴ Hallinnollisessa järjestyksessä tapahtuvaa normien asettamista rajoitti myös hallitusmuodon kielto määrätä uusia veroja ja maksuja, mikä säännös esti myös uusien henkilöllisten ja tilakohtaisten rasitusten asettamisen. Hallinnollisessa järjestyksessä voitiin sen sijaan antaa määräyksiä lakiin perustuvien velvollisuuksien suorittamisesta, mm. määrätä niiden ulottuvuudesta.

Seurakuntien hallinnosta annettiin yksityiskohtaisia säännöksiä hiipakuntien kiertokirjeissä.⁴⁵

d) Edellä mainitut paikallishallintoa koskevat säännökset asettivat huomattavalta osin välittömiä käyttäytymisvelvollisuuksia yksityisille. Kaupunkien orgaanit saivat puolestaan antaa kunnallisia säännöksiä eri aloilla. Kaupunkien nykyinen toimivalta antaa mm. järjestystä ja turvallisuutta, rakennustointa ja elinkeinojen harjoittamista koskevia ohjesääntöjä laajemmalti kuin maalaiskunnat voivat tehdä, on peräisin näistä kaupunkien itsehallinto-oikeuksista.⁴⁶

Paikallishallintoelinten mahdollisuus käyttää julkista valtaa perustui niille eri tehtävien hoitamisessa annettuun toimivaltaan. Orgaaneilla ei ollut oikeutta määrätä sellaisia velvollisuuksia yksityisille, jotka eivät

⁴³ Ks. *Hermanson* s. 257 ja 323—334, *Herlitz*, *Stadsförvaltning* s. 85, *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 13, *Aimo Halila* 1 ja 2, passim., *Jutikkala*, s. 99—100, 175—176 ja 272—279, *Paloposki* 321—387 ja *Renvall*, Ruotsin vallan aika s. 162.

⁴⁴ Ks. *Herlitz*, *NOR I* s. 100.

⁴⁵ Ks. *Parvio* s. 124—143, *Juva*, passim. ja *Soikkanen* s. 75—77.

⁴⁶ Ks. *Ståhlberg*, *Sisäsasiain hallinto* s. 111 ja *Aimo Halila II* s. 131—138.

perustuneet voimassa oleviin säännöksiin. Tämä kysymys liittyy kiinteästi paikallishallintoyksiköiden oikeudelliseen luonteeseen. Ne eivät olleet oikeushenkilöitä, eikä niillä ollut sellaista itsenäistä oikeuspiiriä, joka olisi ollut orgaanien disponoitavissa. Jokainen taloudellinen päätös ulottui tästä syystä välittömästi rasitukseen osallistuvien oikeuspiireihin. Seurakuntien ja kaupunkien yleiset kokouksetkaan eivät voineet enemmistöpäätöksellä velvoittaa sellaisten rasitusten suorittamiseen, jotka eivät perustuneet voimassa olevaan oikeuteen. Tämän vuoksi paikallishallinnon oma-aloitteinen kustannuksia vaativa toiminta oli mahdollista vain kaikkien kustannuksiin osallistuvien suostumuksella. Se vanha germaaninen oikeusperiaate, ettei kenellekään voinut asettaa velvollisuuksia ilman hänen suostumustaan, ilmeni varsin pitkään myös niiden lakiin perustuvien tehtävien suorittamisessa, jotka edellyttivät paikallisia säännöksiä. Näihinkin vaadittiin aina 1600-luvun lopulle saakka kaikkien asianosaisten suostumus.⁴⁷

Kun lakisääteisen tehtävän suorittamiseen haluton olisi voinut estää suorittamisen tai vapautua sen aiheuttamista rasituksista, joihin hänet kuitenkin voitiin velvoittaa oikeuden tuomiolla, olemalla poissa kokouksesta, jossa suorittamisesta päätettiin, säädettiin aluksi osallistuminen kokouksiin pakolliseksi. Myöhemmin säädettiin, että päätökset tällaisissa asioissa voitiin tehdä enemmistöpäätöksinä. Enemmistöpäätökset näyttävät saaneen käytännössä jalansijaa 1700-luvun lopulla ja 1800-luvun alussa myös lakiin perustumattomien tehtävien kohdalla, mutta tämä käytäntö legalisoitiin kuitenkin vasta nykyiseen kuntahallintoon siirryttäessä.⁴⁸

e) Kun paikallishallintoyksiköt eivät olleet oikeushenkilöitä, ei myöskään ollut olemassa yhteistä paikallishallinnon varallisuuspiiriä, josta menot olisi suoritettu. Eivät edes kaupunkien asukkaiden muodostamat kolme yhteisöä olleet yhtenäisiä oikeuspiirejä. Niin kaupungeissa kuin maaseudullakin oli jokaista tehtäväryhmää ja useissa tapauksissa jokaista konkreettista tehtävää varten oma kassansa, josta tehtävä kustannettiin, mikäli sitä ei suoritettu henkilöllisenä rasituksena. Vii-

⁴⁷ Ks. *Jutikkala* s. 284, *Renvall*, Ruotsin vallan aika s. 15—16, *Soikkanen* s. 33—35 ja 45—54, *sama*, Keskeisiä tekijöitä s. 128, *Herlitz*, Stadsförvaltning s. 259 ja *Sundberg*, Kommunalrätt s. 9. Enemmistöperiaatteen valtaanjäädystä valtiollisessa elämässä 1700-luvulla ks. *Paloposki* s. 133—136.

⁴⁸ Ks. *Aimo Halila* I s. 15—16 ja II 131—282.

meksi mainitulla tavalla huolehdittiin suuresta osasta yhteisiä tehtäviä.⁴⁹

f) Paikallishallinnon tehtäväpiiriin kuuluivat tuolloin — kuten nykyisinkin — ne tehtävät, jotka silloisissa oloissa olivat tarpeellisia tai katsottiin sellaisiksi. Tehtävien luetteleminen ei sinänsä ole oikeudelliselta kannalta merkityksellistä.⁵⁰ Asennoituminen moniin tehtäviin oli toisenlainen kuin nyt. Esim. nykyisen huoltotoimen alaan kuuluvat tehtävät pyrittiin ensisijaisesti suorittamaan kieltoja ja rajoituksia asettamalla. Kielloilla ja rajoituksilla oli yleensäkin keskeinen merkitys ihmisten yhteiselämässä.⁵¹

4. Paikallishallinnon yleisluonne

Nykyistä kuntajärjestelmää edeltänyt paikallishallinto ei siis ollut valtiosta erillään olevaa hallintoa, vaan se oli kaikilta osin kiinteässä yhteydessä valtion hallintoon.⁵² Tämä johtui jo siitä, etteivät seurakunnat ja kaupungit muodostaneet oikeudellisesti erillisiä yhteisöjä. Paikallishallinnon ja valtionhallinnon suhteet olivat tästä syystä yksinomaan eri tehtäviä hoitavien orgaanien suhteita. Kaupunkien orgaanit tulivat jo varsin varhain julkisiksi orgaaneiksi, jotka voivat tehdä yksityisiä velvoittavia, pakkoteitse täytäntöön pantavia päätöksiä. Tämä oli yhteydessä siihen, että hallintoa hoitivat lainkäyttöorgaanit. Seurakuntien orgaanit muuttuivat sen sijaan yksityisistä julkisiksi vasta varsin myöhäisessä vaiheessa, 1730—40 lukujen vaihteessa, jolloin määrättiin, että pakkotäytäntöä huolehtivien viranomaisten on pantava täytäntöön pitäjänkokousten päätökset.⁵³

Kun paikallishallinnon orgaanien päätösten, joissa ei ollut kysymys asianosaisten sopimuksista, oli perustuttava voimassa olevaan erityisnormiin, päätöksistä voitiin tehdä niin laillisuus- kuin tarkoituksenmukaisuusvalituskin. Valitusviranomainen, joka yleensä oli maaherra,

⁴⁹ Kaupunkien talouden hoidosta ks. *Aimo Halila* II s. 117—130. Yleisistä töistä ks. *sama* s. 164—173.

⁵⁰ Kaupunkien tehtävistä ks. *Aimo Halila* II s. 131—270.

⁵¹ Käsyt, kiellot ja rajoitukset vallitsivat koko hallinnossa. Erityisen selvästi ne tulivat ilmi nykyisen huoltotoimen eri aloilla. Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 246—248 ja 272 ja *Aimo Halila* II s. 236—247.

⁵² Ks. *Herlitz*, Stadsförvaltning s. 437 ja *sama*, NOR I s. 77.

⁵³ Ks. *Jutikkala* s. 284.

voi paitsi hyväksyä ja kumota myös muuttaa päätöksen.⁵⁴ Tässäkään suhteessa ei tunnettu nykyistä kahden organisaation erillisyyttä.

Paikallishallinto ei myöskään ollut yksityisistä erillistä hallintoa, vaan pikemminkin organisoitua yhteistoimintaa heille asetettujen yhteisten tehtävien suorittamiseksi. Huomattava osa yhteisistä tehtävistä oli henkilöllisiä rasituksia. Niin kaupungit kuin seurakunnatkin olivat alueyhdyskuntia. Asuinpaikka määräsi, mihin kaupunkiin tai seurakuntaan kukin kuului, jäsenyydestähän ei oikeudellisesti voitu puhua. Kaupunkien alueen pienuus ja väestön homogeenisuus tekivät niistä kiinteitä, pysyviä yhteisöjä, mihin vaikutti myös alueen muuttumattomuus.⁵⁵ Pitäjiltä sen sijaan yleisesti puuttui yhdessä asumiseen perustuva homogeenisuus. Pitäjät olivat alueeltaan laajoja ja asutus oli yleensä haja-asutusta ja taaja-asutusalueillakin pitäjään kuului monia kyliä.⁵⁶ Kyläjärjestyksillä pyrittiin 1700-luvun lopulla ja 1800-luvun alussa kylän käsittävään säänneltyyn yhteistoimintaan.⁵⁷ Yritykset onnistuivat vain osittain ja 1800-luvun puolivälin jälkeen toimitetuissa uusjaoissa kyläyhteisöt hajosivat. Yhdessä asuminen ei tämän jälkeen tullut kysymykseen maaseudun paikallishallinnon reaalisena pohjana.⁵⁸

Tämän monimutkaisen hallintojärjestelmän yksinkertaistamista merkitsi nykyiseen kunnallishallintoon siirtyminen.

⁵⁴ Ks. *Sjöberg* s. 45—85.

⁵⁵ Ks. *Hermanson* s. 353—357, *Larsson* s. 33—40 ja 290—316 *Moring*, *Kan jord* ja *Stenius*. Kaupunkien alue jakaantui kahteen osaan, varsinaiseen kaupungin-alueeseen ja aluspiiriin. Aluspiiriä ja siitä saatuja tuloja käytettiin kaupungin tarkoituksiin. Aluspiiri oli eräissä kaupungeissa pinta-alaltaan hyvinkin suuri.

Vasta 1900-luvulla näyttää päässeen vallitsevaksi se käsitys, että kaupunkeihin voidaan liittää myös yksityisten omistamaa maata.

⁵⁶ Ks. *Soikkanen* s. 282—284.

⁵⁷ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen* s. 177, *Jutikkala*, *Kylänkeskisen yhteistoiminnan historiaa*, *Haataja* s. 54—56 ja *Soikkanen* s. 63—68.

⁵⁸ Ks. *Jutikkala* s. 309—312.

9 LUKU

NYKYISEN KUNNALLISHALLINNON SYNTYMINEN JA SEN TUOMAT UUDISTUKSET

1. Vanhan järjestelmän kumoutumisen yleisistä syistä

Ne perusteet, joille edellisessä luvussa selostettu paikallishallintojärjestelmä oli rakentunut, alkoivat horjua jo 1700-luvulla. Sääty-yhteiskunta ja ylhäältä valtansa johtava hallitsijavaltainen keskitetty valtio alkoivat osoittaa kykenemättömyytensä uusille ideologioille ja tarpeille rakentuvien vaatimusten täyttämiseen. Kansalaisten vapaus ja ihmisten tasa-arvoisuus tulivat myös valtion sisäisen hallinnon uudistamisvaatimuksiksi, joille antoi lisätukea alempien kansankerrosten taloudellinen, sosiaalinen ja sivistyksellinen nousu. Teollistuminen alkoi vaikuttaa yhteiskunnan oloihin ja elinehtoihin. Merkantilistinen talousjärjestelmä, joka oli hallintojärjestelmänkin yksi peruspilari, alkoi mureta taloudellisen vapauden vaatimusten edessä. Tämä liberalismiin ja demokratian esiin murtautuminen oli yleiseurooppalainen ilmiö.¹ Lopullisen sysäyksen vanhan häviämislle ja uuden esilletulolle antoivat monissa maissa ulkopoliittiset ja sotilaalliset vastoinkäymiset, jotka saivat vallassaolijatkin huomaamaan, ettei vanha järjestelmä kyennyt säilyttämään valtiota.² Näin järjestelmän uudistaminen sai kannatusta

¹ Kunnallishallinnon uudistamisen taustasta ks. *Soikkanen* s. 128—132, *sama*, *Keskeisiä tekijöitä* s. 129—131, *Jutikkala*, *Juuria* s. 145—165, *sama*, *Uudenajan taloushistoria* s. 229—272, *Kaijer* 1862 års kommunalförordningar, *Svensson* s. 57 ja 197—200, *Becker*, *Entwicklung* s. 77—79 ja *Heffter*, *passim*.

² Näin oli Preussissa, jossa von Steinin vuoden 1808 reformi liittyi hänen

ylhäältäpäinkin. Toisaalta vanhasta luopuminen ja siirtyminen uuteen, jonka aatteellisistakin premisseistä vallitsi erimielisyyttä, aiheutti vastustusta sekä niiden taholta, joiden oli luovuttava vanhoista oikeuksistaan ja saavutetuista asemistaan, että myös niiden piirissä, joiden oikeudet mutta samalla myös velvollisuudet ja vastuu lisääntyivät.³ Itsevaltaisissa maissa, joissa hallitsijan ja joidenkin harvojen henkilöiden, ylhäisaatelisten ja ylimmän virkamiehistön, kannattama valtio oli täydellisessä erossa kansan aktiivisen osan, lähinnä porvariston muodostamasta yhteiskunnasta, puhumattakaan täysin passiivisesta ja toisten vallasta vasta vapautuvasta tavallisesta kansasta, muutos oli ylivoimainen yhdellä kertaa toteutettavaksi.⁴ Itsehallinto muodostui saksalaisella kielialueella etenkin paikallishallinnon kansanvaltaisuusvaatimusten kuvaajaksi⁵ ja olikin jatkuvien erimielisyyksien ja muutosten kohteena aina siihen saakka, kunnes kansanvallan ja hallitsijanvallan välinen taistelu ylimmästä vallasta oli ratkennut. Niissä valtioissa, joissa kansa (sitä edustava osa) ei ollut täysin syrjäytynyt julkisen vallan käytöstä, hallinnon kansanvaltaistuminen oli tasaisempaa.⁶ Kun itsevaltaisissa valtioissa itsehallinto ideologisesti oli tai ainakin nähtiin ensisijaisesti vapautumisena valtion, hallitsijan ja virkamiehistön, määräämisvallasta,⁷ se oli niissä valtioissa, joissa kansalla oli osuutta valtiovallan käytössä, ainakin käytännössä enemmän kansanvallan ja vanhojen erioikeuksien välistä taistelua. Voimakkaammin kuin ideologiset perusteet vaativat paikallishallinnon uudistamista ainakin Suomessa käytännön tarpeet.

2. Vanhan järjestelmän kumoutuminen Suomessa

a) Viimeksi mainittuihin valtioihin kuului Suomi, jonka valtiollinen asema oli erikoislaatuinen. Se kuului perustuslaillisena maana

yrityksiinsä nostaa Preussi siitä alennustilasta, johon se Napoleonin aikana oli joutunut. Napoleon julisti Steinin valtionkiroukseen. Ks. *Svanström* s. 123—128.

³ Suomen osalta ks. *Soikkanen* s. 132—159 ja Km 1894:1 s. 11—13, Ruotsin osalta *Kaijser*, 1862 års kommunalförordningar s. 59—66 ja Saksan osalta *Heffter*, passim. ja *Becker* s. 83—86.

⁴ Näin kävi Saksan eri valtioissa. Ks. *Becker*, *Entwicklung* s. 86—90.

⁵ Ks. *Becker*, *Selbstverwaltung* s. 133—122, *Gönnenwein* s. 5—7 ja *Voigt* s. 125—193.

⁶ Näin esim. Ruotsissa ja Suomessa.

⁷ Ks. *Dahm* s. 323—324.

itsevaltaisesti hallitun valtion yhteyteen ja sille oli perintönä jäänyt vanhan emämaan oikeusjärjestys ja hallintojärjestelmä lukuunottamatta ylintä hallituskoneistoa.⁸ Paikallishallintojärjestelmä säilyi ennallaan vuosikymmeniä senkin jälkeen, kun sitä oli eri otteisiin muutettu vanhassa emämaassa Ruotsissa 1800-luvun alkupuolella, jolloin myös muualla Euroopassa oli siirrytty enemmän tai vähemmän pysyvästi eri tavoin toteutettuihin kansanvaltaisiin tai anakin aikaisempaa kansanvaltaisempiin paikallishallintojärjestelmiin.⁹

Se, että paikallishallinto Suomessa uudistettiin vasta 1865 MKunA:lla ja 1873 KKunA:lla, johtui siitä, että 1800-luvun alkupuolella valtiollinen toiminta oli Suomessa lamassa.¹⁰ Paikallishallinnon uudistaminen vaati muodollisesti valtiopäivien myötävaikutusta. Alusta alkaen näyttää vallinneen se periaate, että paikallishallinnon on kansalaisten itse hoitama hallintona perustuttava lakiin.¹¹

Vanha hallintojärjestelmä oli kuitenkin jo pitkään osoittautunut soveltumattomaksi välttämättömien tehtävien hoitamiseen nimenomaan maaseudulla. Erityisen pahaksi puutteeksi oli osoittautunut se, ettei seurakunnilla ollut sellaista yhteistä elintä, joka olisi huolehtinut päätösten toteuttamisesta ja yleensä hallintotehtävien käytännöllisestä hoitamisesta.¹² Tällaisen elimen puute lisäsi pitäjänhallinnon johdossa olevien kirkkoherrojen työtä näiden pyrkiessä muutenkin vapautumaan maallisista tehtävistä. Muuttuneiden uskonnollisten käsitysten mukaan pappien tehtävänä pidettiin ensi sijassa sananjulistusta ja sielunhoitoa, joihin heidän oli keskityttävä. Kirkollisista asioista tuolloin eronneet maalliset tehtävät nähtiin papistolle vieraina ja heidän kutsumustehtäväänsä soveltumattomina. Paikallishallinnon uudistusta perusteltiin virallisissa asiakirjoissa papiston vapauttamisella maallisista tehtävistä.¹³ Järjestelmän uudistamiseen vaikuttivat tietenkin myös tämän luvun alussa mainitut ideologiset tekijät ja toisten maiden esimerkki, jotka epäilemättä olivat uudistuksen ajajien motiiveina.¹⁴ Kuvaavana kunnan

⁸ Ks. *Ståhlberg* (1 p.) s. 39—78.

⁹ Ks. *Soikkanen* s. 73 ja *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 6—13.

¹⁰ Ks. *Aimo Halila*, *Porvoon valtiopäivät ja autonomian alkuaika* s. 545—579.

¹¹ Ks. *Ståhlberg*, *Lait ja asetukset* s. 11—12 ja *Soikkanen* s. 142.

¹² Ks. *Aimo Halila*, *Ongelmia* s. 100—106, *Soikkanen* s. 87 ja *sama*, *Keskeisiä tekijöitä* s. 128.

¹³ Ks. *Km 1860:1* s. 23—25, *Propositionen 26* s. 617, *Soikkanen* s. 131—132 ja 142—143 ja *sama*, *Keskeisiä tekijöitä* s. 129.

¹⁴ Ks. *Soikkanen* s. 130—131.

aseman tulevalle kehitykselle maassamme voidaan kuitenkin pitää sitä, että uuteen järjestelmään siirtymistä perusteltiin itsehallintoideologian kannalta merkityksettömältä näyttävällä käytännön välttämättömyydellä.

b) Maaseudun paikallishallinnossa oli 1800-luvulla toteutettu sellaisia uudistuksia, joiden toteuttaminen hallinnollisessa järjestyksessä oli ollut sallittua tai ainakin mahdollista. Pitäjien osuutta järjestyksen hoidossa oli pyritty tehostamaan kehittämällä asettamaan valtion viranomaisten avuksi seurakunnan luottamushenkilöitä kaikkialle maahan. Pitäjien aktiivisuutta terveydenhoidossa pyrittiin lisäämään mm. tarttuvien tautien torjumisessa ja mielisairaiden hoitamisessa. Seurakuntia kehoitettiin ja velvoitettiinkin mm. asettamaan terveydenhoitokomiteita, ts. erityisiä lautakuntia terveydenhoitoasiain käsittelyä varten ja palkattuja toimihenkilöitä, mm. kättilöitä ja rokottajia. Pitäjänmaksuina toimintaa määrättiin tehostamaan, paloavun antaminen pyrittiin saamaan pitäjille laajoilta kihlakunnilta, joiden tehtäväksi se v. 1734-laisissa oli määrätty. Kansanopetusta alettiin saattaa kiinteälle kannalle.¹⁵

Suurimmat uudistukset tapahtuivat köyhäinhoidossa, jossa pyrittiin kieltoihin ja rajoituksiin perustuvasta välttämättömyydestä hyväntekeväisyydestä sosiaaliseen ja humaniseen auttamiseen. V. 1817 oli annettu vanhoille periaatteille rakentuva julistus kerjäämisen estämisestä, jossa pitäjien velvollisuutta hoitaa köyhänsä tehostettiin ja laajennettiin. Seurakunnat oikeutettiin tosin kieltämään muutto-oikeus sellaisilta, joiden voitiin pian olettaa joutuvan köyhäinhoidon rasitukseksi, mutta toisaalta ne velvoitettiin perustamaan köyhäinhoitokustannusten suorittamista varten pysyviä kassoja, joihin varat oli koottava verotuksella.¹⁶

V. 1852 annetulla asetuksella köyhäinhoitovelvollisuutta laajennettiin ja avustuksen saaminen tehtiin sitä tarvitsevien oikeudeksi. Kysymyksessä oli jälleen rasitusten laajentaminen, mihin sisältyi myös oikeuksien myöntäminen yksityisille. Asetuksella luotiin myös entistä kiinteämpi organisaatio köyhäinhoitoasioiden hoitamista varten. Köyhäinhoidon johtoon asetettiin erityinen hallitus, jonka tehtävät määrättiin asetuksessa.¹⁷

c) »Nämä mainitut ynnä muut tehtävät asettivat kunnalliselle itse toiminnalle vaatimuksia, joita vanhentunut, vaillinaisesti järjestetty

¹⁵ Ks. *Ståhlberg*, *Lait ja asetukset* s. 8 ja *Soikkanen* s. 101—114.

¹⁶ Ks. *Soikkanen* s. 73—80.

¹⁷ Ks. *Piirainen* s. 42—67 ja *Soikkanen* s. 73—74, 78—80 ja 95—101.

pitäjän koneisto ei olisi pystynyt kunnollisesti suorittamaan. Kunnallislaitos oli uudistettava.»¹⁸ V. 1859 asetettiin »kunnallisasiain hoitoa maassamme rasittavien puutteiden ja vastustusten vuoksi» komitea tekemään »ehdotusta näiden puutteiden poistamiseksi, joko pitäjän toimikuntien asettamisen kautta taikka muulla tavalla».¹⁹ Komitea sai ehdotuksensa valmiiksi jo seuraavan vuoden alussa. »Suuren vaikeuden vuoksi, kerrallansa noudattaa kaikkia niitä eri paikkakuntain erilaisia asian-haaroja, jotka täydellisessä ja koko maalle sopivassa kunnallisasi-asetuksessa olisivat vaarin otettavat», komitea rajoitti »ehdotuksensa semmoisiin yleisiin perussääntöihin, joidenka kautta voitaisiin raivata tie kunnallishoidon itsepontiselle varttumiselle siihen mukaan, kuin jokaisen paikkakunnan erinäinen tarve vaatii».²⁰ Komitean ehdotuksen mukaan kunnallishallinto olisi edelleen jäänyt seurakunnalle, joka olisi käyttänyt päättävävaltaansa edelleen pitäjänkokouksessa, mutta »muu kunnallinen hoito» olisi annettu sitä varten asetetun »pitäjän-toimikunnan» huostaan. Pitäjän esimieheksi olisi voitu valita »jokainen hyvämaineinen mies, johon seurakunta luottaa». Kirkkoherra olisi ollut velvollinen hoitamaan tointa vain kolme vuotta. (2 ja 3 §).

Oikeus osallistua kokouksiin ja päätösten tekemiseen niissä olisi ollut paitsi kiinteän omaisuuden omistajalla ja haltijalla myös jokaisella muullakin kunnalle maksuja suorittavalla henkilöllä, joka ei ole toisen laillisessa suojeluksessa taikka vallan alaisena. Holhooja olisi käyttänyt holhottavana olevan puhevaltaa, jota myös valtuutettu olisi saanut käyttää (4 ja 5 §). Pitäjänkokouksen toimi-alaan kuuluvista asioista ja kysymyksistä oli 17 kohtaa käsittävä luettelo, minkä lisäksi siihen olisivat kuuluneet »muut samanlaiset, seurakuntaa yksistään koskevat maalliset asiat.» (6 §). Pitäjänkokouksen toimiala olisi toisin sanoen ollut yleinen, siihen olisivat kuuluneet kaikki yhteiset asiat. Äänioikeus olisi määräytynyt manttaalien ja muulla perusteella maksettavien rasitusten, ts. varallisuuden, mukaan (14 §). Kiinteän omaisuuden myymistä, panttaamista ja vaihtamista koskevat päätökset, päätökset sellaisen lainan ottamisesta, jonka maksuaika on vuotta pitempi sekä lahjoitettujen rahastojen käyttämisestä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen koskevat päätökset olisi ollut alistettava »Keisarillisen

¹⁸ *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 8.

¹⁹ Ks. Km 1860:1 s. 3. Komitean asettamisen taustasta ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 8—9 ja *Soikkanen* s. 128—135.

²⁰ Ks. Km 1860:1 s. 3.

Majesteetin Armolliseen tutkintaan ja hyväksyttäväksi» (17 §). »Semoisia seurakunnan päättämiä järjestyssääntöjä ja suostumuksia, joiden rikkomisesta uhkasakkoja on määrätty», ei olisi voitu pitää voimassa, »ennenkuin läänin Kuvernööri on ne vahvistanut. Jos hänen mielestensä siihen on syytä, saa Kuvernööri olla tämmöistä vahvistusta antamatta, vaan ei seurakunnan päätöstä muuttaa» (18 §). »Kaikki muut kansakouluja koskevat pitäjänkokouksen päätökset, paitsi ne, joissa rahoja määrättiin niitä varten maksettaviksi», olisi ollut »lykättävä» asetettavan »kansakouluammatin ylihallituksen tutkittavaksi ja vahvistettavaksi» (19 §). Alistamisvelvollisuutta, joka edelleenkin rakentuu samoille periaatteille, ei mietinnössä lähemmin perusteltu. Sen sijaan yksityisen valitusoikeus sai havainnollisen perustelun. »Ei mikään alhainen virkakunta voi kieltää ketään hänen päätökseensä tyytymätöntä vetämästä sitä korkeamman oikeuden tutkittavaksi. Välttämättömästi on siis pitänyt määrätä, miten pitäjänkokouksen päätös on tiedoksi julistettava ja missä järjestyksessä sen yli voidaan valitetaan.»²¹

Sitä, kenellä olisi ollut valitusoikeus, ei ehdotuksesta eikä perusteluista välittömästi ilmennyt. Kun ehdotuksen mukaan valitusoikeutta ei olisi ollut lailliselta esteeltä pitäjänkokouksesta poissaolevalla »sanantaltalaisella», jollei hänen laissa vakuutettu erinäinen oikeutensa ollut tullut loukatuksi tai jollei päätös ollut syntynyt laittomassa järjestyksessä,²² ilmenee säännöksestä kuitenkin, että valitusoikeus olisi ollut jokaisella äänioikeutetulla seurakunnan jäsenellä. Sitä, olisiko säännös sallinut laillisuusvalituksen ohella myös tarkoituksenmukaisuusvalituksen, ei säännöksestä ilmennyt. Ehdotuksen rakenteesta voi päätellä tarkoituksena olleen, että valtion viranomaiset olisivat voineet puuttua pitäjänkokouksen päätöksiin vain alistus- ja valitustapauksissa. Komitean suunnittelema seurakunnan riippumattomuus ja erillisuus valtiosta ja sen hallintoviranomaisista ilmeni säännöksestä, jonka mukaan seurakunnalta ei saanut vaatia mitään maksuja ilman, että niistä on pitäjänkokouksessa päätetty, »jollei seurakunta laillisen tuomion tai päätöksen kautta ole maksun tekoon velvoitettu» (33 §). Toisaalta kuitenkin maaherralla olisi ollut oikeus itse kuulustella seurakuntaa jostakin asiasta silloin, kun hän olisi katsonut sen tarpeelliseksi, jolloin hän olisi myös käynyt »sananjohdattajaksi» (3 §).

²¹ Ks. Km 1860:1 s. 33.

²² Ks. Km 1860:1 s. 33.

Ehdotuksen mukaan jokaiseen seurakuntaan olisi ollut asetettava pitäjän-toimikunta, joka olisi valmistellut pitäjänkokoukselle esitettävät asiat, pannut täytäntöön sen tekemät päätökset sekä lisäksi hoidatut seurakunnalle kuuluvat muut hallintotehtävät (2 ja 26 §).

Seurakunnalla olisi ollut oikeus verottaa jäseniään. Ehdotuksessa ei kuitenkaan tarkemmin määrätty verotusperusteita. Siinä todettiin vain, että pitäjän-toimikunnan asiana olisi ollut oikeus »ylöskantaa seurakunnan tarpeita varten maksettaviksi määrätty rahat, taikka siihen käyttää kruunun ylöskantomiestä». Viimeksi mainitussa tapauksessa »se pitäjänkokouksen päätös, jolle rahain kokoaminen on perustettu», olisi ollut lähetettävä henkikirjoittajalle (33 §). Tästä ilmenee, että pitäjänkokous olisi päättänyt verotuksesta.

d) Ehdotus oli siis laadittu tiukasti aikaisemmalle pohjalle, mutta toisaalta siihen kuitenkin sisältyi olennaisia uudistuksiaikin. Komitean ehdotusta sekä vastustettiin että kannatettiin, mutta sitä ei ryhdytty sellaisenaan toteuttamaan.²³ Ruotsissa oli v. 1862 annettu uudet kunnallislait, joissa paikallishallinto oli saatettu uudenajaisemmalle kannalle. Valtion ja kunnan suhteet oli tehty selvemmiksi ja kunnan viranomaiset vielä riippumattommiksi valtion orgaaneista kuin vuoden 1859 komitean ehdotuksessa. Viimeksi mainittu annettiin uuden komitean tarkastettavaksi ja tämä otti lähtökohdakseen Ruotsin uudet lait monissa kohdin aivan sanatarkasti.²⁴

Tämän ehdotuksen perusteella annettiin sitten 1865 MKunA.

e) Kaupunkien hallinnon uudistaminen tapahtui vasta kahdeksan vuotta myöhemmin 1873 KKunA:lla. Ehdotus kaupunkienkin hallinnon uudistamiseksi tehtiin jo v. 1863—64 valtiopäivillä, mutta uudistus jäi tällöin toteuttamatta, koska kaupunkien hallinnon tärkein uudistus, jäsenyyden sekä siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien antaminen muillekin kuin porvarissäädyn jäsenille, joihin kaupunki oli aikaisemmin samaistunut, oli vaikeasti ratkaistava oikeudellinen ja tosiasiallinen kysymys.²⁵ Kaupunkien elinkeino-oikeudellinen erikoisasema oli kuitenkin alkanut purkautua jo 1800-luvun alkupuolella. V. 1859 annetuilla asetuksilla oli kaikenlaisen käsityön harjoittajat oikeutettu asettumaan maaseudulle, jonne oikeutettiin perustamaan myös kauppia, kuitenkin niin, että mainittuja oikeuksia ei ollut kaupungin läheisyy-

²³ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 9 ja Soikkanen s. 139—142.

²⁴ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 9—10 ja Soikkanen s. 144—146.

²⁵ Ks. Propositionen 27 s. 731 ja 755.

dessä, millä säännöksellä haluttiin suojata kaupungissa asuvia näiden elinkeinojen harjoittajia. V. 1868 annetulla elinkeinoasetuksella lakkautettiin ammattikuntalaitos sekä tehtiin kaikkien elinkeinojen harjoittaminen riippumattomaksi porvarioikeuksista ja mahdolliseksi niin kaupungeissa kuin maaseudullakin. Niiden, jotka harjoittivat elinkeinoja kaupungissa tai sen läheisyydessä oli kuitenkin hankittava porvarioikeudet ja suoritettava ao. maksut kaupungille. Porvarissääty aikaisemmassa merkityksessä oli kuitenkin lakannut olemasta, mutta jäi edelleen olemaan ammattikorporaationa.²⁶ V. 1869 valtiopäiväjärjestyksessä myönnettiin oikeus osallistua valtiopäivävaaliin myös talonmistajille sekä pormestarille ja raatimiehille.²⁷ 1873 KKunA:lla kaupunkikunnan jäsenyys tehtiin yleiseksi ja v. 1879 tehdyllä valtiopäiväjärjestyksen muutoksella porvarissäädyttä poistettiin ammattikorporaationkin luonne ja siitä tehtiin, laajentamalla äänioikeus melkein kaikkiin veronmaksajiin, kaikkia kaupungin asukkaita edustava sääty.²⁸

Olennainen muutos kaupunkien asemassa tapahtui 1800-luvun kuluessa järjestyksenhoidon alalla. Tämäkin tehtävä kuului alunperin kaupunkien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. 1800-luvun alkupuolella alettiin suurempiin kaupunkeihin perustaa näiden muodollisella suostumuksella valtion organisaatioon liitettyjä poliisilaitoksia, joiden kustannuksista vastasi osaksi valtio, osaksi kaupunki. Tämä johti sitten v. 1903 ja 1904 annetuilla asetuksilla yleisesti toteutettuun poliisin valtiollistumiseen kuitenkin niin, että kaupunkien maksettavaksi jäi osa poliisilaitoksen kustannuksista.²⁹

3. Uuden paikallishallinnon yleisluonne

a) 1865 MKunA:lla ja 1873 KKunA:lla maaseudun ja kaupunkien paikallishallinto saatettiin periaatteellisesti samalle pohjalle. Molemmista tuli organisatorisesti ja varallisuuspiiriltään itsenäisiä yksiköitä eli oikeushenkilöitä. Maalaiskunta erotettiin seurakunnasta ja kaupungin kaksi yhteisöä, porvarien ja talonmistajien, yhdistettiin.

²⁶ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 722.

²⁷ Ks. *Jutikkala*, Säätyedustuslaitoksen s. 18—56.

²⁸ Ks. *Jutikkala*, Säätyedustuslaitoksen s. 62—77.

²⁹ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 86.

b) Itsenäisten kuntien perustaminen paikallishallintoyksiköiksi merkitsi paikallishallinnon ja valtion elinten suhteiden selventämistä ja ensiksi mainitun suurempaa riippumattomuutta viimeksimainituista. Kunnallishallinnon perustaminen ei sen sijaan merkinnyt paikallishallinnon erillisyyttä valtionhallinnosta, vielä vähemmän paikallishallinnon ja valtionhallinnon vastakkaisuutta. Uutta järjestelmää luotaessa lähdettiin korostetusti siitä, että se perustuu oikeusjärjestykseen (lakiin) ja etteivät kunnat ole oikeusjärjestyksen ulkopuolelta oikeutensa johtavia yhteisöjä. Erityisesti korostettiin valtion ja kunnan yhteenkuuluvuutta ja päämäärien yhtäläisyyttä.³⁰ Kysymyksessä oli hallintotehtävien jakaminen kahdelle erilliselle subjektille ja tehtävien hoidon järjestäminen kummankin rakenteeseen sopivalla tavalla. Niin maalaiskuntien kuin kaupunkienkin hallintouudistus oli yksinomaan organisaatorinen, asetuksissa ei nimenomaan mainittu valtion ja kuntien välisestä tehtäväjaosta. Kuntien edellytettiin hoitavan »yhteiset järjestys- ja talousasiat» (1865 MKunA 1 § ja 1873 KKunA 1 §).

1865 MKunA 6 sekä 55—58 §:ssä oli nimenomaan lueteltu, mitkä asiat kunnan orgaaneille kuuluvat. Molemmissa asetuksissa (1 §) edellytettiin, että kunnat noudattavat voimassa olevia lakeja ja muita säännöksiä. Kuntien tehtäviin kuuluivat ne asiat, jotka sisältyivät niiden asetuksissa säädettyyn toimialaan ja jotka voimassa olevien lakien mukaan eivät kuuluneet julkisille (valtion) viranomaisille eli ts. joiden hoitamisesta ei oltu toisin säädetty. Asetuksissa ei edellytetty, että kunnille ei voitaisi säätää velvollisuuksia niille kuuluvien tehtävien

³⁰ Ks. Propositionen 26 s. 643—644, Propositionen 27 s. 733—734 ja Esitys 1872: III s. 452. *Soikkanen*, Keskeisiä tekijöitä s. 130—131, sanoo *Kekkoseen*, s. 61—62, viitaten, 1865 MKunA:n korostaneen kunnan riippumattomuutta valtiosta ja toteaa tämän ajattelutavan olevan peräisin eteläsaksalaisesta liberalismista, jonka mukaan kunnalla on eräitä perusoikeuksia, joita ei voinut eikä saanut johtaa valtiosta. Tämä johtopäätös on virheellinen, kuten ilmenee edellä viitatuista perusteluista. Se, että 1865 MKunA:een ei otettu määräyksiä kunnallisverotuksen perusteista, johtunee kyllä siitä, »että itsehallintoperiaatteen katsottiin edellyttävän, että kunta saa verottaa asukkaitaan niin kuin se itse halusi», kuten *Jutikkala*, s. 401, toteaa. Kysymys ei kuitenkaan ollut, kuten *Soikkanen* näkyy otaksuvan, valtion ja kunnan oikeudellisesta perussuhteesta vaan lainsäätäjän poliittisesta kannanotosta. Tämä ilmenee myös *Snellmanin* mielipiteestä »om kommunen såsom politisk och medborgerlig institution». Hän toteaa, ettei tätä voi johtaa »ur kommunens natur», vaan että se perustuu »af klokhetsberäkningar». *Snellmanin* osittain muuttuvista mielipiteistä ks. *Teljo* s. 177—184 sekä *Soikkanen* s. 117, jossa hänkin toteaa tämän.

hoitamisessa ja ettei saman tehtävän eri tasoilla tapahtuvia suorituksia saisi jakaa valtion ja kuntien organisaatioiden kesken. Sen sijaan nimenomaan säädettiin, missä tapauksissa ja millä edellytyksillä valtion viranomaiset voivat puuttua kunnan orgaanien tekemiin päätöksiin (alistus ja valitus 6 luku). Nimenomaan ei mainittu, voiko valtion viranomaisen muissa tapauksissa, jolloin päätös ei ulkopuolisen aloitteesta tullut viranomaisen tutkittavaksi, siihen puuttua. Maaherroille jäi edelleen yleinen oikeus valvoa kuntien toimintaa.³¹

Toisaalta taas alistusvelvollisuuden rajoittaminen niihin asioihin, »jotka likeltä koskevat valtion etua, tai jotka voivat vahvemmin vaikuttaa kunnan tulevaisuuteen» sekä valitussäännösten aika- ja muotomääräykset viittaavat siihen, että valtion viranomaisten oikeus puuttua kunnallisten orgaanien kunnallisasetusten nojalla tekemiin päätöksiin oli tarkoitettu rajoittaa asetuksissa mainittuihin tapauksiin.³² Alistusviranomaisen sai tutkia alistetun päätöksen lain- ja tarkoituksenmukaisuuden sekä joko vahvistaa sen tai jättää vahvistamatta, mutta ei muuttaa sitä.³³ Ne päätökset, jotka asetusten mukaan oli alistettava, määräytyivät samojen periaatteiden mukaan kuin jo v. 1859 komitean mietinnössä oli esitetty: Alistamisvelvollisuus koski a) kunnalle tiettyyn tarkoitukseen vastikkeetta luovutetun kiinteän omaisuuden luovutusta ja panttaamista tai sen käyttötarkoituksen muuttamista, b) pitkäaikaisen lainan ottamista, c) uusia tai lisättyjä maksuja ja d) kunnallissääntöjen hyväksymistä koskevia päätöksiä. Alistussäännöksiä laadittaessa oli ajateltu kokonaisetua eli valtionetua sekä kunnan tulevaisuutta.

Sen sijaan valitussäännöksiä laadittaessa oli pidetty silmällä yksityisten oikeuksia. Relaatiossa valtio-kunta-kunnan jäsen, alistus liittyi edelliseen, valitus taas jälkimmäiseen suhteeseen. Kunta-kunnan jäsen suhteen valossa asetusten tuomat muutokset, kunnan asemaa koskeva lainsäädännön kehitys ja myös kunnan suhde valtioon tulevat muutenkin parhaiten ymmärrettäviksi. Paikallishallinnon oikeudellisesti merkittävimmät uudistukset näet liittyivät Suomessa yksityisten ase-

³¹ Tätä maaherrojen vanhaa oikeutta ei asetuksissa nimenomaan mainittu, mutta toisaalta ei poistettukaan ja sitä koskeva nimenomainen säännös otettiin 29.12.1894 annettuun kuvernöörien johtosääntöön. Ks. *Hermanson* s. 304.

³² Ks. Propositionen 26 s. 678—679 ja Esitys 1872: III s. 489.

³³ Ks. Propositionen 26 s. 679.

maan. Paikallishallinnon ja valtionhallinnon suhteiden muuttuminen oli suuressa määrin edellisen heijastusta.

c) Kun paikallishallinnon hoitajiksi tulivat 1865 MKunA ja 1873 KKunA:n mukaan valtiosta ja yksityisistä erilliset oikeushenkilöt, yksityisten välitön osallisuus näiden tehtävien hoitamisessa voitiin lakkauttaa, mikä vähitellen tapahtuikin, kuten 10 luvussa esitetään. Kunnan perustaminen merkitsi erillisen organisaation luomista tehtävien hoitamista varten, minkä merkitys ilmeni kokonaisuudessaan vasta sitten, kun kaikki kunnan äänivaltaiset jäsenet eivät itse osallistuneet päätösten tekoon. Jo alusta alkaen ilmeni kuitenkin yksityisten muuttunut asema paikallishallinnossa. Kaikki kunnan alueeseen asuinpaikan, elinkeinon ja ammatin tai kiinteistön omistamisen ja hallitsemisen perusteella liittyvät olivat lain nojalla tämän kunnan jäseniä ja joutuivat veroina osallistumaan niihin kustannuksiin, jotka aiheutuivat joko kunnan orgaanien harkintansa mukaan päättämien tai laissa kunnalle määrättyjen yhteisten tehtävien hoitamisesta. Kunnan verotusoikeutta pidettiin kunnan itsenäisen aseman välttämättömänä seurauksena ja ehdottomana edellytyksenä.³⁴

d) Kun kunnille tuli verotusoikeus ja kunnallisverojen suuruus riippui niistä menoista, jotka oli peitettävä näillä varoilla, kunnallisasetusten keskeisiksi kysymyksiksi tulivat kunnan tehtävien määräytyminen ja verojen jakaantumisen sääntely veronmaksajien kesken. Kunnan toimialan määräytymisessä oli kaksi vaihetta: 1) se alue, johon kuuluvia tehtäviä kunnan elimet saivat oman harkintansa mukaan ottaa suorittaakseen ja 2) siitä päättäminen mitä tälle alueelle kuuluvista tehtävistä kunta ottaa suorittaakseen. Kunnan toimialan ulottuvuuteen on jo edellä viitattu. Se käsitti niin maalla kuin kaupungeissakin »ne yhteiset järjestys- ja talousasiat», jotka eivät voimassa olevien lakien mukaan kuuluneet julkisen virkakunnan ts. valtion viranomaisten käsiteltäviksi. Talous- ja järjestysasioilla tarkoitettiin hallintoon tuolloin laskettavia asioita.³⁵ Määritelmä sulki pois lainsäädännön eli abstraktisten normien antamisen järjestyssääntöjä lukuunottamatta, sekä maalla lainkäytön, jonka 1873 KKunA:ssa edellytettiin kuuluvan kaupungille. Asetuksissa ei kunnan viranomaisille annettu mahdollisuutta yksityistapauksissa muun julkisen vallan käyttämiseen kuin jäsentensä verottamiseen.³⁶

³⁴ Ks. Propositionen 26 s. 646—647.

³⁵ Ks. *Hermanson* 411—412.

³⁶ Tämä liittyi siihen, että kysymyksessä oli vain organisatorinen uudistus.

Tästä syystä kunnallisasetusten mukainen toimiala tuli keskittymään kunnan varoilla tapahtuvien konkreettisten tehtävien suorittamiseen. Kunnan toimialaa ei asetuksia säädettäessä pyritty sitovasti määrittelemään, eikä tätä edes pidetty mahdollisena.³⁷

Asetuksia säädettäessä lähdettiin siis siitä, että toimiala määräytyy yleisen määritelmän pohjalta niissä eri vaiheissa, joissa se voi tulla esille. Näitä vaiheita olivat 1) ao. orgaanin kunta- ja raastuvankokouksen tai kunnan- ja kaupunginvaltuusmiesten päätös tietyn tehtävän suorittamisesta, 2) kaupungeissa maistraatin toimittama päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen sitä täytäntöönpanessa, 3) kunnan jäsenen mahdollisuus valittaa lainvastaiseksi katsomastaan päätöksestä sekä 4a) maaherran ja 4b) senaatin päätökset valitustapauksissa ja päätösten tekijän vaadittua päätöksen täytäntöönpanemista 2) tapauksessa. 1865 MKunA:ssa ei nimenomaan todettu, kenellä oli oikeus tehdä kunnallisuusvalitus. Siitä, oliko tämä oikeus kaikilla vaiko vain äänioikeutetulla kunnan jäsenellä, olikin myöhemmin erimielisyyttä. 1873 KKunA 77 §:ssä sen sijaan todettiin talousvaliokunnan esityksestä nimenomaan, että valitusoikeus on kaupunkikunnan jäsenellä. Valitussäännösten perusteluissa valiokunta totesi yksityistenkin tarvitsevan »saada takeita siitä, ettei kunnan päätökset heidän oikeuttansa loukkaa.»³⁸

e) Kunnan toimiala antoi puitteet tehtävien hoitamiselle. Se, mitä tehtäviä otettiin kunnan nimissä hoidettaviksi, jäi riippumaan päätösvaltaa käyttävistä orgaaneista. 1865 MKunA:ssa edellytettiin ensisijaiseksi päättäväksi orgaaniksi kuntakokous, johon osallistuivat kaikki äänivalitiset kunnan jäsenet (9 §). Kuntakokous sai kuitenkin jättää oikeuden »käytellä ja päättää kuntakokouksen käsiteltäviä asioita», eräitä tärkeimpiä asioita lukuunottamatta, kunnanvaltuusmiehille (30 ja 31 §).

Omaksutun käytännön välttämättömänä seurauksena oli erityislainsäädännön syntyminen.

³⁷ 1865 MKunA 6 §:ssä oli lueteltu tärkeimmät kunnan tehtäviin kuuluvat asiat. Talousvaliokunnan mietinnössä, Propositionen 26 s. 648, todettiin, että tällainen yritys voi näyttää tarpeettomalta, koska luettelo hallintoasioiden moninaisuuden takia ei voi tulla täydelliseksi. Luettelo todettiin kuitenkin tarpeelliseksi kunnan ja seurakunnan tehtäväjaon selvittämiseksi.

1873 KKunA:n säätämisen yhteydessä taas todettiin, Esitys 1872: III s. 462, »turhaksi ja miltei mahdottomaksi koettaa luetella kaikkia niitä moninaisia asioita, jotka voivat joutua kunnan toimen alaisiksi».

³⁸ Ks. Esitys 1872: III s. 490.

1873 KKunA:ssa sen sijaan edellytettiin, että yli 2000 asukkaan kaupungeissa oli päätösvaltaa käyttävänä elimenä kaupungin valtuusmiehet. Alle 2000 asukkaan kaupungeissa päätösvalta kuului sen sijaan raastuvankokoukselle, johon saivat osallistua kaikki kaupungin äänivaltaiset jäsenet. Raastuvankokous sai kuitenkin asettaa kaupunginvaltuusmiehet näissäkin kaupungeissa, jos kaksi kolmasosaa kokouksessa annetuista äänistä sitä kannatti (5 §). Niissä kaupungeissa, joissa oli asetettu kaupunginvaltuusmiehet, tälle elimelle kuului vaaleja lukuunottamatta päätösvalan käyttäminen, kuitenkin niin, että lisätty valtuusto, jossa valtuusmiesten lukua oli lisätty »puolen verralla», päätti tärkeimmistä ratkaisuksista: a) kiinteän omaisuuden ostamisesta ja myynnistä tai vaihdosta, rakennustontteja lukuunottamatta, b) lisäveroja vaativista uusista hankkeista ja 3) lainan ottamisesta kahta vuotta pitemmäksi ajaksi (25 §).

Taloudellisten päätösten aikaansaaminen oli kunnallisasetuksissa täten tehty vaikeammaksi kuin muiden päätösten tekeminen. Tällä pyrittiin saamaan esille kunnan jäsenten yleinen mielipide.³⁹ Äänioikeus oli kytketty verovelvollisuuteen. Niin maalaiskunnissa kuin kaupungeissakin yksi veroäyri vastasi yhtä ääntä, kuitenkin niin, että kaupungeissa oli korkein äänimäärä 25. Yksi henkilö sai äänestää maalaiskunnissa korkeintaan yhdellä kuudesosalla läsnäolevien äänimäärästä ja kaupungeissa korkeintaan yhdellä viideskymmenesosalla kaupungin koko äänimäärästä (1865 MKunA 23 ja 1873 KKunA 12 §). Tämä säännös koski siis kunnan- ja raastuvankokouksia, joissa valittiin myös valtuusmiehet. Valtuusmiesten kokouksissa äänioikeus oli yleinen ja yhtäläinen (39 §), mutta kunnan jäsenten äänioikeuden erilaisuus vaikutti tietenkin valtuuston kokoonpanoon. Kun äänioikeus nähtiin veronmaksuun liittyvänä oikeutena, oli luonnollista, että äänioikeus oli myös oikeushenkilöillä (yhtiöillä) ja että sitä saattoi käyttää valtuutettu äänioikeutetun puolesta.⁴⁰ Äänioikeuden sitominen verovelvollisuuteen ei ollut poikkeus valtiopäivävaaleissa noudatetusta menettelystä. Porvarisäädyn vaaleissa ja talonpoikaissäädyn valitsijamiesvaaleissa noudatettiin samaa periaatetta, kuitenkin niin, ettei oikeushenkilöillä ollut äänioikeutta.⁴¹

³⁹ Ks. Esitys 1872: III s. 476.

⁴⁰ Ks. Esitys 1872: III s. 471—472.

⁴¹ Ks. *Jutikkala*, Säätyedustuslaitoksen s. 43, 50, 69—73, 117 ja 125—126.

f) Verovelvollisuus nähtiin siis kunnan jäsenyyden keskeisenä momenttina. Kunnallisvero tehtiin jakoveroksi. (1865 MKunA 59 § ja 1873 KKunA 6 §). Kunnan jokaisella tehtäviä koskevalla päätöksellä oli siis teoriassa, ja verotuspohjan ollessa pieni myös käytännössä, välitön vaikutus jokaisen verovelvollisen veron suuruuteen.

Siirtyminen jokaista tehtävää varten erikseen tapahtuvasta verotuksesta kunnan kaikkien menojen peittämiseksi tarkoitettuun yhtenäiseen veroon, aiheutti sen, että verotussäännökset olivat niin 1865 MKunA:ssa kuin 1873 KKunA:ssa ylimalkaiset, epäyhtenäiset ja epäselvät. 1865 MKunA 54 §:ssä lueteltiin verovelvolliset, joita olivat toisen isäntävallan alaisuudessa olevia palkollisia lukuunottamatta kaikki kunnan jäsenet, jotka omistivat omaisuutta, harjoittivat elinkeinoa tai saivat palkkaa tai eläkettä. Veroperusteita ei sen sijaan asetuksessa määrätty. Siinä edellytettiin vain, että veroäyrit oli määrättävä verovelvollisille »yhteiskunnallisen tilansa ja varainsa suhteen». Veroperusteet jäivät täten verotuksen toimittajan, kuntakokouksen valitseman »komitean» tai kunnallislautakunnan tehtäväksi. Verotuskäytäntö muodostui tästä syystä eri kunnissa hyvin erilaiseksi ja verotus epäoikeudenmukaiseksi.⁴²

1873 KKunA:n verotusta koskevat säännökset olivat sikäli selvemmät, että vero nimenomaan säädettiin tuloveroksi. Asetuksessa mainittiin, mistä tuloista verot määrätään, mutta tulon määritelmää ei siinä ollut. Myöskään ei mainittu, miten suuri tulo vastasi yhtä veroäyriä. Verotuksen toimitti sitä varten asetettu taksoitus- (takseeraus-) lautakunta, jonka velvollisuutena oli »tunnollisesti arvata ne tulot, joita kullakin kunnan jäsenellä voidaan katsoa vuoden kuluessa olevan kaupungissa tai sen aluspiirissä» (53 ja 57 §).

Tämän arvion perusteella määrättiin itsekunkin veroäyrit. Kaupungeissa, joiden itseverotusoikeus jäi vanhana säätyprivilegiona edelleen voimaan, kunnan omalla elimellä siis oli keskeinen asema verotuksen toimittamisessa.

g) Aluejakoon 1865 MKunA ja 1873 KKunA eivät tuoneet muutosta. 1865 MKunA 1 §:ssä kunnan alueeksi määrättiin seurakunnan alue. 1873 KKunA 1 §:n mukaan jokainen kaupunki määrättiin edelleen omaksi kunnaksi. Maaseurakuntien yhdistyminen yhteisen kunnallishallinnon alaiseksi tehtiin mahdolliseksi (12 §). Sen sijaan pääsääntönä

⁴² Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 14 ja Km 1894:1 s. 14–28.

oli, ettei kaupunki- ja maalaiskuntaa voinut yhdistää yhteisen kunnallishallinnon alaiseksi (asetusten 2 §). Aluemuutoksista asetuksissa ei ollut säännöksiä, joten voimaan jäivät niitä koskevat entiset periaatteet. Maalaiskuntien aluemuutokset jäivät riippumaan kirkollisesta jaotuksesta, kaupungeissa ei lähtökohtaisesti edellytetty tapahtuvan aluemuutoksia.

h) Molempien kuntamuotojen hallintokoneiston perusrakenne määrittiin kiinteästi. Päätösvallan käyttämisestä on jo edellä ollut puhe. 1873 KKunA 46 §:n mukaan kaupungin hallitukseksi jäi edelleen maistraatti, jonka oli ylinnä huolehdittava kaupungin yhteisestä omaisuudesta, tuloista, eduista ja oikeuksista sekä valvottava, että raastuvankokouksen ja kaupunginvaltuusmiesten laillisesti tehdyt päätökset pantiin täytäntöön. Maistraatilla oli myös esitysoikeus (46 §). Maistraatin asema kuitenkin heikkeni, koska sille aikaisemmin oli pääsääntöisesti kuulunut myös päätösvalta. Täytäntöönpano ja hallinto siirtyivät niinkään pois maistraatilta rahatoimikamarille ja sitä varten asetettaville lautakunnille, hallituksille ja henkilöille (4 §). Maistraatin jäsenten valitsemisesta jäivät voimaan vanhat säännökset (49 §).

1865 MKunA 39 §:n mukaan jokaisessa maalaiskunnassa oli oltava kunnallislautakunta, jonka tehtävänä oli asioiden valmistelu ja täytäntöönpano. Lautakunnan tehtävät määrättiin asetuksessa hyvin yksityiskohtaisesti. Keskeiseksi henkilöksi tuli puheenjohtaja, jolle ei saanut maksaa palkkaa tästä tehtävästä (39 §). Tästä pykälästä ilmeni, että maalaiskunnan hallintotehtävät edellytettiin muutenkin hoidettavan palkattomina luottamustoimina. Tämä periaate, jota ei ollut 1873 KKunA:ssa, tuli vaikeuttamaan kuntien hallinnon hoitamista, joskin toisaalta kunnallislautakunnan perustaminen merkitsi vanhaan järjestelmään verrattuna suurta parannusta.

4. Uudistuksen toteutuminen

Edellä selostetulta pohjalta uusi kunnallishallintojärjestelmä lähti nimenomaan maalaiskunnissa hitaasti ja vastustusta kokien kehittymään.⁴³ Uudistuksen toteuttaminen vanhan järjestelmän pohjalta aiheutti kuitenkin sen, että uusi järjestelmä osoittautui varsin pian

⁴³ Ks. Km 1894:1 s. 10—13 ja *Soikkanen*, Keskeisiä tekijöitä s. 131—134.

niin ideologisesti kuin käytännöllisestikin monilta keskeisiltä osin vanhentuneeksi. Näin se joutui ristiaallokkoon: toisaalta vanha kumottu järjestelmä katsottiin paremmaksi, toisaalta voimassa oleva jo vanhentuneeksi. Toimintakyvytön se ei tästä huolimatta ollut, vaan kunnallishallinto pystyi tyydyttävästi hoitamaan paikallishallinnon välttämättömät tehtävät. Suuri ansio tästä kuului epäilemättä niille, jotka hallintoa hoitivat ja sille, että uudistus voitiin luontevasti rakentaa aikaisemmalle pohjalle. Nimenomaan käytännössä siirtyminen vanhasta uuteen tapahtui hitaasti ja ilman jyrkkiä muutoksia.⁴⁴ Kaikki tämä oli mahdollista sen vuoksi, että uusi lainsäädäntö rakentui käytännöllisiin eikä teoreettis-dogmaattisiin perusteisiin ja että sitä myös käytännössä sovellettiin samalta pohjalta. Kunnan asemaa koskevat teoreettiset spekulatiot tulivat oikeuskirjallisuudessamme esille vasta sen jälkeen, kun kunnan asema oli käytännössä vakiintunut.

⁴⁴ Ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 12 ja *Soikkanen*, Keskeisiä tekijöitä s. 133.

10 LUKU

KUNNAN ASEMAN LAINSÄÄDÄNNÖL- LESTÄ KEHITYKSESTÄ NYKYISEN KUNNALLISHALLINNON AIKANA

1. Kehityksen ryhmittely

Kunnan aseman kehitys viimeksi kuluneen sadan vuoden aikana voidaan jakaa ajallisesti ja aineellisesti kahteen jaksoon. Ajallisena kehityksen jakajana on Suomen tuleminen valtiollisesti itsenäiseksi ja uuden hallitusmuodon säätäminen. HM 50 ja 51 §:ään sisältyvät kunnan asemaa koskevat perussäännökset edellyttävät sen sellaiseksi, miksi se oli siihenastisessa kehityksessä muodostunut. Näin ennen vuotta 1919 tapahtuneella kehityksellä on ratkaiseva merkitys kunnan asemaa koskevien perustuslainsäädännösten tulkinnassa, joskin myös sen jälkeinen kehitys on ehtinyt kiteyttää HM 50 ja 51 §:n varsin vähäsanaisia, muttei suinkaan merkityksettömiä säännöksiä. HM:lla on siis se vedenjakajan asema, ettei sitä vanhempaa lainsäädäntöä voida muodollisestikaan pitää sen säännösten vastaisena.

Aineellisesti kunnan aseman muuttuminen voidaan jakaa varsinaisen kunnallislainsäädännön puitteissa tapahtuneeseen staattiseen, hallinto-organisatoriseen sekä erityislainsäädännön piirissä tapahtuneeseen dynaamiseen, kunnan lakisäateisiä tehtäviä koskevaan kehitykseen.

2. Kunnallislakien muutokset ennen HM:a

a) 1865 MKunA:n ja 1873 KKunA:n suurimmat heikkoudet olivat kunnallisverotuksen kohdalla. V. 1883 tehdyllä KKunA:n muutoksella säädettiin, mitä verotuksessa pidetään verotettavana tulona ja

miten tämä tulo on arvioitava.¹ Kaupunkien verotuksessa esiintynyt kirjavuus saatiin näin poistetuksi. Toisaalta asetuksen muutos merkitsi verotusta toimittavien kaupungin orgaanien harkintavapauden supistumista, siirtymistä poliittisesta harkinnasta pääsääntöisesti sidottuun hallintoharkintaan, josta merkittävimmän poikkeuksen tekivät edelleenkin sovellettava harkintatakoitus ja liikkuma-ala verotettavan tulon alarajan määrittämisessä.

Maalaiskuntien kohdalla toimitettiin vastaava uudistus 1898 MKunA:lla. Se, että maalaiskuntien kunnallishallinnosta annettiin uusi säädös, johtui siitä, että 1865 MKunA:n kuntien organisaatiota koskevat säännökset olivat osoittautuneet käytännössä liian epämääräisiksi.² Suurin epäkohta kuitenkin oli verotusta koskevien riittävän tarkkojen säännösten puuttuminen, mikä johti kuntien tehtävien ja verotuksella kerättävien varojen tarpeen lisääntyessä epäoikeudenmukaiseen ja sekavaan verotukseen.³

Edellä mainituista syistä maalaiskuntien verotus säädettiin jokseenkin tarkasti samanlaiseksi kuin verotus kaupungeissa v. 1883. Näillä verotusta koskevilla käytännön kokemuksiin perustuvilla muutoksilla oli se oikeudellinen merkitys, että kunnallisverosta määräämisen katsottiin kiistatta kuuluvan lainsäätäjän kompetenssiin. Kuntien viranomaisille ei kuulunut verorasituksen jakaminen kunnan jäsenten kesken, vaan niiden määrättäväksi jäi ainoastaan verorasituksen suuruus.

b) Muista 1898 MKunA:n tuomista uudistuksista on tässä syytä mainita vain kaksi, joilla oli merkitystä kunnan aseman pitkän tähtäyksen kehityksessä. Kuntien yhteistoiminnasta annettiin nyt varsin tarkat säännökset. 1865 MKunA 20 § oli antanut mahdollisuuden yhteisten kuntakokousten pitämiseen, mutta kun asetuksessa ei ollut niitä koskevia tarkempia säännöksiä, kuntien yhteistoiminnan järjestäminen oli osoittautunut vaikeaksi. Tehtävien lisääntyminen teki tällaisen yhteistoiminnan tarpeelliseksi, koska ylemmänasteista itsehallintoa, jolla oli kyllä kannatusta, ei oltu saatu aikaan. Yhteisestä kuntakokouksesta otettiin nyt 1898 MKunA 40—51 §:iin yksityiskohtaiset säännökset.⁴

¹ Ks. Esitys 1882: III lausuntoineen ja vastauksineen.

² Ks. Km 1894:1 s. 29—42 ja Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 13—14.

³ Ks. Km 1894:1 s. 14—29 ja 14—19. Verotusuudistuksesta ks. Soikkanen s. 376—382.

⁴ Ks. Soikkanen s. 276—281.

Toinen pysyvämerkityksellinen organisaatiouudistus koski kunnallislautakuntaa. Kuntien lisääntyneet tehtävät vaativat uusia orgaaneja. Organisaation laajentuminen merkitsi hallinnon hajaantumista. Kunnallishallinnon kokonaisuuden säilyttämiseksi säädettiin, että hallinto-tehtävien hoitamista varten asetetut lautakunnat ja henkilöt ovat kunnallislautakunnan valvonnan alaisia (61 §).

c) Yhtä aikaa 1898 MKunA:n kanssa annettiin asetus taajaväкіsen maalaisyhdyskuntain järjestämisestä eräissä tapauksissa (15. 6. 1898). Elinkeinovapauden säätäminen oli tuonut elinkeinonharjoittajia ja heidän mukanaan kaupunkimaista taaja-asutusta maaseudulle, jossa tällaista asutusta ei oltu säännelty ja jossa sääntelyyn ei ollut samanlaisia edellytyksiäkään kuin kaupungeissa. Sääntelemättömän taaja-asutuksen syntyminen aiheutti erilaisia, mm. terveydellisiä ja paloturvallisuutta vaarantavia epäkohtia.⁵ Lailla tehtiin mahdolliseksi taajaväкіsen yhdyskunnan muodostaminen senaatin päätöksellä erilliseksi piiriksi, jossa poliisi-, rakennus-, palo-, terveydenhoito- ja satamaolot voitiin järjestää erillisillä säännöillä. Ne hyväksyi kuntakokouksen ehdotuksen mukaisina maaherra tai, jos kuntakokous ei suostunut tekemään ehdotettuun sääntöön tämän vaatimaa muutosta, ehdotuksesta poikkeavalla tavalla senaatti. Taajaväкіnen yhdyskunta saattoi olla joko erillisenä hallintoalueena emäkuntansa yhteydessä, jolloin koko kuntaa edustavat elimet päättivät sen erityisistä asioistakin, tai sitten muodostaa 1898 MKunA 2 §:ssä edellytetyn itsenäisen hallintopiirin erityisten asioiden hoitamista varten, jolloin sillä oli näiltä osin omat orgaaninsa ja oma taloutensa. Tämä laki oli kunnan oikeudellisen aseman kehittymisen kannalta sikäli merkittävä, että lailla katsottiin voitavan antaa valtion hallinto-organille, senaatille, mahdollisuus laissa mainituin edellytyksin määrätä kunnallishallinnon piiriin kuuluvasta asiasta. Tätä menetelmää on myöhemminkin sovellettu mm. annettaessa po. asetuksen korvaava laki taajaväкіsistä maalaisyhdyskunnista v. 1931 (22. 5. 1931/185).

d) Kunnallisen äänioikeuden kytkeminen verovelvollisuuteen oli herättänyt vastustusta jo ensimmäisiä kunnallisasetuksia säädettäessä, vaikka tätä pidettiinkin mm. virallisjulkaisuissa itsestään selvänä asiana. Demokraattisuusvaatimusten lisääntyessä järjestely herätti 1800-luvun loppupuolella ja ennen kaikkea 1900-luvun alussa yhä enemmän tyyty-

⁵ Ks. Soikkanen s. 476—479.

mättömyyttä myös äänioikeutettujen keskuudessa varsinkin kun varalisuuteen kytketty kunnan päätösvallan käyttäminen oli muodostunut tarpeellisen ja välttämättömän kehityksen jarruksi. 1880-luvun lopussa päätösvallan osalta tehdyt vähäiset tarkistukset eivät olleet parantaneet tilannetta.⁶ V. 1906 valtiopäiväjärjestyksellä tapahtunut säätyvaltiopäivien lakkauttaminen, yksikamarisen eduskunnan perustaminen sekä yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden myöntäminen eduskuntavaaleissa toivat kunnallisen äänioikeuden uudistamisen esille.⁷ Eduskunnassa päästiinkin jyrkistä erimielisyyksistä huolimatta asiassa ratkaisuun sen hyväksyttyä v. 1908 toisilla valtiopäivillä uudet kunnallislait, joiden mukaan myös kunnallinen äänioikeus olisi ollut yleinen ja yhtäläinen sekä veronmaksuvelvollisuudesta riippumaton. Hallitsija ei kuitenkaan vahvistanut tätä eduskuntaesitystä.⁸

e) Kunnallisen äänioikeuden uudistaminen jäi vuoteen 1917, jolloin Venäjän vallankumouksen jälkeen eduskunta hyväksyi ja vahvisti uudet kunnallislait, maalaiskuntain kunnallislain (27.11.1917/108) ja kaupunkien kunnallislain (27.11.1917/108) sekä kunnallisen vaalilain (27.11.1917/108). Näillä säädöksillä kumottiin 1898 MKunA:n ja 1873 KKunA:n muut paitsi manttaaliin pantua maata ja laitoksia sekä kunnallisverotusta koskevat säännökset, mitkä edelleenkin olivat voimassa.

V. 1917 kunnallislaila toteutettiin eduskunnan jo v. 1908 päättämä äänioikeusuudistus aikaisempaa jyrkempänä. Äänioikeusikäraja säädettiin 20 vuodeksi. Valtuusto tuli päättäväksi elimeksi niin kaupungeissa kuin maallakin, lukuunottamatta pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin valitsemista, joka jäi edelleen raastuvankokoukselle. Päätösten alistaminen valtion viranomaisille rajoitettiin kunnallissääntöjä sekä yleisestä liikenteestä määrättäviä uusia ja korotettuja maksuja koskeviin päätöksiin. Valtuuston päätösten tarkoituksenmukaisuus voitiin sen sijaan pääsääntöisesti alistaa kansanäänestyksellä ratkaistavaksi. Kansanäänestyksellä syntyneestä päätöksestä ei saanut valittaa. Valitusoikeus valtuuston päätöksestä jäi sen sijaan ennalleen. Päätökset tehtiin yleensä yksinkertaisella enemmistöllä.⁹

⁶ Ks. Ståhlberg, Kunnallisen itsehallinnon kehittämisestä, *Paasikivi* s. 238–250 ja *Soikkanen* 439–444.

⁷ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 20 ja *Paasikivi* s. 239.

⁸ Ks. Ståhlberg s. 248–250 ja *Soikkanen* s. 450–452.

⁹ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 22 ja *Soikkanen* s. 483–488.

f) Kunnallisoikeuden asiantuntijat olivat yleensä sitä mieltä, että uudistuksissa oli menty liian pitkälle kuntien terveen hallinnon kannalta. Uudistus olikin poliittinen reaktio aikaisemmalle, silloisiin oloihin vanhentuneelle kunnallislainsäädännölle. V. 1917 lakeja ei ehditty sellaisinaan kuitenkaan lainkaan soveltaa. Valtiollisten olojen muuttua toiseen suuntaan tehtiin niihin v. 1919 eräitä olennaisia, toiseen äärimmäisyyteen meneviä muutoksia. Äänioikeus liitettiin kunnalliseen verovelvollisuuteen, mutta jätettiin yhtäläiseksi. Äänioikeusikäraja nostettiin 24 vuoteen, alistus valtion viranomaisille tehtiin vielä laajemmaksi kuin se oli ollut 1898 MKunA:ssa ja 1873 KKunA:ssa ja tärkeimmät taloudelliset päätökset säädettiin tehtäväksi määräenemistöllä. Kansanäänestyssäännöstö kumottiin.¹⁰

Näistä muutoksista ei kuitenkaan tullut pitkäikäisiä, sillä jo samana vuonna äänioikeutta sekä alistusta ja määräenemmistövaatimusta koskevia säännöksiä muutettiin jälleen. Kunnallinen äänioikeus tehtiin verovelvollisuudesta riippumattomaksi. Äänioikeusikäraja laskettiin 21 vuoteen.

Alistamisvelvollisuutta ja määräenemmistövaatimusta lievennettiin. Näin kunnallislainsäädäntö oli saatettu maltilliseksi ja se antoi asiantuntijoiden mukaan edellytykset kunnallishallinnon asianmukaiselle hoitamiselle.¹¹ Olennaisia ja jyrkkiä rakennemuutoksia ei kunnallislainsäädäntöön olekaan myöhemmin tehty.

g) Vuoden 1917 kunnallinen vaalilaki (27. 11. 1917/108) sisälsi kunnallisvaalien toimittamista koskevat muodolliset säännökset. Aineelliset normit sisältyivät silloin, kuten edelleenkin, kunnallislakeihin. Tässä yhteydessä todettakoon, että valtuutettujen toimikausi oli kolme vuotta, mutta vaalit toimitettiin joka vuosi kolmasosan valtuutetuista ollessa vuosittain erovuorossa. Myös tilintarkastajat valittiin kunnallisvaaleilla.

3. Kunnallislakien muutokset HM:n säätämisen jälkeen

a) Ennen viimeksi mainittuja kunnallislakien muutoksia oli 17. 7. 1919 annettu ja tullut voimaan itsenäisen Suomen hallitusmuoto, johon,

¹⁰ Ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 23 ja *Soikkanen* s. 488—490.

¹¹ Ks. *Ståhlberg* s. 23—24 ja *Soikkanen* s. 491—492.

kuten edellä on mainittu, » oli otettu joitakin perustavia säännöksiä kunnallisesta itsehallinnosta». ¹² Näillä säännöksillä ei kuitenkaan tarkoitettu tehdä mitään muutoksia kuntien asemaan, vaan niillä vahvistettiin voimassa oleva oikeustila. ¹³ HM:lla tuli sen sijaan olemaan välillinen vaikutus valtion ja kuntien suhteeseen. Kun HM 2 §:ssä todettiin kaiken valtiovallan Suomessa kuuluvan kansalle, oli myös valtion hallinto siirtynyt hallitsijan itsenäisestä toimivaltapiiristä kansalle kuuluvaksi valtiovallaksi, ainoastaan sen käytön ollessa uskottuna määrätyille valtion orgaaneille. Siihen saakka teoriassa mahdollinen ideologinen vastakohtaisuus kansalle kuuluvan kunnallishallinnon ja hallitsijalle kuuluvan valtionhallinnon välillä oli näin ollen hävinnyt. ¹⁴ HM ei kuitenkaan merkinnyt välitöntä muutosta valtionhallinnon ja kunnallishallinnon välisiin suhteisiin. Tämä johtui ennen muuta siitä, että tasavallan presidentille jäi HM 28 §:n mukaan oikeus » antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt. » Välillinen vaikutus HM:lla kuitenkin oli. Sillä siirtyi eduskunnalle lopullisesti oikeus määrätä valtion menoista. Entistä merkityksellisemmäksi ja selvemmin havaittavaksi tuli nyt se jo aikaisemmin voimassa ollut periaate, ettei kunnille saa hallinnollisessa järjestyksessä määrätä taloudellisia rasituksia.

b) HM:n säätämisen jälkeen on kunnallislainsäädäntöä useaan otteeseen muutettu. Jo v. 1917 kunnallislakeilla oli pyritty kuntien hallinnon keskittämiseen ja tehostamiseen. V. 1927 säädettiin, että kaupunkeihin oli perustettava kaupunginjohtajan virka. Toimeenpano- ja hallinto-orgaaniksi tehtiin kaupunginhallitus, jolle siirrettiin maistraatille ja rahatoimikamarille siihen saakka kuuluneet hallinto- ja toimeenpanotehtävät. Maistraatti erotettiin tällöin kaupunkien varsinaisesta hallinnosta ja sille jäivät sellaiset hallintotehtävät, jotka maaseudulla kuuluivat valtion elimille. Organisatorisesti maistraatti jäi

¹² Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 24

¹³ Perustuslakikomitean mietintö N:o 7 s. 11.

¹⁴ Kuten edellä on jo todettu, valtion ja kunnan ideologinen vastakkaisuus ei tullut mitenkään esille kuntaa koskevilla säädöksillä. Esimerkkinä siitä, miten valtion ja kunnan suhteet ennen 1900-luvun alkupuolella käsitettiin, otettakoon tähän lainaus Kansanvalistusseuran tietokalerista vuodelta 1911, s. 3—4: » Kunnallinen itsehallinto. Yksityisiä paikkakuntia koskevain yhteisten asiain hoidon on valtio luovuttanut kuntain huostaan, jotka suorittavat tehtävänsä valittujen luottamushenkilöittensä ja omien virka- ja palvelusmiestensä kautta. Tällaista hallintoa sanotaan kunnalliseksi itsehallinnoksi. »

edelleen kunnalliseksi. Rahatoimikamari lakkautettiin. Vuoden 1927 uudistuksilla oli itsehallinnon kannalta huomattava periaatteellinen merkitys. Kaupunkien hallinnossa luovuttiin olennaisilta osin luottamusmieshallinnosta. Kunnallishallinnon byrokratisoituminen alkoi. Muutos liittyi kaupunkien tehtävien jatkuvaan lisääntymiseen. Kaupunkien hallinto saatettiin tällöin, myös kaupunginhallituksen tehtävien ja toimivallan osalta, nykyiselle kannalle.¹⁵

c) Kuntien taloudenhoitoa keskitettiin ja tehostettiin v. 1934 annetuilla laeilla. Vaikka kunnista olikin jo 1865 MKunA:ssa ja 1873 KKunA:ssa tehty oikeussubjekteja, niiden taloudenhoito jäi hajanaiseksi. Kutakin hallinnonalaa varten oli useimmissa kunnissa oma rahastonsa. Suunnitelmalliseen taloudenhoitoon ei ollut mahdollisuuksia. Nämä epäkohdat poistettiin. Kuntien talous yhtenäistettiin. Samalla säädettiin, että kuntien taloutta on hoidettava niin, ettei niiden omaisuutta vähennetä.¹⁶

d) Vuoden 1917 kunnallislakeihin tehdyistä muista muutoksista on tässä yleisesti todettava se, että nekin seurasivat kiinteästi käytännön tarpeita ja vaatimuksia. Kunnallisverotukseen tehtiin useita muutoksia; tärkein niistä oli ehkä pinta-alaverotukseen siirtyminen maatalouskiinteistöjen verotuksessa v. 1922 maalaiskunnissa ja v. 1933 kaupungeissa.¹⁷ Kunnallisveroa koskevat säännökset jäivät siis edelleen kunnallislakeihin ja niistä on päätetty eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siitä huolimatta että säännösten antamisen katsottiin jo 1800-luvun lopussa kuuluvan lainsäätäjän kompetenssiin ja että kunnallisverot ovat asiallisesti valtiolle maksettaviin veroihin rinnastettavia pakkosuorituksia.

Kuntien asukasluvun kasvaessa ja verovelvollisten lukumäärän vastaavasti lisääntyessä oli välttämätöntä velvoittaa verovelvolliset ilmoittamaan tulonsa verotusta varten. Laki tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten annettiin v. 1919 (9. 4. 1919/43).

Sen jälkeen kun valtionverotuksessa oli v. 1924 siirrytty nykyiseen tulo- ja omaisuusveroon, joka määrättiin samalla tavoin kuin kunnallisvero ja jonka määräämistä varten asetettiin jokaiseen kuntaan verolautakunta, minkä jäsenistä kunnallisvaltuusto valitsi puolet, alettiin vaatia ja tutkia valtion- ja kunnallisverotuksen yhdistämistä.

¹⁵ Ks. Hentilä s. 72—75.

¹⁶ Ks. Hentilä s. 76—80.

¹⁷ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 26—27 ja Hentilä s. 86.

Samanluonteisten verojen erikseen tapahtuva määrääminen nähtiin hankalana ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavana niin veronsaajien kuin veronmaksajienkin kannalta.¹⁸ Suunnitelma saatiin kuitenkin toteutetuksi vasta v. 1958 annetulla verotuslailla (12. 12. 1958/482). Viivästyminen johtui mm. siitä, että muutos oli kytketty aineellisten verosäännösten uudistamiseen ja yhtenäistämiseen, mistä asiasta on ollut jyrkästi erilaisia käsityksiä.¹⁹

Valtion- ja kunnallisverotuksen tultua yhdistetyksi kunnallisverojen määrääminen siirtyi pois kuntien itsehallinnon piiristä verolautakunnalle, joka puolueettomana veronmäärääjänä kuuluu niihin sekaorgaaneihin, joita ei voida pitää sen paremmin valtion kuin kunnankaan orgaaneina. Kun v. 1789 porvariston erioikeuksissa, joita ei 1873 KKunA:ta eikä HM:oa säädettäessä oltu kumottu, oli säädetty, että kaupungin omien orgaanien on määrättävä kaupunkien asukkaiden verot, yhteisverotukseen siirtyminen edellytti mainittujen erioikeuksien kumoamista tältä osin.²⁰ Tämä tapahtui erillisellä lailla poikkeuksista porvariston ja kaupunkien erioikeuksiin (12. 12. 1958/481). Maalaiskuntien osalta siirtyminen tapahtui sen sijaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kuntia koskevien HM:n säännösten ei siis katsottu olevan tällä tavalla tapahtuvan verotuksen toimittamisen esteenä.

e) Kuntien välistä yhteistoimintaa koskevia säännöksiä on yhteistoiminnan lisääntyessä useaan otteeseen muutettu niin, että yhteistoiminta on tullut yhä tarkemmin säännellyksi. V. 1932 tehtiin mahdolliseksi kunnista erillisen oikeussubjektin, kuntainliiton, perustamisen hoitamaan pysyvää yhteistä tehtävää. Muitakin yhteistoimintamuotoja lisättiin.²¹

f) Kuntien valvonta tuli ajankohtaiseksi ongelmaksi 1920 ja 1930 lukujen vaihteessa alkaneen taloudellisen lamakauden takia. Kunnallislakien alistussäännöksiä tiukennettiin. Mm. takaukseen menemistä koskevat päätökset säädettiin alistettaviksi.²² Periaatteelliselta

¹⁸ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 26—26.

¹⁹ Ks. Hentilä s. 86—95.

²⁰ Kaupunkien taholla pidettiin verotuksen yhdistämistä vaarallisena kunnalliselle itsemääräämisoikeudelle. Ks. Hentilä s. 83—97.

²¹ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 382, Rytkölä, Yhteistoiminta s. 103 ja Soikkanen s. 506—510.

²² Ks. L kaupunkien ja kunnallislain muuttamisesta 18.5.1934/221 41 § ja L maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 18.5.1934/223 70 §.

kannalta merkittävimmäksi tuli kuntien hallinnon lisätyn valvonnan säätäminen v. 1933. Asiasta annettussa erillisessä, alkuaan väliaikaiseksi tarkoitettussa laissa tehtiin mahdolliseksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan hallinnon asettaminen erityisen, sitä varten asetetun valvojan alaiseksi silloin, kun kunta vaikeuksista selviytyäkseen oli hakenut ja saanut valtionapua.²³ Lisättyyn valvontaan, joka v. 1941 säädettiin pysyväksi, oikeudellisena ongelmana palataan myöhemmin.

g) HM 50,1 §:ssä todetaan kunta alueyksikkönä yleisen hallinnollisen jaotuksen perusyksiköksi. HM 50,2 §:n mukaan valtioneuvosto määrää, ellei toisin ole säädetty, läänien lukumäärän muutoksia lukuunottamatta muista hallinnollisen jaotuksen, siis myös kunnan alueiden muutoksista. Kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annettiin laki v. 1925 (19.5.1925/180). Tällä lailla tehtiin maalaiskunnat alueellisesti riippumattomiksi siihenastisesta kirkollisesta jaotuksesta, mitä HM jo edellytti. Laissa myös nimenomaan todettiin, että kaupunkiin voi kuulua yksityisenkin omistamaa maata, mikä aikaisemman käsityksen mukaan ei ollut mahdollista.²⁴ Laissa säädettiin HM:n mukaisesti, että kunnallisen jaotuksen muuttamisesta määrää valtioneuvosto. Kaupunkien ja kauppalaan perustaminen, mikä ei välttämättä edellytä aluemuutoksia, kuuluu kuitenkin asian ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriössä annetun lain (30.3.1922/79) 1 §:n mukaan tasavallan presidentin lopullisesti käsiteltäviin asioihin. Jaotuslaissa on säännökset paitsi jaotuksen muuttamisen edellytyksistä myös kuntien taloudellisesta välienselvityksestä ja jaotuksen muista oikeusvaikutuksista.

Kunnallisen jaotuksen täydelliseen muuttamiseen tähtää laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13.1.1967/13). Tässä laissa säädetään suunnitelmien laatimisesta sellaisen jaotuksen toteuttamiseksi, jossa kunnat muodostetaan yleensä vähintään noin 8000 asukasta käsittäviksi. Suunniteltavan uudistuksen tarkoituksena on tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistäminen sekä kunnallishallinnon ja -talouden edellytysten parantaminen. Suunnitelman toteuttaminen merkitsee vähitellen

²³ Samaan aikaan annettiin L valtioneuvoston oikeudesta myöntää maalaiskunnalle lykkäystä sen velkojen maksussa (2.6.1933/180).

²⁴ Oikeuskirjallisuudessa tosin pidettiin tällaista menettelyä mahdollisena, Ks. *Moring*, *Kan jord* s. 185.

tapahtuneen historiallisen kehityksen tuloksena syntyneiden kuntakonaisuuksien yhdellä kertaa tapahtuvaa muuttamista.

h) Suunnitteilla olevaa kaupunkien aseman muuttamista ennakoivat v. 1959 annetut lait kaupungin ja maaseudun oikeudenhoidon yhteisestä järjestämisestä eräissä tapauksissa (23.1.1959/20) ja kaupungin järjestämisestä (23.1.1959/21). Näillä laeilla tehtiin mahdolliseksi sellaisten kaupunkien perustaminen, jotka oikeudenhoidollisesti jäivät kuulumaan tuomiokuntaan ja joiden ei siis tarvitse ylläpitää raastuvanoikeutta. Näissä ns. uusissa kaupungeissa järjestämis-oikeus toimii tuomioistuimena talous- ja järjestysasioissa, sekä huolehtii julkisena hallintoviranomaisena eräistä maistraatille kuuluvista tehtävistä. Syyttäjän tehtävät sekä ulosottotoimi ja rangaistusten täytäntöönpano kuuluvat niissä lääninhallitukselle ja sen alaisille valtion viranomaisille. Kun uudet kaupungit kuuluvat poliisihallinnollisesti nimismiespiireihin, niiden ei tarvitse myöskään osallistua poliisilaitoksen menoihin. Ne saavat valtionavustusta kansakoulumenoihin samojen perusteiden mukaan kuin kauppalat. Näillä toimenpiteillä pyrittiin edistämään uusien kaupunkien perustamista, minkä esteenä kaupunkien erityisrasitukset olivat olleet.

i) Suurta rakenteellista uudistusta merkitsi v. 1948 KunL:lla toteutettu kunnallislakien kodifiointi, jonka ulkopuolelle kuitenkin jätettiin kunnallisverotusta koskevat säännökset, koska ne aineellisiltakin osin oli suunniteltu yhdistettäväksi valtion tulo- ja omaisuusveroa koskevien säännösten kanssa.²⁵ Maalaiskuntia ja kaupungeja koskevien säästöjen sijoittaminen samaan lakiin merkitsi eri kuntamuotojen muodollisesti näkyvän vastakohtaisuuden poistamista. Asiallisesti KunL ei tehnyt kuntien asemaan olennaisia muutoksia. Sillä toteutetut muutokset pääasiassa selvensivät eräitä aikaisemman lainsäädännön epäselviä ja tulkinnanvaraisia kohtia.²⁶ Kuntien hallinnon tehostamista jatkettiin KunL:ssakin. Maalaiskunnissakin tehtiin mahdolliseksi kunnanjohtajan viran perustaminen, eli siis samaan järjestelmään siirtyminen, joka kaupungeissa säädettiin v. 1927 pakolliseksi. KunL ei kuitenkaan ehdottomasti edellytä kunnanjohtajan viran perustamista, vaan tekee sen mahdolliseksi valtuuston päätöksellä. Valtioneuvosto voi kuitenkin määrätä, että kuntaan on perustettava kunnanjohtajan

²⁵ Ks. Lvk 1941: 6 s. 48.

²⁶ Ks. Lvk 1941: 6 s. 46—47.

virka (KunL 67 ja 68 §). Kunnanjohtajajärjestelmän mahdollistuttaminen ja ehdollinen pakollisuus merkitsivät lopullista luopumista siitä 1865 MKunA:n periaatteesta, että luottamusmiesten on huolehdittava maalaiskuntien hallinnosta. Tätä vaatimusta oli jo tosin lievennetty 1898 MKunA:ssa (4 §).

4. Kunnan asemaa koskeva erityislainsäädäntö ennen HM:a

a) Nykyinen kunnallishallinto syntyi aikana, jolloin oikeusjärjestyksen kaikilla sektoreilla pyrittiin mahdollisimman suureen yksilön vapauteen ja vastaavasti mahdollisimman vähäiseen julkisen vallan nojalla tapahtuvaan ihmisten yhteiselämän sääntelyyn. Myös paikallishallinnon uutta järjestelyä voidaan pitää eräänä tämän periaatteen ilmentymänä, vaikka monia ensimmäisten kunnallislakiemme säännöksiä, joissa kunnille annettiin vapaus hallintonsa järjestämiseen, on ilmeisesti pidettävä enemmän käytännön tosiasioiden vaatimana välttämättömyytenä kuin liberalismien teorioiden toteuttamisena. Edellä on jo todettu, ettei 1865 MKunA:n ja 1873 KKunA:n antamisen yhteydessä säädetty tehtävien jaosta valtion ja kunnan kesken muuta kuin mitä näistä asetuksista ilmenee. 1865 MKunA 1 §:n imperatiivisessa sanonnassa (tulee hoitaa) edellytettiin kunnan jäsenten hoitavan yhteiset järjestys- ja talousasiat »tämän asetuksen mukaan ja niiden rajain sisässä, jotka laki muuten määrää». Kuntakokousta koskevassa 6 §:ssä ja kunnallislautakuntaa koskevissa 39 ja 40 §:ssä oli lisäksi lueteltu suuri joukko tehtäviä, joita näiden orgaanien oli hoidettava. 1865 MKunA:ssa ei kuitenkaan ollut tarkempia säännöksiä siitä, miten nämä tehtävät oli hoidettava. 1865 MKunA oli näin ollen toisaalta velvoittava, toisaalta taas ainoastaan paikalliselle hallinnolle kehykset ja oikeudellisen kompetenssin antava säädös. Huomattava kuitenkin on, että asetuksen 1 §:ssä edellytetään, että »kunnan toiminta on valtion lainsäädännöstä riippuvainen ja pysyttelevä kulloinkin voimassa olevan oikeusjärjestyksen kehyksissä». Niinikään tässä pykälässä edellytettiin, että »kun lainsäädäntö ja erittäinkin itse kunnallisasetus on antanut määrätehtäviä kunnan velvollisuudeksi, niin sen tulee ne täyttää, asettaa säädettyjä viranomaisia, pitää huolta pakollisesta vai-
vaishoidosta, kansakoulujen perustamisesta jne.» »Kun laki lisäksi on

säätänyt, millä tavalla eräitä tehtäviä on suoritettava, niin kunnan on tätäkin noudattaminen.»²⁷ 1873 KKunA 1 §:n vastaava sanonta oli toinen. Siinä kunnan jäsenille annettiin oikeus (saavat) hoitaa lain asettamain rajojen sisällä »yhteisiä järjestys- ja talousasioitansa». 1865 MKunA:n ja 1873 KKunA:n 1 §:n sanonnalliset eroavuudet lienevät johtuneet asetusten ajallisen välimatkan ja maalaiskuntien ja kaupunkien hallinnon vastakkaisiin lähtökohtiin perustuvasta erilaisesta näkemyksestä valtion ja kunnan välisistä suhteista. Käytännössä sanontojen ei kuitenkaan ole katsottu asettavan maalaiskuntia ja kaupunkeja erilaiseen asemaan määrättäessä niiden pakollisista tehtävistä ja näiden tehtävien hoitamisesta.

b) Kunnallishallinnon uudistaminen 1865 ja 1873 ei aiheuttanut muutoksia tehtäviä koskeviin säännöksiin. 1865 MKunA:n tehtäväluettelot olivat osaksi paikallishallinnolle kuuluvien tehtävien mainitsemista, sen velvollisuuksien jäädessä ennalleen, osaksi ajankohtaisten, mutta sääntelemättömien tehtävien toteamista kunnan toimivaltaan kuuluviksi.²⁸ Niinpä silloisista tärkeimmistä paikallishallinnon tehtävistä, kansanopetuksesta ja köyhäinhoidosta, oli kunnallisasetusten voimaan tullessa paikallishallinnolle velvollisuuksia asettavat säädökset. Yhteiskunnallinen kehitys ja muuttuvat käsitykset aiheuttivat kuitenkin varsin pian sen, että näitä ja muita hallinnonaloja varten annettiin uusia säädöksiä: kansakoulutoimesta jo v. 1866, siis ennen 1873 KKunA:n säätämistä, ja köyhäinhoidosta v. 1879.²⁹ Niinikään terveydenhoito oli 1800-luvun loppupuolella vilkkaan sääntelyn kohteena.³⁰ Yleisenä suuntana oli kuntien velvollisuuksien ja tehtävien hoitamisen sääntelyn lisääminen. Oikeudellista estettä tällaiseen kuntien sidottuisuuden lisäämiseen ei katsottu olevan, joskin eräissä yhteyksissä todettiin voimassa olevan kuntien hallinnon edellyttävän sitä, että kunnat saavat hoitaa tehtävänsä itsenäisesti ja ettei niille aseteta pakollisia tehtäviä.³¹ Sitovaksi oikeudelliseksi säännöksi tämä periaate, joka jäi yleisen toteamisen varaan, ei kuitenkaan muodostunut.

²⁷ Ks. *Ståhlberg*, Asetus s. 31–32.

²⁸ Ks. *Ståhlberg*, Asetus s. 52–60.

²⁹ Kansakoulusta ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 644–646, *Aimo Halila*, Kansakoulu I s. 365–377 ja *Soikkanen* s. 324–328, köyhäinhoidosta *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 289–292 ja *Soikkanen* s. 293–306.

³⁰ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 363–367 ja *Soikkanen* s. 341–344.

³¹ Ks. *Soikkanen* s. 326–327, 464 ja 515, *Aimo Halila*, Kansakoulu I s. 316 ja II s. 27–29.

Erityislakeihinkin perustuva hallinnon sääntely tapahtui tiukasti käytännön tarpeiden ja edellytysten pohjalta. Tämä ilmeni ensiksikin tehtävien pakollisuudessa. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan mainita kansakoulujen perustamisvelvollisuus. Kaupungeissa niiden perustaminen tehtiin pakolliseksi jo v. 1866, maaseudulla vasta 1898. Tämä johtui toisaalta siitä, että kaupungeilla oli yleensä paremmat taloudelliset edellytykset koulujen perustamiseen ja toisaalta siitä, että maaseudulla kansakouluja ei pidetty samalla tavalla tarpeellisina eikä edes hyödyllisinä kuin kaupungeissa.³² Käytännön tarpeiden ja edellytysten huomioon ottaminen ilmeni myös tehtävien hoidon organisoinnissa. Kunnille annettiin mahdollisuus perustaa erityisiä orgaaneja, lautakuntia, tehtäviä varten tai antaa ne sitten yleisorganien hoidettaviksi.³³ Tehtävien pakollisuus oli niinikään usein vain muodollista. Monet pakollisiksi edellytetyt tehtävät jäivät suorittamatta, kun niiden valvontaa ei oltu järjestetty.³⁴

c) Tehtävien pakolliseksi määrittämisen käytännöllisenä edellytyksenä oli yleensä se, että valtio myönsi kunnille avustusta tehtävien suorittamista varten.³⁵ Tätä tietä tultiin edelleenkin käytännössä olemaan järjestelmään. Kunnan varallisuuspiiri vastaa tehtävien hoitamisen aiheuttamista kustannuksista, joista valtio myöhemmin maksaa osan valtionapuna. Alussa valtionapujen myöntäminen riippui valtion viranomaisten harkinnasta. Myöhemmin valtionavut tulivat yleensä lakisääteisiksi. Niiden suorittaminen perustuu valtion viranomaisia ja myös eduskuntaa sitovaan lakiin. Valtionavut on yleensä määrätty kaupungeille ja maalaiskunnille eri perustein.³⁶ Eräiden tehtävien (lähinnä kansakoulu- ja lääkärintoimen) hoitamisessa on käytetty sitä järjestelmää, että valtio vastaa tietyistä kustannuseristä, esim. palkoista ja eläkkeistä. Tällainen järjestelmä, joka on aiheuttanut monia hankalia tulkintakysymyksiä, on suuresti hämmentänyt valtion ja kunnan keskinäisten suhteiden kuvaamista. Valtionapuja alettiin käyttää jo 1800-luvulla itsenäisestikin kuntien aktiivisuuden lisäämiseksi ja sellaisten tärkeiden, muttei välttämättömiksi katsottujen tehtävien hoitamista

³² Ks. *Aimo Halila*, *Kansakoulu* I s. 366—373 ja *Soikkanen* s. 324—326.

³³ Ks. *Ståhlberg*, *Sisäasiain hallinto* (1 p) s. 302 ja 382.

³⁴ Ks. *Soikkanen* s. 343 ja 358.

³⁵ Ks. *Soikkanen* s. 325, 348—349 ja 565—568.

³⁶ Ks. *Ståhlberg*, *Sisäasiain hallinto* (1 p) s. 376—379 ja 650—651 ja *Hentilä* s. 291.

varten, joita kunnat eivät niiden aiheuttamien kustannusten takia ilman valtiontukea ryhtyneet hoitamaan.³⁷ Tällä tavoin onkin kuntien tehtäväpiiriä merkittävästi laajennettu. Kuntien tehtäväpiiriä on selvennetty myös yksinkertaisesti siten, että säädöksissä, laeissa ja aikaisemmin myös asetuksissa, kunnille on annettu oikeus tiettyjen tehtävien suorittamiseen. Tällaista menettelyä on noudatettu sellaisilla aloilla, joita on oikeusjärjestyksessä erityisesti säännelty.³⁸

Kunnallisetustusten nojalla ja edellä selostettuja menetelmiä käyttäen kuntien tehtäväpiiri muodostui jo 1800-luvun lopulla varsin laajaksi. Tehtävien jako valtion ja kuntien kesken jatkui vanhalta historialliselta pohjalta niin, että paikallisesti hoidettavat hallintotehtävät tulivat kuntien orgaanien hoidettaviksi ja niiden varoilla kustannettaviksi. Seuraava luettelo osoittaa kehityksen suuntaa.

d) Opetustoimen alalla³⁹ kansakoulujen ylläpitämisestä tuli kuntien pakollinen tehtävä. Kunnat voivat myös perustaa oppikouluja, jotka rinnastettiin yksityisten perustamiin ja luokiteltiin yksityisiksi oppilaitoksiksi. Kunnat saivat niitä varten valtionapua, samoin kuin yksityiset koulujen ylläpitäjät. Samalla tavalla kunnat voivat perustaa myös ammatti- (käsityöläis-) ja kauppaoppilaitoksia sekä teknillisiä ja jossakin määrin myös maatalousalan oppilaitoksia. Kunnilla ei kuitenkaan alkuaan ollut yksinoikeutta minkään oppilaitoksen perustamiseen ja kuntien ohella niitä ylläpitivätkin valtio ja yksityiset. Kuntien tehtäväpiirin ulkopuolelle jäivät sellaiset oppilaitokset, joiden tarve oli vähäinen, kuten yliopistot ja korkeakoulut, aistivallisten oppilaitokset sekä eräät erikoisalojen ammattikoulut. Tämä johtuu siitä, että kunnilla ei ollut tarvetta perustaa niitä. Missään yhteydessä en ole huomannut todettavan, että kunnat eivät olisi olleet oikeutettuja niitä perustamaan.

1800-luvun lopulla alkoi myös kansanopisto- ja työväenopistotoiminta liittyä kuntien tehtäväpiiriin valtion tukemana. Valtion tukemaan kansakoulutoimeen liittyi jo vuodesta 1866 alkaen yleisten kirjastojen perustaminen.

e) Köyhäinhoito oli toinen tärkeimmistä kunnan tehtäväryhmistä

³⁷ Ks. Soikkanen s. 566—567.

³⁸ Esim. oppikoulun, kauppaoppilaitoksen ja säästöpankin perustaminen. Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 676—677, 708 ja 860.

³⁹ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 626—728.

1800-luvun lopulla.⁴⁰ Köyhäinhoito käsitti vielä 1800-luvulla nykyisen huoltotoimen kokonaisuudessaan, siihen luettuna myös irtolaisten valvonta, mikä kuului tuolloin lähinnä poliisin toimialaan. Myös työttömyyden estäminen ja työttömien avustaminen kuului köyhäinhoitoon. Kuntien erityisvelvollisuuksista köyhäinhoidon alalla voidaan mainita velvollisuus antaa apua sen tarpeessa oleville asevelvollisten perheille, mikä velvollisuus perustui v. 1878 asevelvollisuuslakiin. Tätä apua ei pidetty köyhäinhoitona. Kunnat voivat myös perustaa kasvatusta ja suojelukasvatustaitoksia yhteiskuntaan sopeutumattomia nuoria varten.

f) Terveyden- ja sairaanhoidon alalla⁴¹ kuntien toiminta oli jo 1800-luvulla varsin monipuolista, joskin niiden tehtävät vielä olivat epä-määräiset. Terveydenhoidon valvonta oli v. 1879 asetuksen mukaan kunnilla. Maaherran asiana oli valvoa, että kunnat suorittivat tämän tehtävänsä, mutta valvonta oli kuitenkin puutteellista ja tehtävät jäivät yleensä suorittamatta. Kunnanlääkäreiden ja muun terveydenhoitohenkilökunnan asettaminen oli vapaaehtoista. Kunnat saivat kuitenkin valtionapua lääkäreiden, kättilöiden ja sairaanhoitajien palkkaamiseen. Rokotus kuului kuntien velvollisuuksiin ja niiden oli pal-kattava erityinen rokottaja.

Sairaanhoidossa oli 1800-luvun loppupuolella pääpaino sukupuolitautilien hoidossa. Kunnille asetettiin erityisvelvollisuuksia niiden ehkäisemisessä ja hoitamisessa. Samanlaisia velvollisuuksia kunnilla oli myös kulkutautien ehkäisemisessä ja hoidossa. Sairaalalaitos oli vielä 1800-luvulla alkeellinen eikä tehtävien jakaantuminen valtion ja kuntien välillä päässyt selkiintymään. Yleinen sairaanhoito oli suuressa määrin köyhäinhoitoa ja kunnalliskotien yhteyteen oli perustettava sairaan- ja mielisairaanhoito-osastoja. Sairaanhoito katsottiin 1800-luvulla kuitenkin lähinnä valtion velvollisuudeksi, joskin jotkin suurimmat kunnat perustivat omia sairaaloitaan.

Myös kotieläintautien ehkäiseminen katsottiin osittain kuntien tehtäväksi. Eläinlääkärinvirkojen perustamiseen kunnat saivat valtionapua.

g) Rakennus- ja palotoimen alalla⁴² kunnilla oli tehtäviä lähinnä kaupungeissa ja kauppaloissa. Haja-asutusalueilla tähän ryhmään kuuluvat tehtävät olivat vähäisiä. Kaupungeissa rakennusolojen sääntely

⁴⁰ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 289—360 ja *Soikkanen* s. 295—324.

⁴¹ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 361—507 ja *Soikkanen* s. 341—351.

⁴² Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 269—279 ja *Soikkanen* s. 357—358.

tapahtui pääasiassa kaupungin rakennusjärjestyksillä. Kaupunkien rakennettavaksi tarkoitettulle osalle oli laadittava asemakaava. Maistraatin ja järjestäisyyden oli valvottava, että rakentaminen tapahtui voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Maalaiskunnissa lukuunottamatta taajaväkisiä yhdyskuntia, joissa oli voimassa v. 1898 asetuksen säännökset, rakentaminen oli sääntelemätöntä, vaikka kunnallisasetusten nojalla olisikin voitu antaa rakentamista koskevia järjestysasäännöksiä. Näin ollen maalaiskuntien orgaaneilla ei ollut rakentamiseen liittyviä tehtäviä nyt käsiteltävänä aikana.

Palotoimen alalla tilanne oli sama. Kaupunkien, kauppaloitten ja taajaväestön yhdyskuntien palojärjestyksissä säädettiin, mitä tulipalojen ehkäisemiseksi oli noudatettava. Valvonta kuului kuntien viranomaisille. Kaupungeissa, kauppaloissa ja muissa taajaväestön yhdyskunnissa oli oltava palokunta, maaseudulla oli yleinen velvollisuus osallistua tulipalojen sammuttamiseen. Maalaiskunnissa oli oltava paloapuyhtiöt palovahinkojen korvaamista varten. Ne perustettiin aikaisemmin kihlakunnanoikeuden ja v. 1864 jälkeen kuntakokouksen päätöksellä. V. 1864 jälkeen muualla vakuutetut talot saivat erota paloapuyhtiöistä ja vuoden 1908 jälkeen, kun oli annettu laki vapaista ja kunnallisista paloapuyhdistyksistä, palovahinkojen korvaaminen alkoi kokonaisuudessaan siirtyä yksityisen vakuutustoiminnan piiriin.

h) Maanteiden rakentaminen ja kunnossapito sekä kyydinpito säilyivät periaatteellisesti ennallaan vuoteen 1918, maaseudulla maanomistajain ja heihin rinnastettujen erityisrasituksena, kaupungeissa kaupunkien velvollisuutena, katujen kunnossapidon kuullessa kuitenkin talonomistajien erityisrasituksiin. Yksityisten teiden ylläpitäjinä kunnat rinnastettiin muihin teitä tarvitseviin.⁴³ Vanginkuljetus, sotilaskyyditys ja -majointi sekä maaseudulla kihlakunnantuomarin palkkaaminen ja käräjähuoneiston ylläpito olivat niinkään samanlaisia erityisrasituksia.⁴⁴

i) Satamien ylläpito oli kaupungeissa ja kauppaloissa kunnallinen asia, maaseudulle niitä ei saanut perustaa.⁴⁵ Rautatiet tulivat pääsääntöisesti valtion tehtäväksi. Kuitenkin edellytettiin, että kunnat saivat osallistua niiden rakentamiseen silloin, kun rakentamista voitiin pitää yhteisenä asiana. Kunnat voivat myös tulla kysymykseen yksi-

⁴³ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 808—837 ja *Soikkanen* s. 351—352.

⁴⁴ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 63, 67 ja 857—863.

⁴⁵ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 869—873.

tyisten rautateiden ylläpitäjinä.⁴⁶ 1800-luvun lopulla syntyneiden raitio-
teiden ylläpitämisen katsottiin niinkään kuuluvan kunnan tehtäviin.⁴⁷
Posti- ja lennätinlaitos tuli valtion tehtäväksi, puhelinlaitos sen sijaan
muodostui yksityiseksi liikeyritykseksi.⁴⁸

Kuntien tehtäväpiiriin katsottiin 1800-luvulla kuuluvan myös eräitä
 muita elinkeinoihin läheisesti rinnastettavia tehtäviä. Näitä olivat
laina- ja apumakasiinien, viljelyslainarahastojen, warrantteja antamaan
oikeutettujen yleisten talletusmakasiinien sekä säästöpankkien perus-
taminen.⁴⁹ Näiden laitosten liittäminen kuntien tehtäväpiiriin näyttää
johtuneen niiden yleishyödyllisyydestä, minkä vuoksi toiminnan har-
joittamisen, joka yksityiskohtaisesti säänneltiin, ei katsottu soveltu-
van vapaaksi liiketoiminnaksi. Kaupungit voivat harjoittaa huutokau-
pantoimittajan ammattia.⁵⁰ Tämä taas liittyi kaupunkien vanhoihin eri-
oikeuksiin. Kyytilaitokseen kiinteästi liittyvän hotelli- ja ravintolatoi-
minnan harjoittaminen oli niinkään kunnille luvallista.⁵¹

j) Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuului myös
kuntien tehtäväpiiriin, vaikka varsinaiset poliisitehtävät olivatkin maa-
seudulla valtiollistuneet jo vanhan hallintojärjestelmän aikana ja vaikka
kaupunkienkin poliisitoimintaa alettiin valtiollistuttaa 1800-luvulla, ku-
ten edellä on todettu. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta edistäviin
toimenpiteisiin ryhtyminen kuului 1865 MKunA:n ja 1898 MKunA:n
mukaan valtuustossa käsiteltäviin asioihin. Kunnallislautakunnan oli
kokonaisuudessaan ja kunkin jäsenen piirissään valvottava järjestystä
alueella, estettävä ilkeävalta ja yleisen lain ja järjestyssääntöjen rikkomis-
nen. Kunnan jäsenten velvollisuus oli auttaa lautakuntaa järjestyksen
ylläpidossa. Maalaispoliisia uudelleen järjestettäessä 1880-luvulla suun-
niteltiin sen kunnallistuttamista, mutta suunnitelma raukesi kuntien
vastustukseen niiden katsoessa, etteivät poliisin tehtävät, joissa joudu-
taan käyttämään pakkoa, sovellu kuntien viranomaisille. Maalaispoliisi
jäikin valtiolliseksi.⁵²

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyi läheisesti kun-

⁴⁶ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 884–903.

⁴⁷ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 904–905.

⁴⁸ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 806 ja 909–916.

⁴⁹ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 800–801 ja *Soikkanen* s. 355–361.

⁵⁰ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 797.

⁵¹ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 415 ja *sama*, Asetus s. 31 ja 35.

⁵² Ks. *Soikkanen* s. 352–355.

nallisten viranomaisten määräämisvalta väkijuomien valmistuksen ja myynnin sallimisessa kunnan alueella.⁵³

Edellä lueteltujen, yleensä kuntien varallisuuspiirien käyttöä edellyttävien tehtävien lisäksi kunnallisiksi tai puolikunnallisiksi muodostuivat myös niin hallintoon kuin lainkäyttöönkin liittyneet paikalliset orgaanitehtävät sekä kaupungeissa, joissa ne liittyivät maistraatin tehtäviin, että myös maaseudulla, jossa oikeuslaitos oli valtiollinen ja lainkäyttöä pidettiin valtion tehtävänä. Lautamiesten ehdottaminen ja palkkaaminen annettiin kuntien tehtäväksi v. 1886.⁵⁴ Holhoustoimen valvonta annettiin v. 1898 holhouslaissa kunnalliselle holhouslautakunnalle, jonka puheenjohtajan kuitenkin valitsee kihlakunnanoikeus.⁵⁵ Kunnallislautakunnalle maalla ja maistraatille kaupungissa annettiin tehtäviä ehdonalaiseen vapauteen laskettavien vankien huoltamisessa v. 1889 rangaistusten täytäntöönpanoasetuksessa.⁵⁶

Kunnallislautakunnan jäsenten oli oltava saapuvilla henkikirjoituksessa ja kunnan oli kustannettava huoneisto sitä varten.⁵⁷ Maanjako-toimitusten uskotut miehet maalla tulivat myös kuntien valittaviksi.⁵⁸ Eduskuntavaalien toimittaminen uskottiin alusta alkaen kunnallisten vaalilautakuntien tehtäväksi ja kuntien oli myös hankittava vaalihuoneistot.⁵⁹ V. 1909 maanvuokra-asetuksen edellyttämä maanvuokrasuhdeiden paikallinen hoito ja valvonta annettiin kuntien vuokralautakunnille.

k) Kuluvan vuosisadan alussa ei annettu merkittäviä kuntien tehtäviä koskevia erityissäädöksiä. Tähän oli olemassa useita syitä. Kuntien keskeisimmistä erityislainsäädännössä säännellyistä tehtävistä oli olemassa 1800-luvun lopussa annetut säädökset. Eduskuntauudistuksen takia 1900-luvun alkupuoli oli lainsäädännöllisesti hiljaista aikaa. Eduskuntauudistuksen jälkeen päähuomio kiintyi uusiin kunnallislakeihin, jotka eduskunta hyväksyi mutta joita ei vahvistettu. Lisäksi oli toteutettava sellaisia suuria yhteiskunnallisia uudistuksia, mm. väkijuomaja maanvuokralainsäädäntö, jotka vain välillisesti koskivat kuntia. Vii-

⁵³ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 408—412.

⁵⁴ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 63—64.

⁵⁵ Ks. Ståhlberg, Asetus s. 59 ja 129.

⁵⁶ Ks. Ståhlberg, Asetus s. 130.

⁵⁷ Ks. Ståhlberg, Asetus s. 60.

⁵⁸ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 143.

⁵⁹ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 144.

meiset vuodet ennen Suomen itsenäistymistä olivat valtiollisista syistä lainsäädännöllisesti jälleen hiljaista aikaa.

Lainsäädäntö alkoi vilkastua jo ennen Suomen itsenäistymistä Venäjän vallankumouksen jälkeen v. 1917. Eräänä ensimmäisistä tehtävistä oli uusien kunnallislakien säätäminen. Suomen tultua itsenäiseksi alkoi vilkas uudistuskausi myös kuntien tehtäviä koskevan erityislainsäädännön alalla.

5. Kunnan asemaa koskeva erityislainsäädäntö HM:n jälkeen

a) Sääntelyn kehitys on jatkunut 1800-luvun lopussa vakiintuneissa uomissa. Kuntien pakolliset tehtävät ovat lisääntyneet ja kunnan hallintokoneiston erikoistuminen on jatkunut. Yhä useammilla aloilla erityislautakunnat ovat tulleet pakollisiksi ja palkattujen ammativirkamiesten luku on lisääntynyt. Paikallisia tehtäviä hoitavat kunnan organit on varsin kiinteästi sulautettu eri hallinnonalojen kokonaisorganisaatioon, toteamalla hallinnonalan tai sen paikallisten tehtävien kuuluvan kunnille ja hallinnonalan johdon ja valvonnan valtion viranomaisille, jotka yleensä on määrätty kaksiporaisesti, valtakunnan portaassa ministeriö tai keskushallitus, lääninportaassa lääninhallitus ja mahdollinen erityisviranomainen. Erityisen selvästi tämä kunnan organien liittäminen hallinnon kokonaisorganisaatioon näkyy sosiaalihuollon hallinnossa, jonka organisaatiosta on olemassa erityinen, järjestyksessä toinen (ensimmäinen annettiin v. 1936) v. 1950 annettu laki sosiaalihuollon hallinnosta (20.1.1950/34).⁶⁰ Sen 1 §:n mukaan »sosiaalihuollon ja siihen liittyvän muun sosiaalisen toiminnan yleinen johto ja valvonta kuuluu sosiaaliministeriölle.» Lain 2 §:n mukaan »sosiaalihuollon alueellista ohjausta ja tarkastusta varten valtakunnan alue jaetaan piireihin, joissa kussakin on sosiaalihuollon piiritarkastaja», Lain 4 §:n mukaan »sosiaalihuollon paikallista hallintoa varten on kunnassa sosiaalilautakunta».

Itsenäisyyden ajan kehityksessä on ollut tunnusomaista aikaisempien laajojen tehtäväryhmien jakaantuminen useiksi erillisiksi hallinnonhaaroiksi. Samalla toiminnan luonne on muuttunut negatiivisesta positiiviseksi. Aikaisempien käskyjen ja kieltojen sijaan ovat tulleet

⁶⁰ L kunnallisesta huoltolautakunnasta 17.1.1936/51.

viranomaisten positiiviset toimenpiteet. Eniten itsenäistymistä ja tehtävien luonteen muuttumista on tapahtunut sosiaalihuolloksi kehittyneen köyhäinhoidon alalla. Erillisiksi tehtäväryhmiksi ovat muodostuneet huoltoapu, lasten ja nuorison suojelu ja huolto, irtolaishuolto, raittiushuolto, työttömyyshuolto ja työllisyyden turvaaminen. Sosiaalihuoltoon kuuluvat vielä sosiaalivakuutus (kansaneläke ja sairausvakuutus) sekä erilaiset sosiaaliset avustustoimenpiteet (kodinhoitoapu, perhepoliittiset avustukset, ammattiopintojen tukeminen ja työhuolto sekä invalidihuolto). Tämä eriytyminen ja sen mukana tapahtunut tehtävien lisääntyminen ovat suuresti vaikuttaneet kunnallishallintoon, jolle on annettu useimpien em. tehtävien toteuttaminen.

Tehtävien jakaantumisessa valtion ja kuntien kesken ei ole tapahtunut periaatteellista muuttumista. Paikalliset hallintotehtävät on uusissakin säännöksissä annettu kuntien orgaaneille. Tästä säännöstä on olemassa ainoastaan yksi selvä asiallinen poikkeus v. 1963 työllisyyslain mukaisessa työllisyyshallinnon organisaatiossa. Sen paikallisia tehtäviä hoitava, jokaisessa kunnassa oleva orgaani, työvoimatoimikunta on organisatorisesti valtiollinen. Aikaisemmin vastaava orgaani oli kunnallinen. Toisena poikkeuksena paikallishallinnon kunnallisuudesta on tosin muodollisesti kansaneläke- ja sairausvakuutushallinto. Niiden paikallisia tehtäviä hoitavat kansaneläkelaitoksen organisaatioon kiinteästi kuuluvat piiriasiamies ja eläketoimikunta (kansaneläke) sekä sairausvakuutustoimikunta ja sairausvakuutustoitisto. Kansaneläke ja sairausvakuutusasiat paikallisina hallintotehtävinä ovat kuitenkin olenaisesti toisenlaisia kuin työllisyyden ylläpitäminen. Kysymyksen oikeudelliseen arviointiin palataan myöhemmin.

Valtion ja kuntien välinen tehtäväjako on itsenäisyyden aikana seurannut aikaisemmin muodostunutta uomaa. Eräiden tehtävien osalta on tosin tapahtunut siirtymistä kuntien organisaatiolta valtion organisaatiolle. Asiallisesti merkittävämpi on ollut eräiden tehtävien osalta tapahtunut muodollisen vastuun päinvastainen siirtyminen, mihin ovat vaikuttaneet lähinnä seuraavat kaksi tekijää. Tehtävien intensiteetin ja kuntien asukasluvun lisääntyessä monet tehtävät ovat muuttuneet paikallisiksi. Näin on tapahtunut nimenomaan sairaanhoidon sekä opetustoimen kohdalla. Sairaalaipaikkojen ja opetuspaikkojen lukumäärän lisääntyminen vaativat useampia sairaaloita ja oppilaitoksia, mikä automaattisesti muuttaa tehtävien luonteen valtakunnallisesta paikalliseksi. Kuntien yhteistoiminta on puolestaan luonut kuntien

ylläpitämän maakuntahallinnon, joten kuntien vastattavaksi on voitu antaa sellaisetkin tehtävät, joita ei hoideta paikallishallintona.

Edellä selostettu järjestely on myös säilyttänyt kunnilla niiden entiset tehtävät senkin jälkeen, kun ne ovat muodostuneet kuntia suurempien yhteisöjen puitteissa hoidettaviksi. Kuntien velvollisuuksien lisääntyminen on kuitenkin ensisijaisesti johtunut entisten tehtävien määrällisestä kasvusta ja kokonaan uusista tehtävistä. Kehitystä kokonaisuutena arvioiden ei voida oikeudellisesti puhua valtion tehtävien siirtämisestä kunnille, vaikka kuntien pakolliset tehtävät ovatkin jatkuvasti kasvaneet. Kunnan tehtävien ja velvollisuuksien kasvu on johtunut paikallisten hallintotehtävien lisääntymisestä.

Kunnan tehtävien lisääntyminen on merkinnyt sen orgaanien tehtävien ja varallisuuspiirin käytön lisääntymistä. Valtion ja kuntien keskinäinen asema kustannusten maksamisessa on periaatteellisestikin muuttunut. Valtionapujen asemasta on alettu puhua valtion osallistumisesta tehtävien aiheuttamiin kustannuksiin. Tätä valtion ja kunnan muodollisenkin vastakkaisuuden häviämistä ja muuttumista niiden rinnakkaisuudeksi on lisännyt vielä se, että valtion kustannettaviksi ovat kokonaisuudessaan siirtyneet tietyt menoerät, esim. virkamiesten palkkaus. Samaan suuntaan on vaikuttanut myös kuntien rahoitustehtävien lisääntyminen. Tätä kehityssuuntaa ei ole pystynyt estämään se, että itsenäisyyden aikana on erityislakien säätämisen yhteydessä voimakkaasti alettu korostaa valtion ja kuntien erillisyyttä ja vastakkaisuuttakin, mikä 1800-luvulla oli vierasta.⁶¹ Tämän kuntien itsehallinnon puolustamisen ovat ottaneet tehtäväkseen lainsäädännön valmistelussa keskeisen aseman saaneet kuntien keskusjärjestöt. Ne ovat alkaneet vetää rajoja valtion ja kuntien tehtävien välille ennen kaikkea tehtävien rahoittamisessa ja jossakin määrin myös niiden organisoimisessa.⁶²

b) Kuntien tehtäviä koskevista erityissäädöksistä uudistettiin Suomen itsenäistyttyä ensiksi kansakoulua ja köyhäinhoitoa koskevat säädökset. Kansakoulutoimen keskeisyyttä juuri itsenäistyneessä valtiossa osoittaa se, että sitä koskevat perussäännökset otettiin HM 84 §:än. Sen mukaan »Kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kuntain velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen, niin

⁶¹ Ks. esim. *Hentilä*, passim., ja *Murén*, *Kaupunki ja valtio* s. 591—594.

⁶² Ks. *Hentilä*, passim., ja *Soikkanen* s. 619—624.

myös yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla» (1 mom.). »Opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton» (2 mom.). HM 84 §, jossa kansakoulujen perustaminen ja voimassa pitäminen on nimenomaan selitetty kunnallisasiaksi, tuli ohjeeksi kansanopetusta uudelleen järjestettäessä, mikä tapahtui kolmella lailla. Oppivelvollisuuslaissa (L oppivelvollisuudesta 15. 4. 1921/101) säädettiin pienin poikkeuksin oppivelvollisuus 7—16 vuotiaille Suomen kansalaisten lapsille (1 luku). Laissa säädettiin myös koulupakko. Sen 6 §:n mukaan »jokaisessa kunnassa tulee oppivelvollisuuden täyttämistä varten olla riittävä määrä kansakouluja niin sijoitettuina, ettei lapsilla yleensä ole kodistaan oman piirinsä kansakouluun matkaa enempää kuin viisi kilometriä.» Lain 10 §:n mukaan »lapsen huoltaja, olkoonpa hän Suomen kansalainen tai ei, saa maksutta käyttää kansakouluiässä olevaa lasta, joka ei ole vielä kansakoulun oppimäärää suorittanut, sen piirin koulussa, jossa huoltaja asuu tai työansiollla oleskelee.»

Kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista annetussa laissa (18. 5. 1923/137) oli perussäännökset valtion ja kunnan suhteista kansakoulutoimen alalla. Sen 1 § kuului seuraavasti: »Kansakoulutoimen yleinen johto ja valvonta kuuluu valtiolle ja on uskottu lähinnä kouluhallitukselle.

Kansakoululaitos on kunnan hallinnon alainen. Kunnilla on oikeus lain ja asetusten säätämässä rajoissa itse järjestää kansakoulutoimensa ohjesäännöllä, jonka kouluhallitus vahvistaa.

Kansakouluja perustaa ja ylläpitää sekä hoitaa kunta valtion avustuksella sen mukaan kuin lailla ja asetuksella säädetään.

Miten myöskin muut yhtymät ja yksityiset henkilöt voivat perustaa ja ylläpitää kansakouluja sekä miten valtionapua niille saadaan, säädetään erikseen.»

Kansakoulun kustannuksista annetussa laissa (8. 6. 1926/180) oli yksityiskohtaiset säännökset maalaiskuntien taloudellisista velvollisuuksista ja oikeudesta saada valtionapua kansakoululaitoksen ylläpitämistä varten. Niinikään laissa oli yksityiskohtaiset säännökset kouluhuoneistoista ja maalaiskansakoulujen opettajain palkkauksesta. Kaupunkien kansakoululaitosta koskevat säännökset olivat paljon ylimalkaisemmat, mm. opettajille säädettiin ainoastaan minimipalkat. Kaikki opettajat oikeutettiin kuitenkin saamaan eläkettä valtiolta (28 §). Laissa oli myös säännökset kansakoulun oppilaiden avustamisesta, mihin tarkoitukseen saatiin myös valtionapua. Sen 18 §:n mukaan »Kansakoulun

oppilaille annettakoon maksutta omiksi oppikirjat ja muut koulutarpeet». 1930-luvun alussa vallinneen talouspulan aikana kansakoulujen valtionapuja koskevia säännöksiä tiukennettiin (L 11. 12. 1931/346) ja mm. tähän säännökseen lisättiin ehto, »jos johtokunta hänen varattomuutensa perusteella katsoo sen välttämättömäksi».⁶³ V. 1933 taloudellisen tilanteen jo helpotuttua ehto poistettiin ja säännös palautettiin entiselleen (L. 10. 11. 1933/282). Niinikään säädettiin kuntien oikeudesta ja velvollisuudesta ottaa osaa pitkämatkaisten oppilaiden saattamis- ja majoituskustannuksiin (19 §) ja asetettiin kunnille epämääräinen yleinen velvollisuus antaa vähävaraisten vanhempien lapsille etenkin ravinto- ja vaatetusavuilla niin riittävää avustusta, että heidän koulunkäyntinsä tuli mahdolliseksi.

Kuten jo edeltä ilmenee, kunnille ei tullut vielä yksinoikeutta kansakoulujen ylläpitämiseen. Oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaan kansakoulua vastaava opetus voitiin oppivelvolliselle antaa muussa koulussa kuin kansakoulussa tai kotona. Yksityisten kansakoulujen valtionavusta annetun lain mukaan (21. 2. 1925/69) yksityisillä kouluilla oli oikeus saada valtionapua, oppivelvollisuuslain antamisen jälkeen perustetuilla kouluilla kuitenkin vain puolet siitä, mitä kuntien koulut saivat.

Edellä mainitut säädökset olivat voimassa nykyisen, v. 1957 annetun kansakoululain (1. 7. 1957/247) voimaantuloon saakka. Niitä muutettiin kuitenkin jatkuvasti, mm. lisättiin kuntien tehtäviä. Tehtäviä lisättiin ja täsmennettiin myös lakien täytäntöönpanosäännöksiin perustuvilla asetuksilla, joista mainittakoon apukouluasetus (18. 1. 1952/32), kansakoulun kesäsiirtoloista annettu asetus (28. 2. 1947/158) ja kansakoulun oppilasasuntoloista annettu asetus (15. 8. 1947/635). Merkittäviä ovat niin kansakoulutoimen kuin terveyden- ja sairaanhoidon kannalta kansakoulujen lääkärintoimesta annettu laki (31. 10. 1952/362) ja kansakoulujen hammaslääkärintoimesta annettu laki (17. 5. 1965/297). Niillä veloitettiin kunnat maksutta huolehtimaan alueellaan olevien kansakoulujen (siis myös yksityisten kansakoulujen) terveydellisten olojen valvonnasta ja oppilaiden terveydellisen hoidon järjestämisestä

⁶³ Tästä on syytä mainita sen vuoksi, että säännös antoi aihetta kysymykseen, saatiinko muutoksesta huolimatta antaa kunnan varoilla ilmaiset koulutarvikkeet kaikille oppilaille. Kysymykseen vastattiin myönteisesti. Ks. KHO 1933 II 2240.

sekä järjestämään oppilaiden hampaiden tarkastaminen ja niiden kunnossapidämiseksi tarpeellinen hammaslääkärinhoito.

Kansakoulujen hallinnon yhtenäistä johtamista varten säädettiin v. 1945 maalaiskuntiin asetettavaksi kansakoululautakunta (A kansakoululautakunnista 18. 10 1945/1023). Tämä toimenpide liittyi yhtenä osana edellä selostettuun kuntien hallinnon keskittämiseen. Se oli tarpeellinen sen vuoksi, että maalaiskunnissa oli ja on edelleen jokaisella kansakoulupiirillä oma johtokunta, joka valvoo koulun toimintaa ja hoitaa sen taloutta.

Voimassa oleva kansakoululaki ei aiheuttanut muutoksia kunnan asemaa koskeviin aikaisempiin päätöksiin. Kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkkeistä annettiin erillinen laki (1. 7. 1957/248), joka koskee kaikkia kuntamuotoja. Viranhaltijain asema on säännelty yksityiskohtaisesti tässä laissa.⁶⁴

Oppikoulujen ylläpitämisessä ei ole tapahtunut muutosta 1800-luvun lopussa syntyneestä käytännöstä. Tämä tehtävä kuuluu pääsääntöisesti edelleen valtiolle, mutta yksityiset ylläpitävät niitä suuressa määrin. Kunta voi edelleenkin ylläpitää yksityistä oppikoulua ja saada sitä varten valtionapua (Yksityisoppikouluasetus 19. 1. 1951/23) ja L yksityisoppikoulujen valtionavusta (6. 10. 1950/493).⁶⁵ Kansakoululain 2 §:n mukaan kansakouluun voi kuitenkin sen osana kuulua keski koulu. Sen perustamiseen vaaditaan kuitenkin valtioneuvoston nimenomainen lupa. Sen ylläpitämisessä valtion ja kunnan suhteet määräytyvät kansakoululain mukaan.

Ammattikoulutuksen järjestämisessä ei ole tapahtunut periaatteellisia muutoksia itsenäisyyden alkuaikana. Ammattioppilaitoksista v. 1939 annetun lain (26. 5. 1939/154) mukaan tällaisia oppilaitoksia voivat perustaa joko valtio, kunta tai yksityiset. Jos sellaisessa kunnassa, jossa oli oltava oppisopimuslain edellyttämä ammattioppilaslautakunta, ei ollut yleistä tai muuta tarkoitusta vastaavaa ammattikoulua, kunnan

⁶⁴ Koulujärjestelmän perusteista annetun lain (26. 7. 1968/467) mukaan uudistetaan valtakunnan koulujärjestelmä yhtenäiskouluperiaatteen mukaiseksi. Sen runkona on kunnan koululaitos. Valtion ja kunnan perussuhde ei lain mukaan muutu.

Kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annetun lain (30. 8. 1968/534) mukaan piirihallintoviranomaisena on lääninhallitus.

⁶⁵ Valtionavusta tulee 1. 8. 1970 lukien voimaan L kunnallisten ja yksityisten oppikoulujen valtionavusta (26. 7. 1968/468).

oli lain mukaan sellainen perustettava. Ammattioppilaitokset saivat lakisääteistä valtionapua. Samaan aikaan teknillisistä oppilaitoksista annetun lain (26. 5. 1939/153) sekä kauppaoppilaitoksista annetun lain (26. 5. 1939/155) mukaan näiden oppilaitosten perustamismahdollisuus ja oikeus saada valtionapua oli sama. Kunnilla ei kuitenkaan ole tois-sijaistakaan velvollisuutta niiden perustamiseen.

Teknillisistä oppilaitoksista ja kauppaoppilaitoksista v. 1939 annetut lait ovat edelleenkin voimassa. Sen sijaan ammattioppilaitoksista annettiin v. 1958 uusi laki (25. 4. 1958/184), jossa kunnille asetettiin velvollisuus ylläpitää laissa säädetty määrä vuosittaisia oppilaspaikkoja. Kaupungeissa ja kauppalloissa velvollisuus on huomattavasti suurempi kuin maalaiskunnissa. Ammattioppilaitokset, joita pääsääntöisesti ylläpitävät kuntainliitot, saavat lakisääteistä valtionapua. Kunnat voivat täyttää lain mukaan velvollisuutensa myös varaamalla oppilaspaikkoja valtion keskusammattikoulusta tai muusta yleisestä ammattikoulusta.

Muiden ammatillisten oppilaitosten ylläpitämisessä kunnilla ei voimassa olevan oikeuden mukaan ole lakisääteisiä velvollisuuksia. Teknillisistä oppilaitoksista ja kauppaoppilaitoksista on jo edellä mainittu. Kuntien mahdollisuudesta perustaa muita ammatillisia oppilaitoksia ei voimassa olevassa oikeudessamme ole nimenomaisia säännöksiä. Maatalous-, kotitalous- ja kotiteollisuusoppilaitoksista v. 1962 annetun lain (19. 1. 1962/62) sekä metsäoppilaitoksista v. 1964 annetun lain (13. 3. 1964/141) mukaan maataloudelliset oppilaitokset ja metsäkoulut voivat olla joko valtion omistamia tai yksityisluonteisia. Yksityisluonteiset oppilaitokset voivat saada oikeuden lakisääteiseen valtionapuun. Myös kunnat voivat KunL 4 §:n edellytysten ollessa olemassa ylläpitää näitä yksityisluonteisia oppilaitoksia taikka avustaa niitä, vaikka sitä ei näissä säädöksissä nimenomaan mainita. On näet vaikeaa löytää perustetta sille, että näiden oppilaitosten ylläpitäminen poikkeuksena yleissäännöstä ei kuulu kunnan toimialaan.

Erikoisammattioppilaitoksista mainittakoon tässä, että merenkulkuoppilaitoksista annetun lain (28. 5. 1943/453) mukaan tällaiset oppilaitokset ovat valtion laitoksia. Kieli-instituuttien valtionavustuksesta annetun lain (30. 12. 1965/756) mukaan lupa tällaisen laitoksen perustamiseen voidaan antaa mm. kunnalle.

Sairaanhoitajattarien koulutuksesta annetun lain mukaan (2. 11. 1929/340) valtio ylläpitää sairaanhoitajien koulutusta.

Helsingin kaupunki ylläpitää myös sairaanhoitajakoulua, joten tämän lain ei ole katsottu estävän kuntaa tällaisesta toiminnasta. Laki onkin kumottu v. 1967 annetulla lailla sairaanhoitotoimen harjoittajien ja muun vastaavanlaisen henkilöstön kouluttamisesta (22. 12. 1967/598). Tämän lain mukaan siinä tarkoitettu koulutus tapahtuu valtion, kunnan, kuntainliiton tai yhteisöjen ylläpitämissä oppilaitoksissa.

Aistiviallisten opetus kuuluu kuurojen ja sokeainkoulusta annetun asetuksen (19. 5. 1961/312) mukaan valtiolle, joka ylläpitää kuurojenkouluja ja sokeainkouluja.

Yhteiskunnallisen sivistystyön alalla toimivista oppilaitoksista on annettu ainoastaan niiden valtionapua koskevia säädöksiä. Kansanopistojen valtionavusta annetussa laissa (7. 7. 1950/361) samoin kuin kansalais- ja työväenopistojen valtionavusta annetussa laissakaan (21. 9. 1962/521) ei mainita, mitkä subjektit voivat niitä ylläpitää. Kuten jo aikaisemmin on mainittu, kunnat ovat vanhastaan ylläpitäneet tai olleet mukana ylläpitämässä tällaisia laitoksia. Samanlaiset säännökset on urheiluopistojen valtionavusta annetussa laissa (21. 9. 1962/516).

Edellä on todettu, että kansakouluun liittyi alusta alkaen kiinteästi yleisten kirjastojen ylläpito. Myöhemmin kirjastot ovat itsenäistyneet. Voimassa olevan kirjastolain (3. 5. 1961/235) 3 §:n mukaan »kunnalla on oikeus lain ja asetuksen säätämässä rajoissa itse järjestää kirjastotoimensa». Tämä epämääräinen toteamus merkitsee sitä, ettei kunnilla ole velvollisuutta yleisten kirjastojen ylläpitämiseen. Jos kunta ylläpitää kirjastoa ja saa sitä varten laissa säädettyä valtionapua, kirjastotoimi on järjestettävä kirjastolain ja kirjastoasetuksen (30. 3. 1962/268) edellyttämällä tavalla.

c) Sosiaalihuollon alalla itsenäisyyden aikana toteutettu ensimmäinen uudistus perustui köyhäinhuoltolakiin (1. 6. 1922/145), jota useaan otteeseen myöhemmin muutettiin. Lain mukaan köyhäinhoito oli kuntien asiana. Kuntaa ei enää saanut jakaa tehtävää varten erillisiin piireihin. Yksityisten oikeutta saada köyhäinhoitoa lisättiin v. 1879 asetukseen verrattuna. Sen sijaan yksityisten elatusvelvollisuutta vähennettiin. Kunta oli lain mukaan velvollinen antamaan köyhäinhoitoa sille, joka ei omista varoistaan tahi työllään taikka toisen huolenpidon kautta voinut saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa. Kunta sai lisäksi antaa avustusta estääkseen varatonta joutumasta elatuksen tai hoidon puutteeseen. Jokaiseen kuntaan oli pääsääntöisesti asetettava köyhäinhuoltolautakunta. Köyhäinhoidon yleinen johto ja valvonta an-

nettiin nimenomaisesti valtion viranomaisille. Köyhäinhuoltolaissa säänneltiin yksityiskohtaisesti yksityisten julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus sekä kotipaikkaoikeus. Kumpikin liittyi pakollisen köyhäinhoidon korvaamiseen. Lain mukaan kunta sai antamastaan köyhäinhoidosta korvausta köyhäinhoidon saajalta itseltään (laissa edellytetty itsensä elatusvelvollisuus), yksityiseltä elatusvelvolliselta, omaiselta tai työnantajalta (yksityisten elatusvelvollisuus), siltä kunnalta, jossa köyhäinhoidonsaajalla oli lainmukainen kotipaikkaoikeus tai valtiolta, kun kotipaikkaoikeuden periaatetta ei voitu soveltaa. Köyhäinhuoltolaissa oli myös yksityiskohtaiset säännökset köyhäinhoidon seuraamuksista sekä kuntien ja valtionviranomaisten välisistä suhteista. Köyhäinhuoltolain kumosi v. 1956 annettu huoltoapulaki (17. 2. 1956/116). Köyhäinhuoltolain organisatoriset säännökset oli kumottu jo kunnallisesta huoltolautakunnasta v. 1936 annetulla lailla (17. 1. 1936/51), mikä puolestaan kumottiin sosiaalihuollon hallinnosta v. 1950 annetulla lailla (20. 1. 1950/34), josta on jo edellä mainittu.

Huoltoapulaissa luovuttiin pääsääntöisesti kotipaikkaoikeuteen perustuvasta kuntien keskinäisestä korvausvelvollisuudesta. Sen toteaminen aiheutti huomattavan osan köyhäinhuoltolain mukaisista hallintoriidoista. Toisaalta oli todettu, että kuntien väliset korvaukset eivät yleisesti ottaen vaikuttaneet köyhäinhuoltorasituksen jakaantumiseen. Kotipaikkaoikeussäännösten ja siihen liittyneen köyhäinhoidonsaajan kotikuntaan toimittamisen pääsääntöinen poistaminen muodostivat erään vaiheen siinä 1800-luvun puolivälin jälkeen alkaneessa, mutta vielä nykyisen kunnallishallinnon alkuaikoina käytännössä merkityksellisten muuttovapausrajoitusten poistamisessa, jota HM 7 §:nkin voi sanoa edellyttävän.⁶⁶

Köyhäinhuoltolaissa oli aloitettu eri henkilöryhmien huollon erikoistuminen. Kunnalliskotien mielisairasosastot oli tehtävä erillisiksi, lapsia varten oli rakennettava erilliset lastenkodit ja epäsosiaaliset huollettavat edellytettiin sijoitettaviksi työlaitoksiin. Lopullinen erikoistuminen, joka merkitsi köyhäinhoidon laajenemista huoltotoimeksi, toteutettiin v. 1936, jolloin annettiin lasten ja nuorten henkilöiden yhteiskunnallista suojelua ja huoltoa koskeva lastensuojelulaki (17. 1. 1936/52), irtolaislaki (17. 1. 1936/57) ja alkoholistolaki (17. 1. 1936/60), jonka on korvannut v. 1961 annettu laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien

⁶⁶ Ks. A. K. Ikkala s. 382—383.

huollosta (10. 12. 1961/96). Kaikissa näissä säädöksissä asetettiin kunnan orgaaneille ja varallisuuspiirille uusia velvoituksia. Paikalliset tehtävät tulivat samaan aikaan annetussa laissa edellytetylle huoltolautakunnalle, mikä oli oltava kunnassa yhteiskunnallista huoltoa varten. Toisaalta myös yksityisten asema tuli tarkemmin säännellyksi näillä säädöksillä.

Vajaamielishuolto säännettiin v. 1958 annetulla vajaamielislaila (7. 3. 1958/107). Huollon paikallisena viranomaisena on sosiaalilautakunta, jolle kuuluvat pakollisina huollon edellyttämät orgaanitehtävät. Taloudellisia velvoituksia kunnille ei sen sijaan laissa aseteta.

Jo v. 1922 annettiin edelleen voimassa oleva laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista (27. 7. 1922/173). Tämä laki on sekä siviilietä julkisoikeudellinen. Siinä säännetään avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen oikeudellinen asema, elatusvelvollisuus ja sen määrääminen sekä elatusavun turvaaminen. Lain mukaan jokaisessa kunnassa on oltava lastenvalvoja, joka lain perusteella on jokaisen kunnassa olevan avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen uskottu mies niin kauan kuin lapsi saa lain edellyttämää elatusta. Lastenvalvojan toimi on kunnallinen, mutta toimeen voidaan ottaa vain oikeuden hyväksymä henkilö. Jos oikeus ei hyväksy toistakaan kunnan valitsemaa henkilöä, sen on määrättävä toimeen soveliaaksi katsomansa henkilö. Lain mukaan kunta on myös toissijaisesti velvollinen antamaan avioliiton ulkopuolella raskaana olevalle naiselle elatusapua, mikä ylittää huoltoapulain mukaisen elatusvelvollisuuden.

V. 1948 lapsen elatusavun turvaamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (20. 8. 1948/614) ja sen kumonneen, v. 1965 annetun samannimisen lain (23. 7. 1965/432) mukaan sosiaalilautakunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetussa laissa tarkoitetut elatusvelvolliset sekä avioeron saaneet ja välien rikkoutumisen vuoksi erillään asuvat puoliset täyttävät elatusvelvollisuutensa. Elatusavun ennakosta v. 1963 annetun lain (7. 6. 1963/281) mukaan kunnan varoista suoritetaan sosiaalilautakunnan päätöksen mukaan laissa tarkoitetun elatusavun ennakkoa. Valtion varoista korvataan kunnalle 75 % niistä ennakoista, joita ei ole saatu perityksi elatusvelvollisilta.

Erityissäädöksillä on 1920-luvulta alkaen pyritty aktivoimaan kuntien toimintaa em. huollonaloilla. Kasvatuslaitosten ylläpitäminen tuli sekä valtion että kuntien ja yksityisten tehtäväksi. Valtion kasvatuslai-

toksista annettiin laki v. 1922 (19.12.1922/293). Siinä säänneltiin vain laitosten tarkoitus ja niiden henkilökunnan eläkeoikeus. Samana päivänä annettiin laki kunnallisten ja yksityisten kasvatuslaitosten valtionavusta (19.12.1922/294). Siinä säänneltiin tällaisten laitosten valtionavun saamisen edellytykset ja valtionavun suuruus. Molemmat säädökset ovat, tosin yksityiskohdiltaan muutettuina, edelleen voimassa. Kunnan ja yksityisen yhteisön kasvatusneuvoloille myönnettävästä valtionavusta annettiin VNp v. 1950 (2.2.1950/75), joka v. 1957 korvattiin uudella päätöksellä (10.10.1957/336). Lastentarhain valtionavusta annettiin laki v. 1927 (11.11.1927/296) ja lastenkotien valtionavusta v. 1949 (30.12.1949/852). Molemmissa säännellään kunnallisen ja yksityisen laitoksen valtionavun saamisen edellytykset. Lasten kotikasvatuksen tukeminen ja lastensuojelulaitosten perustaminen kuuluvat myös lastensuojelulain edellyttämiin tehtäviin.

V. 1950 liitettiin kodinhoitoapu kuntien avustustoiminnan lailla säänneltyyn piiriin kunnallisista kodinhoitajista annetulla lailla (2.6.1950/272). Sen tilalle tuli v. 1966 annettu laki kunnallisesta kodinhoitoavusta (6.5.1966/270). Laissa ei aseteta kunnille velvollisuuksia kodinhoitoavun antamisessa, mutta sen sijaan säännellään varsin yksityiskohtaisesti sen antaminen. Sääntely liittyy kiinteästi valtion osallistumiseen kodinhoitoavun kustannuksiin.

d) Sosiaalihuolto kuuluu yhtenä osana Suomessakin monihaaraiseksi muodostuneeseen sosiaaliturvaan. Sosiaaliturvan toiset haarat ovat sosiaalivakuutus ja sosiaaliavustukset.⁶⁷ Sosiaalivakuutus jakaantuu kahteen pääryhmään, kansaneläkkeeseen ja siihen kiinteästi yhdistettyyn sairausvakuutukseen ja työsuhde-eläkkeisiin. Molemmat sosiaalivakuutuksen haarat ovat kunnallishallinnon ulkopuolella. Kansaneläke ja sairausvakuutus ovat kansaneläkelaitoksen ja sen oman erillisorganisaation hoidossa. Työsuhde-eläkkeiden hallinto on niinkään järjestetty erillishallinnolliselle pohjalle. Työsuhde-eläkkeethän liittyvät kiinteästi työ- ja virkasuhteeseen ja tämän vuoksi ne on jätetty yleishallinnon ulkopuolelle. Kansaneläkkeellä on sen sijaan läheisiä kosketuskohtia kunnallishallintoon.

Sosiaalivakuutus samoin kuin sosiaaliavustuksetkin, jotka maksetaan ainakin viime kädessä valtion varoista, mutta joiden hallinto kuuluu kunnille, lähinnä sosiaalilautakunnille, vaikuttavat kuitenkin kuntien

⁶⁷ Sosiaaliturvan käsitteestä ks. Waris s. 156.

asemaan enemmän ja laajemmin, mitä niihin liittyvät kuntien tehtävät osoittavat. Kun kunta on yksi tekijä sosiaaliturvan kokonaiskentässä, sen asemaa ja tehtäviä on tarkasteltava kunkin hetkisen kokonais-sosiaaliturvan valossa.

Kansaneläkejärjestelmä, joka käsittää yleisen vanhuus- ja työ-
kyvyttömyysvakuutuksen, toteutettiin v. 1937 annetulla kansaneläke-
lailla (31. 5. 1937/248), joka kumottiin nyt voimassa olevalla v. 1956
annetulla kansaneläkelailalla (8. 6. 1956/347). Voimassa olevan lain
mukaan kunnallisvaltuusto määrää yhden jäsenen kunnassa olevaan
eläketoimikuntaan, joka ei kuulu kunnan organisaatioon. Kansan-
eläkkeiden rahoitukseen kunnat ovat osallistuneet järjestelmän koko
voimassaoloajan. Vuoden 1937 lain mukaan kunnat rahoittivat yhdessä
valtion kanssa vähätuloisille maksettavat lisäeläkkeet. Nykyisen kan-
saneläkelain mukaan valtio, kunnat ja eläkelaitos vastaavat yhdessä
aikaisempia lisäeläkkeitä vastaavien eläkkeiden tukiosien kustannuk-
sista. Lisäksi vakuutettujen vakuutusmaksut määrätään ja maksuun-
pannaan kunnallisverotuksen yhteydessä.

V. 1963 annetulla sairausvakuutuslailla (4. 7. 1963/364) toteutetun
sairausvakuutuksen rahoitukseen kunnat eivät osallistu. Kunnallis-
valtuustot valitsevat kolme jäsentä viisijäseniseen sairausvakuutustoi-
mikuntaan, joka ei kuulu kunnan organisaatioon.

Sosiaaliavustukset ovat 1940-luvulta alkaen vähitellen muodostu-
neet sosiaaliturvan olennaisiksi osiksi. Sosiaaliavustuksilla tarkoite-
taan niitä sosiaalipoliittisia pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, »joitten tar-
koituksena on saada aikaan elinkustannusten tasaus työsuhteesta riip-
pumatta ja vakuutusjärjestelmien ulkopuolella olevin määräsuurui-
sin, julkisista varoista maksettavin avustuksin, jotka suoritetaan ryhmä-
kohtaisesti ilman tarpeen harkintaa yksittäistapauksissa.»⁶⁸ Sosiaali-
avustukset voidaan jakaa Suomessa kahteen lohkoon, perhekustan-
nusten tasaukseen sekä sotavammaisten ja kaatuneitten ja yleensä
invalidien avustamiseen. Lakisääteiset sosiaaliavustukset maksetaan
Suomessa valtion varoista. Maksamiseen liittyvät paikalliset tehtävät
kuuluvat kunnan organisaatiolle, pääsääntöisesti sosiaalilautakunnalle.
Näiden tehtävien suorittamisessa tulee siis selvästi ilmi sosiaalilauta-
kunnan asema sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaisena
sosiaalihuollon paikallishallinto-organina.

⁶⁸ Ks. Waris s. 193.

Perhekustannusten tasaus jaetaan yleistasaukseen ja erityistasaukseen.⁶⁹ Edelliseen kuuluvat perhelisä, lapsilisä ja erityislapsilisä. Perhelisästä on säännökset v. 1943 annetussa perhelisälaissa (30. 4. 1943/375), lapsilisästä v. 1948 annetussa lapsilisälaissa (22. 7. 1948/541) ja erityislapsilisästä v. 1960 annetussa erityislapsilisälaissa (30. 12. 1960/538). Kaikki nämä avustukset myöntää ja suorittaa sosiaalilautakunta, jolle myös kuuluvat eri avustusten jossakin määrin toisistaan poikkeavat valvontatehtävät. Molemmat lapsilisät maksetaan välittömästi valtion varoista, mutta perhelisä on suoritettava kunnan varoista, mikäli sitä varten ei ole etukäteen toimitettu valtion varoja kunnalle.

Perhekustannusten erityistasauksiin kuuluvia avustuksia ovat kodinperustamislaina, joita tosin ei ole myönnetty v. 1958 jälkeen, äitiysavustus ja asumistuki. Kodinperustamislainalaki on vuodelta 1945 (29. 11. 1945/1177), järjestyksessä toinen äitiysavustuslaki vuodelta 1941 (13. 6. 1941/424) ja asumistukea koskeva, voimassa oleva laki lapsiperheiden asumistuesta vuodelta 1961 (30. 12. 1961/586). Myös näiden avustusten myöntämisessä sosiaalilautakunta on paikallisena viranomaisena. Kodinperustamislainan myöntämisestä päättäminen kuuluu kuitenkin sosiaaliministeriölle ja asumistuesta päättäminen asuntopalveluvalitukselle. Äitiysavustus on suoritettava kunnan varoista, jos avustuseriä ei ole etukäteen toimitettu kunnalle.

Koulunkäyntiavustuksiin luetaan kansakoululain edellyttämät pakolliset ilmaiset kouluateriat ja terveydenhoito, joista edellä on ollut puhe. Oppikoulun oppilaille ja korkeakouluissa opiskeleville myönnettävistä apurahoista huolehtivat ao. oppilaitokset. Ammattiopintojen avustuslain (10. 11. 1944/796) edellyttämänä paikallisena elimenä on sen sijaan kunnallinen viranomainen, mikäli oppilaitos ei hoida näitä tehtäviä.

Sotavammaisten ja kaatuneitten sekä invalidien avustusten hallinnossa on noudatettu kahta linjaa. Toisissa tapauksissa avustusten myöntäminen ja maksaminen on keskitetty yhdelle ammattiviranomaiselle. V. 1919 eläkkeistä vapaussodassa haavoittuneille sotureille sekä kaatuneitten ja sairauden johdosta kuolleitten soturien perheenjäsenille (28. 4. 1919) annetussa laissa tarkoitetut, valtion varoista myönnettävät eläkkeet käsitteli sitä varten asetettu erityinen avustuskomitea ja sen lopetettua toimintansa valtion tapaturmalautakunta,

⁶⁹ Ks. Waris s. 194 ja 205.

myöh. valtion tapaturmatoimisto. Voimassa olevan sotilasvammalain (28. 5. 1948/404) mukaiset korvausasiat käsittelee sama viranomainen, nykyiseltä nimeltään tapaturmavirasto. Sotaleskien ja sotaorpojen työhuollon paikallishallinnosta ovat sen sijaan huolehtineet sosiaalilautakunnat, vaikka siitä aiheutuneet menot on maksanut valtio. V. 1942 sotainvalidiiden työhuollosta annetun lain (7. 8. 1942/649) mukaan tästä tehtävästä huolehtivat erityisesti sitä varten asetetut viranomaiset. V. 1946 annetun invalidihuoltolain (30. 12. 1946/907) mukaan, joka koskee kaikkia invalideja, invalidihuollon paikallisena elimenä toimii sosiaalilautakunta. Kunnalla on tämän lain mukaan myös erityisvelvollisuuksia invalidien pohjakoulutuksessa. Invalidihuollon kustannukset maksetaan kuitenkin pääsääntöisesti valtion varoista. Sosiaalilautakunta toimii myös v. 1951 annetun invalidirahalain (14. 6. 1951/374) edellyttämänä paikallishallintoviranomaisena. Valtion varoista maksettavan invalidirahan myöntää kuitenkin sosiaaliministeriö.

e) Vuoden 1917 maalaiskuntain kunnallislain 15 §:n mukaan valtuuston oli keskusteltava ja päätettävä mm. työttömiksi, työkyvyttömiksi ja muutoin turvattomiksi joutuneiden avustamisesta sekä työttömyysrahastojen perustamisesta. Työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa yleisistä varoista, 2. 11. 1917 annetun asetuksen (lain) mukaan sillä kunnalla, missä tällaisesta kassasta avustuksen saaneella oli kotipaikkaoikeus, oli velvollisuus suorittaa valtiolle puolet yleisistä varoista suoritetuista apurahoista. Tämä velvollisuus poistettiin kuitenkin v. 1921 annetulla lailla (30. 12. 1921/506). Lain mukaan kunta kuitenkin sai maksaa työttömyyskassan osakkaan puolesta hänen osaksmaksunsa tai osan siitä. Tätä apua ei pidetty köyhäinhoitona.

Köyhäinhoitolain 39 §:ssä köyhäinhoitolautakunnan tehtäväksi säädettiin toimenpiteisiin ryhtyminen työttömyyden johdosta. Työttömyys oli myös yksi peruste, joka oikeutti saamaan kunnalta köyhäinhoitoa. Kunnat katsottiinkin ensisijaisesti velvollisiksi ryhtymään toimenpiteisiin työttömyyden johdosta.⁷⁰ Suureksi ongelmaksi työttömyys muodostui 1930-luvun alun talouspuolan aikana, jolloin kuntien toimenpiteet eivät riittäneet työttömyyden torjumiseksi. Valtio järjesti varatöitä, asettaen kuitenkin ehdoksi, että kunnan oli

⁷⁰ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 282 ja 309 ja *Tarkka* s. 67. Ks. myös *Tarjanne*, Työttömyysavustusten jakaminen kunnan varoista.

varattava tietty määrä työpaikkoja. Säännökset valtion varatoista annettiin valtion avustustoiminnan ehtoina kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön päätöksillä, joilla myös avustusta anovat kunnat velvoitettiin asettamaan erityinen työttömyyslautakunta. Avustuksen ehdoksi voitiin myös asettaa, että tämän lautakunnan puheenjohtajana oli valtion viranomaisen määräämä henkilö, jonka palkkio oli kuitenkin kunnan maksettava. Näitä ehtoja perusteltiin sillä, että niiden soveltaminen riippui kunnan aloitteesta. Eräissä tapauksissa valtion viranomaiset kuitenkin joutuivat ryhtymään näihin toimenpiteisiin omasta aloitteestaan.⁷¹

Sotien jälkeen jouduttiin jälleen ryhtymään toimenpiteisiin työttömyyden torjumiseksi. Aluksi nämä toimenpiteet perustuivat taloudellisen valtalain nojalla annettuihin valtioneuvoston päätöksiin (ensimmäinen VNp toimenpiteistä työttömyyden torjumiseksi 9.11.1944/799). Näiden päätösten mukaan kunnan velvollisuutena oli ensisijassa ryhtyä toimenpiteisiin työtilaisuuksien ja ammattiopetuksen järjestämiseksi työttömille. Valtion oli kuitenkin talouspolitiikallaan edistettävä työvoiman sijoitusta vapailla markkinoilla ja osallistuttava työttömyyden hoitamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. 1940-luvulla alettiin valtioneuvoston työttömyysohjeissa antaa yksityiskohtaisia säännöksiä työttömyyden lieventämisestä, mm. siitä suhteesta, jonka mukaan kunta ja valtio osallistuivat sen kustannuksiin (780/1949 ja 679/1950). V. 1953 annettiin VNp toimenpiteistä työttömyyden torjumiseksi ja lieventämiseksi (29.10.1953/408), jossa oli yksityiskohtaiset säännökset mm. kunnan ja valtion työhönsijoitusvelvollisuudesta, toiminnan päämuodoista, työttömyyskortistosta, työhönsijoituksesta ja palkkauksesta. Eräiden työasiain hallinnon väliaikaisesta järjestelystä v. 1941 annetun lain (17.1.1941/46) nojalla kunta voitiin velvoittaa asettamaan erityinen lautakunta työvoiman käytön säännöstelyä ja työttömyyden torjuntaa varten. Tämän lain nojalla säänneltiin työvoima-asiain piiriä ja paikallishallinto v. 1945 annetulla asetuksella (2.11.1945/1075), jolla paikallishallinto annettiin osittain työasiainlautakunnalle, osittain erityisille valtion elimille. Eräiden työasiain hallinnon väliaikaisesta järjestelystä v. 1953 ja 1955 annetuilla laeilla (22.12.1953/529 ja 16.12.1955/607) annettiin säännökset työasiainhallinnon keskus- ja paikallishallinnosta. Lakien mukaan kuntiin voitiin perustaa valtion työnvälitys-

⁷¹ Ks. Tarkka s. 67—68.

toimisto, kun työnvälitys kunnassa huomattavassa määrin kohdistui kunnan ulkopuolelle tai kun työnvälitystoiminnan tarkoituksenmukainen kehittäminen vaati valtion välitöntä hoitoa.

Pysyvälle lakisääteiselle pohjalle työllisyyden hoitaminen saatettiin v. 1956 annetulla työllisyyslailla (29.12.1956/672). Siinä työllisyyden hoito järjestettiin niiden periaatteiden mukaan, jotka olivat kehittyneet 1940- ja 1950-luvuilla. Vastuu työllisyydestä säädettiin valtiolle ja kunnille yhteisesti. Kuntien velvollisuus järjestää työttömyystöitä määräytyi laissa säädettyjen perusteiden mukaan. Työllisyysasiain paikallinen hoito kuului kunnalliselle työllisyyslautakunnalle. V. 1958 vakinaistettiin jo 1940-luvulla luotu työasiain hallinnon organisaatio lailla eräiden työasioiden hallinnon järjestelystä (23.12.1958/527). Tälläkin lailla tehtiin mahdolliseksi velvoittaa kunta asettamaan erityinen lautakunta työvoiman työhönsijoitusta sekä työttömyyden torjuntaa tai lieventämistä tarkoittavaa toimintaa varten. V. 1960 annetulla työllisyyslailla (20.6.1960/320) työllisyysasiain paikallishallinto kuitenkin valtiollistettiin, antamalla työtä vaille jääneiden henkilöiden osoittaminen lain mukaan järjestettäviin työtilaisuuksiin ja siihen kuuluvien tehtävien hoitaminen valtion organisaatioon kuuluvalla, kuhunkin kuntaan asetettavalle työvoimatoimikunnalle. Työllisyyden hoito järjestettiin muutenkin uusien periaatteiden mukaisesti. Erityiset työttömyystyöt poistettiin ja työllisyyden suunnitelmallista hoitamista edistettiin. Voimassa oleva samoille periaatteille rakentuva työllisyyslaki on vuodelta 1963 (28.6.1963/331).

Työllisyyttä edistävästä ammattikurssitoiminnasta v. 1965 annetun lain (10.9.1965/493) mukaan järjestetään työllisyyden edistämiseksi valtion kustantamia ammatillisia perus-, täydennys- ja uudelleenkoulutuskursseja. Tällaisia kurseja voivat järjestää ammatilliset oppilaitokset, kunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Työttömille henkisen työn tekijöille järjestetään ylimääräisistä virastotöistä v. 1949 annetun asetuksen (29.7.1949/547) mukaan valtion tulo- ja menoarviossa kunakin vuonna myönnettyjen määrärahojen puitteissa ylimääräisiä virastotöitä valtion, kunnan ja seurakunnan virastoissa ja laitoksissa, sekä yleishyödyllisissä yhdistyksissä ja muissa niihin verrattavissa yhtymissä.

Niille työttömyyskortistoon hyväksytyille henkilöille, joita ei voida sijoittaa työhön ja jotka sen vuoksi tarvitsevat taloudellista tukea, voidaan työttömyyskorvauksesta annetun lain (28.6.1963/332) mukaan val-

tion varoista maksaa työttömyyskorvausta. Kunnat ovat velvolliset suorittamaan valtiolle sen osan maksetuista työttömyyskorvauksista, mikä vastaa niiden täyttämättä olevaa työllisyyslain mukaista työhönsijoitusosuutta.

f) Työnvälitys liittyy läheisesti työllisyyden ylläpitämiseen. Vuodesta 1917 vuoteen 1959 se olikin kuntien pakollinen tehtävä. Ennen v. 1917 harjoitettiin työnvälitystä pääsääntöisesti elinkeinona. Vain eräissä suurimmissa kaupungeissa oli kunnallisia työnvälitystoimistoja. V. 1917 työnvälitystoimesta annetulla asetuksella (laki; 2.11.1917) kiellettiin työnvälityksen harjoittaminen elinkeinona ja sen harjoittamiseen oikeutettiin ainoastaan kunta ja yhdistys.⁷² Työnvälitys säädettiin maksuttomaksi. Suuremmissa kaupungeissa työnvälitystoimistojen perustaminen oli pakollista. Uusi laki työnvälityksestä annettiin v. 1926 (27.3.1926/92), minkä tilalle tuli v. 1936 annettu työnvälityslaki (23.7.1936/263). Työnvälityksen harjoittaminen oli niidenkin mukaan järjestetty samalle pohjalle. Lain mukaan kunta oli velvollinen perustamaan työnvälitystoimiston tai asettamaan työnvälitysasiamiehen silloin, kun valtioneuvosto katsoi sen tarpeelliseksi. Kunnassa oli myös oltava työnvälityslautakunta. Kunnat saivat työnvälityksen hoitamista varten lakisääteistä valtionapua.

V. 1959 annetulla työnvälityslaila (2.6.1959/246) työnvälitys annettiin valtion viranomaisten hoidettavaksi. Työnvälitys on hallinnollisesti yhdistetty kiinteästi työttömyyden torjumiseen. Molempien tehtävien johto ja valvonta kuuluu eräiden työasiain hallinnon järjestelystä v. 1958 annetun lain mukaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle. Vastuu työnvälityksen käytännöllisestä suorittamisesta siirrettiin paikallishallintoportaasta piirihallintoportaaseen. Työvoima-asiain hallinnosta v. 1960 annetun asetuksen (16.9.1960/382) mukaan maa on jaettu työvoima-asiain hallinnolle kuuluvien tehtävien alueellista hoitamista varten työvoimapiireihin, joita nykyisin on yksitoista. Piiriviranomaisena on ministeriön alainen työvoimapiirin toimisto, joka huolehtii myös työnvälityksen alueellisesta suorittamisesta. Piirin alueella toimii piiritöimiston johdon ja valvonnan alaisena tarpeellinen määrä työnvälitystoimistoja ja työasiamiehiä. Paikallisportaan organisaation luominen riippuu siis tehtävien määrästä, eikä orgaanien perustaminen ole välttä-

⁷² Työnvälityksen kunnallistamisen motiiveista ks. *Ehrnrooth*, Työttömyys ja sen vastustaminen kunnallisilla toimenpiteillä s. 99–100.

mättömästi sidottu kuntajaotukseen. Kunnille on kuulunut ja kuuluu edelleenkin myös työsuhteeseen liittyviä hallintotehtäviä. Ammattientarkastuksessa, mikä tehtävä liittyy läheisesti paitsi sosiaalihuoltoon myös terveydenhoitoon, asetettiin kunnille velvollisuuksia ammattientarkastuksesta v. 1917 annetulla asetuksella (laki; 18. 8. 1917). Myös maalaiskuntain kunnallislain 15 §:ssä edellytettiin kunnallisten ammattientarkastajain asettamista. Voimassa olevan ammattientarkastuslain (4. 3. 1927/72) 3 §:n mukaan »jokaisen kunnan, jonka alueella on työntekijäin suojelua koskevain säännösten alaisia yrityksiä, on aluettaan varaten palkattava tarpeen mukaan yksi tai useampia päteviä kunnan ammattientarkastajia». Lain 4 §:n mukaan kunnan elinten tulee kaikessa, mikä niiden tehtäviin kuuluu, antaa ammattientarkastajalle tarpeellista apua.

V. 1923 annetun oppisopimuslain (28. 4. 1923/125) 1 §:n mukaan laissa edellytetyissä kunnissa on oltava ammattioppilaslautakunta, jolle kuuluvat oppisopimukseen liittyvät hallintotehtävät. V. 1925 työntekijäin tapaturmavakuutuslain (17. 7. 1925/271) mukaan kunta oli velvollinen ottamaan ryhmävakuutuksen niiden työnantajain puolesta, jotka eivät olleet vakuuttaneet työntekijöitään. Vakuutusmaksun kunta periverotuksen yhteydessä velvollisuutensa laiminlyöneeltä työnantajalta.

Tämä tehtävä poistettiin kunnalta v. 1935 työntekijäin tapaturmavakuutuslailla (12. 4. 1935/152). Tämän samoin kuin voimassa olevan tapaturmavakuutuslain (20. 8. 1948/608) mukaan vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneen työnantajan työssä sattuneet tapaturmat korvataan valtion varoista, valtion periessä korvauksen työnantajalta.

g) Terveyden- ja sairaanhoito ovat 1920-luvulta lähtien tulleet kuntien keskeisiksi lakisääteisiksi tehtäviksi. Edellä on todettu, että näiden tehtävien osuus ei ollut nykyisen kuntahallinnon alkuaikoina kovin suuri. Terveydenhoidon alalla kunnille oli säädetty valvonta- ja eräitä muita tehtäviä, joiden suorittamista ei kuitenkaan valvottu. Sairaanhoidon alalla kunnilla oli velvollisuuksia lähinnä erityissairauksien ja varattomien potilaiden hoidossa. Sairaalalaitoksen ylläpitäminen katsottiin ensisijaisesti valtion tehtäväksi.

Terveyden- ja sairaanhoidon organisaatiota ja tehtäviä koskevat säädökset uudistettiin kauttaaltaan 1920-luvulla. Lääkintöhallituksesta v. 1927 annetussa asetuksessa (21. 10. 1927/265) tämän keskusviraston tehtäväksi tuli johtaa ja valvoa maan sairaan- ja terveydenhoitoa ynnä eläinlääkintö- ja apteekkilaitosta. Oikeus harjoittaa lääkärin-, hammaslääkärin- ja muuta terveyden- ja sairaanhoidon alaan kuuluvaa tointa

oli jo aikaisemmin säännelty ja tehty riippuvaksi suoritetuista tutkimuksista. Terveyden- ja sairaanhoito henkilöt tulivat nyt lääkintöhallituksen viranomaisten valvonnan ja määräysvallan alaisiksi siihen katsomatta, olivatko he julkisessa tai yksityisessä palveluksessa vai harjoittivatko he ammatiaan yksityisesti.⁷³

Terveydenhoito säänneltiin v. 1927 annetussa terveydenhoitolaissa (1. 7. 1927/192). Sen mukaan yleinen terveydenhoito oli valtioneuvoston ylimmän johdon ja valvonnan alaisena lääkintöhallituksen johdettavana. Jokaiseen kuntaan oli asetettava terveydenhoitolautakunta (maalaiskunnassa sai kuitenkin kunnallislautakunta toimia tietyin edellytyksin terveydenhoitolautakuntana), jonka tehtävänä oli pitää huolta yleisestä terveydenhoidosta kunnassa. Terveydenhoitolaissa ja sen nojalla annetussa terveydenhoitosäännössä annettiin yksityiskohtaiset ohjeet yleisestä terveydenhoidosta erikseen kaupungeissa ja erikseen maalaiskunnissa. Terveydenhoitoon liittyvät toimeenpano- ja valvontatehtävät annettiin terveydenhoitolautakunnalle, jonka toimikenttä tuli laajaksi. Sille annettiin myös mahdollisuus pitkälle ulottuvaan julkisen vallan käyttämiseen, oikeus antaa käskyjä ja kieltoja sekä asettaa uhkasakkoja niiden noudattamisen tehosteeksi ja oikeus tuomita asettamiinsa uhkasakkoihin, niin myös teettää työ laiminlyöjän kustannuksella.⁷⁴

Vuoden 1927 terveydenhoitolainsäädäntö kumottiin v. 1965 annetulla terveydenhoitolailla (27. 8. 1965/469) ja v. 1967 annetulla terveydenhoitoasetuksella (3. 2. 1967/55). Kunnan asemaan ja tehtäviin uusi lainsäädäntö ei aiheuttanut periaatteellisia muutoksia. Uudessa terveydenhoitolaissa terveydenhoidosta huolehtiminen on säädetty kunnan eikä ainoastaan terveydenhoitolautakunnan tehtäväksi. Sanonnan muuttamisella korostettaneen, että kunnan tehtävät terveydenhoidossa eivät rajoitu yksinomaan orgaanitehtäviin.

Vuoden 1927 terveydenhoitolain mukaan kunnissa oli oltava terveydenhoidon katsastajia. Kaupunginlääkäreiden palkkaaminen oli jo vanhastaan pakollista. Kaupunginlääkärit kuuluivat kiinteänä osana valtakunnan lääkintälaitokseen, mitä osoitti se, että niiden nimittäminen

⁷³ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 345—347 ja 437—441 ja sama, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 459—463.

⁷⁴ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 358—360 ja sama, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 383—385.

kuului hallitukselle.⁷⁵ Maalaiskuntien ensimmäiset pakolliset lääkintä-virkamiehet olivat rokottajat.⁷⁶ Kätilöiden asettaminen maalaiskuntiin tehtiin pakolliseksi kätilöiden asettamisesta maalaiskuntiin sekä niiden palkkauksesta v. 1920 annetulla lailla (6. 2. 1920/18), jossa oli säännökset myös kätilöiden oikeusasemasta. Kätilöiden palkkaamiseen myönnettiin lakisääteistä valtionapua.

Yleisestä lääkärinhoidosta v. 1939 annetulla lailla (9. 6. 1939/197) luotiin kiinteä yleinen lääkärhierarkia, johon kuuluivat valtion palkkaamat lääninlääkärit ja harvaan asutuilla alueilla aluelääkärit sekä kaupungin- ja kunnanlääkärit. Maalaiskunnissa, joista useimmat olivat jo aikaisemmin palkanneet kunnanlääkärin, tuli kunnanlääkärin ottaminen pakolliseksi lukuunottamatta niitä kuntia, jotka kuuluivat aluelääkäripiireihin. Maalaiskunta voi kuitenkin kuulua kaupunginlääkärin virka-alueeseen tai ylläpitää lääkärinvirkaa yhdessä toisen maalaiskunnan kanssa. Kunnat saivat lakisääteistä valtionapua lääkärinviran ylläpitoa varten. Kaupungin- ja kunnanlääkärin valinta tuli kuulumaan valtuustolle, mutta lääkintöhallituksen on annettava valitulle määräyskirja. Tämä samoin kuin se, että kaupungin- ja kunnanlääkärit ovat velvolliset noudattamaan hierarkkisesti ylemmän lääkintöviranomaisen antamia käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, ovat ilmauksia jo aikaisemmin mainitusta lääkintätoimen ammatillisesta keskityksestä.

Yleisestä lääkärinhoidosta annettiin uusi, edelleen voimassa oleva laki v. 1951 (9. 3. 1951/141). Kunnan velvollisuudet siinä ovat pääperiaatteiltaan entiset. Aluelääkäreiden virat on lakkautettu ja kaikilla kunnilla on oltava yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa kunnanlääkäri. Lääkärien palkkaus on säännelty yksityiskohtaisesti. Kunnan- ja kaupunginlääkäreiden eläkkeet ja perhe-eläkkeet maksetaan nykyisin valtion varoista.

Lääkäreiden lisäksi kuntien palveluksessa on oltava myös kätilöitä ja terveyssisaria. Voimassa oleva kätilöitä koskeva säädös on v. 1944 annettu laki kunnallisista kätilöistä (31. 3. 1944/223). Samana vuonna annetulla lailla kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista (31. 3. 1944/224) kunnat velvoitettiin ylläpitämään näitä laitoksia. Niinikään v. 1944 kunnallisista terveyssisarista annetussa laissa (31. 3. 1944/220) kunnat velvoitettiin palkkaamaan myös terveyssisaria. Kaikkia näitäkin teh-

⁷⁵ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 372—373.

⁷⁶ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 380.

täviä varten kunnat saavat valtionapua. Kätilöiden ja terveyssisarten palkkaus on niitä koskevissa laeissa tarkoin säännelty. Laeissa on myös muita niiden oikeusasemaa koskevia säännöksiä. Eläkkeen kätilöt ja terveyssisaret saavat valtiolta.

Rokotus on voimassaolevan rokotuslain (14. 6. 1951/361) mukaan edelleen kuntien asiana ja on lähinnä kaupungin- ja kunnanlääkärin tehtävänä. Rokotus on kuitenkin menettänyt aikaisemman keskeisen merkityksensä terveydenhoidossa muun terveydenhoidon lisääntyttyä.

Sairaanhoidossa 1920-luku oli suunnanetsimis aikaa, jolloin esitettiin erilaisia virallisia ja yksityisiä suunnitelmia siitä, mille pohjalle, valtiolliselle vai kunnalliselle, sairaalalaitos olisi kehitettävä.⁷⁷ Vähitellen lakisääteinen kehitys johti kohti sairaalalaitoksen kunnallistumista. Aikaisempaa linjaa noudattaen tämä kehityssuunta alkoi erityissairauksien hoidosta. Vuoden 1927 terveydenhoitolain mukaan kaupungeilla tuli olla yleisvaaralliseen tarttuvaan tautiin sairastuneiden hoitoa varten kulku-tautisairaala ja maalaiskunnilla suunnitelma sairaansijojen perustamisesta.

Erityisen ajankohtaiseksi 1920-luvulla tuli tuberkuloosin ja mielisairauksien hoito.⁷⁸ V. 1927 annetussa tuberkuloosiasetuksessa (17. 11. 1927/298) annettiin tuberkuloosin leviämisen ehkäisemiseksi säännöksiä, joissa asetettiin terveydenhoitoviranomaisille erilaisia velvollisuuksia.

Mielisairaiden hoitoa varten oli olemassa muutamia valtion sairaaloita. Kunnille oli köyhäinlaitoksissa asetettu velvollisuuksia mielisairaiden hoidossa. 1800-luvun loppulta lähtien oli myös perustettu erilisiä kunnallisia ja yksityisiä mielisairaaloita. Olemassa olevat sairaalat eivät kuitenkaan riittäneet tuberkuloosin ohella toiseksi kansantaudiksi muodostuneen mielisairauden hoitoon.⁷⁹ Näiden sairauksien hoitokysymys ratkaistiin antamalla v. 1929 laki kunnallisille mielisairaaloille sekä tuberkuloosia sairastavien hoitolaitoksille ja tuberkuloosin vastustamistyön edistämiseksi annettavasta valtionavusta (31. 5. 1929/269). Lain mukaan valtionapua annettiin mielisairaalalle, jonka kunta, kuntayhtymä tai sellainen osakeyhtiö, jonka osakkeenomistajina ovat kunnat, on perustanut ja jota se ylläpitää, sekä tuberkuloosisairaalalle tai -parantolalle, jonka kunta, kuntayhtymä, yhdistys, osakeyhtiö tai muu

⁷⁷ Ks. Vauhkonen s. 46—47.

⁷⁸ Ks. Vauhkonen s. 46.

⁷⁹ Ks. Vauhkonen s. 103—104.

yhteistö taikka säätiö perustaa ja ylläpitää. Tämän lain antamisen jälkeen maahan syntyi edelleenkin olemassa oleva kuntainliittojen omistama ja ylläpitämä tuberkuloosi- ja mielisairaalaverkosto.

V. 1937 annettiin mielisairaslaki (18.6.1937/286), jolla kumottiin edelliseltä vuosisadalta peräisin olevat mielisairaita koskevat säännökset. Tässä laissa ei ollut sairaaloiden perustamista koskevia säännöksiä. Siinä vain todettiin, että mielisairaanhoidtoa annettiin valtion ja kuntien mielisairaaloissa, sekä että mielisairaita voidaan hoitaa myös muuten. Sen sijaan laissa oli säännökset mielisairaalaan ottamisesta eri tapauksissa ja mielisairaalan oikeusasemasta.

Sukupuolitautilien hoitamisessa ja vastustamisessa säänneltiin valtion ja kuntien tehtävien suhde v. 1939 annetussa sukupuolitautilaissa (9.6.1939/198). Sen mukaan valtion oli ylläpidettävä niitä tauteja sairastavien henkilöiden hoitamista varten tarvittavia sairaaloita ja muita hoitolaitoksia sekä kustannettava niissä annettu hoito. Kuntien tehtävänä oli sukupuolitautilien vastustaminen sekä maksuttoman lääkärinhoidon antaminen niitä sairastaville.

Yleisen sairaanhoidon alalla valtion ja kuntien suhde säänneltiin ensimmäisen kerran vuoden 1943 keskussairaalalaissa (7.5.1943/413). Lain mukaan kuntien oli otettava osaa sellaisten yleistä sairaanhoidtoa varten perustettujen keskussairaaloiden ylläpitoon, hallintoon ja käyttöön, joissa oli vähintään kolme lääketieteen erikoisalaa. Valtioneuvosto määräsi, valtion päätettyä rakennuttaa uuden keskussairaalan tai laajentaa vanhan sairaalan keskussairaalaksi, sairaalan sijaintipaikan ja ne kunnat, jotka tulivat kuulumaan sairaalan toiminta-alueeseen. Näiden kuntien oli hankittava laissa määrätty määrä sairaansijoja, ellei niitä ollut ennestään tai ellei niitä hankittu muualta.

Lain mukaan keskussairaalan omisti valtio, joka teki siihen osallistuvien kuntien kanssa perustamiskirjan, jossa määrättiin sairaalaa koskevista asioista. Keskussairaalaan osallistuvan kunnan oli suoritettava valtiolle kertakaikkinen osallistumismaksu ja osallistuttava vuotuisiin kunnossapito- ja käyttökustannuksiin. Keskussairaalaan osallistuvien kuntien edustajat olivat mukana sairaalan hallintoelimissä.

V. 1948 annettiin uusi keskussairaalalaki (17.4.1948/312). Se rakentui samoille periaatteille kuin aikaisempi laki, mutta uuden lain mukaan sairaalassa oli oltava myös kulkutautiosasto, mikä merkitsi sitä, että kuntien ei enää yksin tarvinnut vastata näiden tautien hoidosta.

V. 1956 annetulla sairaalalaille (20.1.1956/49) yleisten sairaaloiden ylläpitämisessä siirryttiin uuteen kokonaisvaltaiseen järjestelmään. Lain piiriin sisällytettiin keskussairaaloiden lisäksi kuntainliittojen perustamat ja ylläpitämät aluesairaalat ja kuntien paikallissairaalat, jotka aikaisemmin olivat saaneet ainoastaan harkinnanvaraista valtionapua.

Sairaalalain mukaan valtakunta jaettiin yleisten sairaaloiden perustamista ja ylläpitämistä varten keskussairaalapiireihin, joihin kuuluvat valtioneuvoston määräämät kunnat. Keskussairaaloiden ohella laki edellytti aluesairaloita ja paikallissairaloita. Kunnilla oli tämänkin lain mukaan oltava asukaslukunsa edellyttämä määrä hoitopaikkoja.

Sairaalalain mukaan keskussairaalan rakensivat valtio ja sairaalapiiriin kuuluvat kunnat yhdessä. Kunkin kunnan oli suoritettava valtiolle kertakaikkisena osallistumismaksuna 50 prosenttia kuhunkin hoitopaikkaansa kohdistuvista perustamiskustannuksista.

Sairaalalain mukaan keskussairaalat siirtyivät kuntien muodostaman kuntainliiton omistukseen ja hallintaan. Keskussairaaloiden hallinto tuli kuntainliiton elinten hoidettavaksi. Kuntainliitolle tuli oikeus lakisääteiseen valtionapuun keskussairaalan kunnossapito- ja käyttökustannuksia varten.

Erikoisryhmän keskussairaaloiden joukossa muodostavat yliopistolliset keskussairaalat, joita koskee erillinen v. 1956 annettu ja edelleen voimassa oleva laki yliopistollisista keskussairaaloista (15.6.1956/392). Nämä sairaalat, joita nykyisin on kolme, yksi kunkin lääketieteellisen tiedekunnan sijaintikaupungissa, ovat paitsi sairaanhoitolaitoksia myös lääketieteellisten tiedekuntien opetussairaloita. Yliopistolliset keskussairaalat, joita omistavina keskussairaalaliittojen jäseninä ovat kuntien lisäksi yliopistot, ovat normaaleja keskussairaloita niiden erityistehtävistä johtuvien poikkeuksien.

Sairaalalain kumosi v. 1965 annettu laki kunnallisista yleissairaaloista (29.10.1965/561), jolla ei muutettu em. lailla luotua yleissairaalajärjestelmää, mutta tehtiin sen sijaan eräitä muutoksia tämän järjestelmän puitteissa. Uuden lain nimi osoittaa v. 1943 alkaneen asteittaisen kehityksen johtaneen yleissairaaloiden kunnallistamiseen.

Myös tuberkuloosin ja mielisairauksien hoito tulivat 1940- ja 1950-luvuilla kuntien pakollisiksi lakisääteisiksi tehtäviksi. V. 1948 annetun tuberkuloosilain (3.9.1948/649) mukaan maa jaettiin tuberkuloosin vastustamistyötä varten tuberkuloosipiireihin, joissa hoidon järjestäminen tuli kuntien asiaksi. Kunnan tai tuberkuloosipiirin käsittäessä

useita kuntia kuntainliiton velvollisuudeksi tuli ylläpitää tuberkuloositoimistoa ja keskusparantolaa. Kunnilla oli oltava piirin keskusparantolassa valtioneuvoston vahvistama määrä hoitopaikkoja. Lain mukaan annettiin parantolan ja toimiston ylläpitoon lakisääteistä valtionapua. Lailla velvoitettiin tuberkuloosia sairastava alistumaan tietyissä tapauksissa pakolliseen hoitoon.

V. 1960 annettiin uusi tuberkuloosilaki (26. 7. 1960/355). Aikaisemalla lailla luotuihin pääperiaatteisiin ei tällä lailla tehty muutoksia.

V. 1952 annetun mielisairaslain (2. 5. 1952/187) mukaan mielisairaanhoidon järjestäminen on ensi sijassa kuntien asia. Mielisairaanhoidon varten maa on jaettu huoltopiireihin, joissa on oltava keskusmielisairaala ja huoltotoimisto. Laki kuitenkin edellyttää mielisairaanhoidon varten keskusmielisairaalain ohella valtion mielisairaaloita ja sallii lisäksi kunnalliset ja yksityiset mielisairaalat ja mielisairaanhoitokodit. Kunnilla on oltava keskusmielisairaalassa valtioneuvoston vahvistama määrä hoitopaikkoja. Mielisairaanhoidon varten annetaan lakisääteistä valtionapua. Sitä varten jaetaan kunnalliset mielisairaanhoidolaitokset kahteen ryhmään, A- ja B-luokkaan. A-luokkaan kuuluvat pakolliset keskusmielisairaalat, sekä niihin verrattavat laitokset, jotka saavat suurempaa valtionapua kuin B-luokkaan kuuluvat laitokset.

Eräistä erityissairauksista ja niiden hoidosta on omat säännöksensä. Pitalitautilain (22. 6. 1945/638) ja hengityshalvauksipotilaiden hoitokustannuksista annetun lain (15. 3. 1957/129) mukaan näiden sairauksien hoito- ja niitä sairastavien ylläpitokustannukset maksetaan valtion varoista. Reumatautisten hoitolaitosten valtionavusta annetun lain (22. 12. 1951/687) sekä kaatumatautisten hoitolaitosten valtionavusta annetun lain (14. 6. 1951/367) mukaan tarpeellisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi katsotut näiden alojen kunnalliset ja yksityiset hoitolaitokset saavat lakisääteistä valtionapua.

Edellä ilmenee, että pääasiallisesti kuntien ylläpitämien julkisten sairaaloiden ohella voi olla myös yksityisiä sairaaloita. V. 1938 annettiin niitä koskeva ensimmäinen säädös, laki yksityisistä sairaanhoidolaitoksista (6. 5. 1938/197). Lain mukaan tällaisen laitoksen sai perustaa lääkintöhallituksen luvalla. Tämä laki kumottiin v. 1964 yksityisistä sairaanhoido- ja tutkimuslaitoksista annetulla lailla (24. 7. 1964/426). Viimeksi mainitun lain säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen

kunnalliseen sairaanhoito- ja tutkimuslaitokseen, joka ei ole muussa laissa tarkoitettu sairaanhoitolaitos.

Terveyden- ja sairaanhoidon alalla on ollut keskeisenä ongelmana tehtävien suorittamisesta aiheutuneiden kustannusten maksaminen. Maksajina tulevat kysymykseen terveyden- ja sairaanhoidon palveluksia käyttävät yksityiset sekä kunnat ja valtio. Tässäkin on siis esillä kolmi-jäseninen relaatio yksityinen - kunta- valtio. Kun kunnan ja valtion maksama osuus kustannuksista viime kädessä tulee veronmaksajien maksettavaksi, ongelmaa on tarkasteltava relaationa palvelusten käyttäjä - kunnan veronmaksaja - valtion veronmaksaja. Tältä kannalta katsoen on erittäin merkityksellistä paitsi se, miten kustannukset jakaantuvat palvelusten käyttäjien ja julkisten varojen kesken, myös se, miten julkisista varoista maksettavat kustannukset jaetaan valtion ja kuntien kesken. Valtion, kuntien ja palvelusten käyttäjien osuus terveyden- ja sairaanhoidon kustannuksista on vaihdellut eri aikoina vallinneiden näkemysten ja ennen kaikkea valtion ja kuntien taloudellisten mahdollisuuksien mukaan.⁸⁰ Alkuaan sairaanhoito, joka nähtiin eräänä köyhäinhoidon muotona, oli ilmaista. Sairanhoidon kehityksessä ja sen kustannuksien lisääntyessä sairaanhoitopalveluksista oli ryhdyttävä perimään maksuja potilailta. Suurin osa potilaista pysyikin maksamaan sairaalan maksut sen jälkeen, kun varakkaammatkin henkilöt olivat alkaneet käyttää yleisiä sairaaloita. Viime vuosikymmeninä kehitys on jälleen johtanut lisääntyvään ilmaishoittoon. Valtion ja kuntien suhteellinen osuus terveyden- ja sairaanhoitokustannusten maksamisessa on asteittain lisääntynyt yksityisten saadessa yhä suuremman osan terveyden- ja sairaanhoidon palveluksista ilmaiseksi. Valtion ja kuntien keskinäinen osuus kustannuksista on vaihdellut, mihin on suuresti vaikuttanut valtiontalouden kulloinenkin tila. Kuntien osuus on osittain määrätty yhtäläiseksi ja osittain porrastettu niiden taloudellisen kestäkyvyn mukaan.

Kustannusten jaon moniulotteisuuden takia ei sen kehitystä eikä edes nykyistä tilannetta voi yksityiskohtaisesti kuvata. Sen sijaan voidaan lyhyesti mainita eräitä nykyisin noudatettavia periaatteita. Näistä on ensiksi todettava se, etteivät kunnat yleensä voi vapaasti määrätä terveyden- ja sairaanhoitomenojaan. Huomattava osa näistä menoista määräytyy lakisääteisesti. Kuntien ja niiden muodostamien kuntain-

⁸⁰ Ks. Vauhkonen, passim.

liittojen määrättäviksi tosin jäävät kokonaiskustannukset silloin, kun ne ylläpitävät toimintaa ja niillä on lopullinen vastuu kustannuksista. Tämäkin määrääminen on kuitenkin monissa tapauksissa rajoitettu sen vuoksi, että niihin suorituksiin, joihin valtionapua annetaan, vaaditaan eri tavoin tapahtuva valtion viranomaisen hyväksyminen. Laeissa on myös määrätty mm. kunnanlääkäreiden, kättilöiden ja terveyssisarien palkkaus. Toisaalta on säännelty yksityisiltä perittävät maksut, joten kunnilla ei tässäkään suhteessa ole määräämisvaltaa, ei myöskään käytännöllistä mahdollisuutta määrätä maksuja säädettyjä alhaisemmiksi, koska maksut vaikuttavat valtionapuihin, jotka on yleensä määrätty tietyksi osaksi kokonaiskustannuksista. Määräämisvaltaa kunnilla on vain niissä tapauksissa, joissa tehtävien suorittaminen perustuu niiden omaan harkintaan ja joissa tehtävät suoritetaan ilman valtionapua.⁸¹

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan saavat maksutonta hoitoa tartuntatautia (kulkutautia), tuberkuloosia, sukupuolitautia ja pitaalia sairastavat sekä hengityshalvauspotilaat. Erittäin vaarallista tartuntatautia, sukupuolitautia ja pitaalia sairastavien sekä hengityshalvauspotilaiden hoitokustannukset maksetaan valtion varoista. Yleisvaarallisen ja valvottavan tartuntataudin hoitokustannukset maksaa kunta, jonka on myös maksettava muut kuin sairaalahoidosta aiheutuvat sukupuolitautilien hoito- ja tarkastuskustannukset. Tuberkuloosin hoitokustannukset jakaantuvat valtion ja kunnan kesken siinä suhteessa, jossa ne osallistuvat tuberkuloosisairaalain ylläpitoon. Hoito on siis yleensä ilmaista niissä tapauksissa, joissa se voi olla pakollista, mielisairaanhoidon muodostaessa kuitenkin tässä suhteessa poikkeuksen. Varattomien potilaiden hoitokustannuksista vastaa kunta huoltoapulain edellyttämällä tavalla. Puolustuslaitoksen palveluksessa, vankiloissa ja muissa vastaavissa valtion laitoksissa olevien henkilöiden terveyden- ja sairaanhoitokustannuksista vastaa valtio. Valtio suorittaa myös ne kustannukset, jotka aiheutuvat rikoksesta syytettyjen, irtolaisuudesta pidätettyjen tai huoltolaitoksessa järjestysrikoksen tehneiden henkilöiden mielen-tilan tutkimuksesta ja heidän käsittelystä tutkimusajan päätyttyä.

Kunnan velvollisuus suorittaa terveydenhoitokustannuksia on v. 1965 terveydenhoitolaissa laajennettu käsittämään myös ansionmenetys ja muu taloudellinen vahinko. Lain mukaan sellaisella henkilöllä, joka

⁸¹ *Vauhkonen*, s. 200, toteaa, että kunnallisella itsehallinnolla ei enää ole käytännöllisesti katsoen lainkaan toimivaltaa kunnallisten sairaaloiden maksujen määräämisessä.

tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi on määrätty eristettäväksi tai olemaan poissa työpaikastaan, vaikka hän ei ole sairastunut tai on parantunut, on oikeus saada kunnan varoista kohtuullinen korvaus tästä aiheutuneesta ansionmenetyksestä tai muusta taloudellisesta vahingosta.

h) Myös eläinlääkintähuoltoa on itsenäisyyden aikana voimakkaasti kehitetty. Kuntien lakisääteiset orgaanitehtävät ja taloudelliset velvollisuudet ovat tätäkin alaa kehitettäessä jatkuvasti lisääntyneet. V. 1922 kotieläintautien ehkäisemisestä annetussa laissa (29. 9. 1922/232) kuntien terveydenhoitoviranomaisten tehtäväksi annettiin toimeenpanna ylempien eläinlääkäriviranomaisten tekemiä päätöksiä, toimittaa tutkimuksia ja antaa lain edellyttämiä määräyksiä. Laissa säädettiin myös eläintautien vastustamisesta aiheutuvien kustannusten jaosta valtion, kunnan ja eläintenomistajan kesken. Vaarallisimpien eläintautien osalta kaikki kustannukset oli maksettava valtion varoista. Muissa tapauksissa eri toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset jaettiin. Kunnan oli lain mukaan suoritettava ne kustannukset, jotka aiheutuivat saastutetun alueen vartioimisesta ja eristämisestä, sekä omistajalle kuuluvat kustannukset tämän ollessa varaton. Voimassa olevassa eläintautilaissa (21. 8. 1937/302) on noudatettu samoja periaatteita.

Kunnallisten eläinlääkäriin virkojen ylläpitäminen tehtiin pakolliseksi vasta v. 1965 annetussa eläinlääkintähuoltolaissa (23. 7. 1965/431). Useimmissa kunnissa oli tosin jo aikaisemminkin tällainen virka. Eläinlääkintähuoltolaissa luotiin lääkärihierarkiaa vastaava julkinen eläinlääkärihierarkia, maatalousministeriön eläinlääkintäosasto - läänineläinlääkäri - kunnan- ja kaupungineläinlääkäri. Eläinlääkärin toimen harjoittamisesta viimeksi v. 1941 annetussa laissa (13. 6. 1941/423) tämän toimen harjoittaminen on säännelty samoin kuin lääkärin toimenkin harjoittaminen. Eläinlääkäri on tointaan harjoittaessaan maatalousministeriön eläinlääkintäosaston alainen. Kunnan- ja kaupungineläinlääkäriin eläinlääkintähuoltolain mukainen velvollisuus noudattaa hierarkkisesti ylempien viranomaisten määräyksiä ja ohjeita on näin ollen, samoin kuin lääkäreiden vastaava velvollisuus, tämän eläinlääkäreitä koskevan yleisen säännön sovellutus. Virassaan kunnalliset eläinlääkärit ovat terveydenhoitolautakunnan alaisia.

Eläinlääkäreiden palkkaamiseen kunnat saavat lakisääteistä valtionapua. Eläinlääkäreiden palkkaus ja osittain muu oikeusasema on laissa säännelty.

i) Elintarvikkeiden tarkastus liittyy kiinteästi terveydenhoitoon ja eläinlääkintähuoltoon. Jo v. 1879 terveyshoitoasetuksessa oli edellytetty, että kunnan viranomaiset valvovat elintarvikkeiden valmistusta ja myyntiä. Keinotekoisten kivennäisvesien valmistuksesta ja myynnistä v. 1885 annetussa asetuksessa oli tällaisesta tarkastuksesta nimenomaisesti mainittu.⁸² Ensimmäiset yksityiskohtaiset elintarvikkeiden tarkastusta koskevat säännökset otettiin kuitenkin vasta v. 1922 annettuun lihan tarkastuslakiin (25. 8. 1922/197). Tämä laki edellytti pakollista lihan tarkastusta sellaisissa kaupungeissa, kauppaloissa ja taajaväkisissä yhdyskunnissa, joissa oli yli 4000 asukasta, minkä lisäksi muissakin kunnissa (myös maalaiskunnissa) valtioneuvosto voi kunnan tai ao. viranomaisen esityksestä määrätä lihan tarkastuspakon. Lihantarkastuksen toimitti kunnan palkkaama, mutta ao. ammattiviranomaisen toimeen määräämä lihan tarkastaja. Lihantarkastuslain mukaan kaupungissa ja kauppalassa voi olla yleinen teurastamo, jolloin valtioneuvosto voi kunnan esityksestä määrätä, että kaupungissa ja sen lähiympäristössä tapahtuva teurastus, yksinomaan omaa taloutta varten toimitettavaa teurastusta lukuunottamatta, oli toimitettava tässä teurastamossa. Alueella, jossa lihan tarkastus oli pakollinen, myös lihatuotteiden valmistuksen piti tapahtua julkisessa valvonnassa. Lihantarkastuksesta aiheutuvat kustannukset oli kunnan suoritettava, mutta kunta oli oikeutettu perimään tarkastuksesta, valvonnasta ja teurastamon käytämisestä lääninhallituksen vahvistaman taksan mukaisen maksun.

V. 1960 annettiin uusi lihan tarkastuslaki (25. 3. 1960/160), joka rakentuu samoille periaatteille kuin aikaisempi laki. Eräitä yksityiskohtia on kuitenkin muutettu. Niinpä voimassa olevan lain mukaan lihan tarkastuspakko on voimassa jokaisessa kaupungissa ja kauppalassa, jollei maatalousministeriö yksittäistapauksessa toisin päättä, mutta maalaiskunnassa lihan tarkastuspakko voidaan sen sijaan määrätä vain kunnan anomuksesta. Lihantarkastus toimitetaan joko teurastamossa tai kunnallisessa lihan tarkastamossa. Kunnan, jossa lihan tarkastuspakko on voimassa, on pääsääntöisesti perustettava lihan tarkastamo ja ylläpidettävä sitä. Teurastaminen kaupungin ja kauppalan alueella on eräin poikkeuksin sallittu vain hyväksytyssä teurastamossa. Laissa lähdetään siitä, että kunta omistaa yleisen teurastamon. Tällaiseksi teurastamoksi ministeriö voi hyväksyä kunnan esityksestä muunkin hyväksytyyn teu-

⁸² Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto (1 p) s. 400—401.

rastamon. Tällöin kunnan on tehtävä teurastamon omistajan kanssa sopimus siitä, että teurastamo suorittaa teurastusta yhtäläisin ehdoin kaikkien toimeksiantajien lukuun. Lihantarkastuksen toimittamista varten teurastamon tai lihan tarkastamon palveluksessa on oltava maatalousministeriön määräämä tarkastuseläinlääkäri. Lihantarkastuksesta on voimassa olevankin lain mukaan suoritettava lääninhallituksen vahvistaman taksan mukaiset maksut.

V. 1946 annetun maidontarkastuslain (19. 7. 1946/558) mukaan kaupungissa ja kauppalassa, jossa on yli 4000 asukasta, on voimassa maidontarkastuspakko. Myös muuhun kuntaan maatalousministeriö voi kunnan anomuksesta tai viranomaisen esityksestä määrätä järjestettäväksi maidontarkastuksen. Järjestelmä on siis tältä osin sama kuin vuoden 1922 lihan tarkastuslaissa. Maidontarkastus toimitetaan kunnan perustamassa ja ylläpitämässä, maatalousministeriön hyväksymässä maidontarkastamossa, jonka johtajana toimii kunnan palkkaama ja ministeriön hyväksymä eläinlääkäri. Maidontarkastajalle kunnan on palkattava tarpeellinen määrä apulaisia. Maidontarkastuksesta on maksettava lääninhallituksen vahvistaman taksan mukaiset maksut.

V. 1932 annetun margariinivalmistelain (19. 8. 1932/240) mukaan lain noudattamisen paikallinen valvonta kuuluu terveydenhoito- ja poliisiviranomaisille.

Myös terveydenhoitolaissa on myytäväksi tarkoitettuja elintarvikkeita koskevia säännöksiä. Näiden soveltamisessa terveydenhoitolautakunnalla on erilaisia tehtäviä. V. 1941 annetun elintarvikelain (3. 7. 1941/526) mukaan elin- ja eräiden muiden tarvikkeiden myymistarkoituksessa tapahtuvaa valmistusta, säilöntää, maahantuontia, kuljettamista ja varastossa pitoa sekä kaupaksi pitämistä tai toiselle luovuttamista voidaan säännellä silmällä pitäen paitsi yleistä terveyttä myös kuluttajain turvaamista ala-arvoisten elintarvikkeiden myynniltä ja siitä johtuvilta taloudellisilta tappioilta. Elintarvikelain noudattamisen valvonta kuuluu terveydenhoito-, poliisi- ja tulliviranomaisille. Kunnan varoista maksetaan ne suoranaiset menot, jotka aiheutuvat terveydenhoitolautakunnalle kuuluvista valvontatoimenpiteistä. Muut valvontakustannukset maksetaan valtion varoista.

j) Asuntopolitiikka on viime vuosikymmeninä tullut keskeiseksi kunnalliseksi tehtäväksi. Vanhastaan kunnilla on ollut asumiseen liittyviä sosiaalihuoltoon ja terveydenhoitoon kuuluvia tehtäviä. Kunnan oli hankittava asunto niille köyhäinhoidon tarpeessa oleville henkilöille,

joilla ei sitä ollut.⁸³ Terveystalolainsäädännön ja myöhemmin rakennuslainsäädännön mukaan kunnilla on ollut ja on erilaisia tehtäviä asuin- ja muiden huoneistojen terveellisuuden ja myöhemmin myös viihtyisyyden valvonnassa.⁸⁴ Ennen pitkää katsottiin tarpeelliseksi, että kunnat osallistuvat suoraan myös asuntotuotantoon luovuttamalla rakennustontteja ilmaiseksi tai yleistä hintatasoa alemmalla hinnalla ja myöntämällä lainoja taikka rakentamalla asuntoja. Lakisääteisesti kuntien asuntotoimintaa pyrittiin aluksi tukemaan valtionapua myöntämällä. Ensimmäinen asiaa koskeva säädös oli v. 1920 annettu VNp avustustalain myöntämisestä pienasuntojen rakentamisen edistämiseksi (6. 5. 1920/136). Tämän mukaan valtion varoista myönnettiin kunnille avustusta korottomana lainana kunnan edelleen lainattavaksi asuntojen rakentamiseen. Avustustalain myöntämisen edellytyksenä oli, että kunta joko luovutti maksutta tontin omistusoikeudella taikka vuokrasi sen vähintään 50 vuodeksi enintään yhden pennin neliömetrivuokraa vastaan rakentajalle, sekä lisäksi suoritti vähintään 15 prosenttia rakennuskustannuksista.

Omakotirahastosta v. 1927 annetun lain (8. 1. 1927/3) nojalla perustetusta omakotirahastosta myönnettiin kuntien välityksellä lainoja omakotitalojen rakentamista varten. Maaseudun asunnonrakennustoimintaa varten myönnettyt varat siirrettiin omakotirahastosta v. 1936 annetulla lailla (6. 11. 1936/333) perustettuun asutusrahastoon, jonka varoja käytetään asutustoiminnan edistämiseen yleensä. Omakotirahasto on myöhemmin lakkautettu asuntotoiminnan edistämisen tultua järjestetyksi nykyiselle pohjalle.

Asuntojen rakentamiseksi oli jälleen 1940-luvulla ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin. Perheenasuntolainoista ja perheenasuntotakuista sekä perheenasuntoavustuksista v. 1940 annetussa laissa (19. 12. 1940/776) sekä pienasuntolainoista v. 1944 annetussa laissa (15. 12. 1944/953) pyrittiin valtion ja kuntien yhteistoimintaan samanlaisin menetelmin kuin vuoden 1920 VNp:llä.

Kun valtion varoin tapahtuvaa asuntojen rakentamisen edistämistä pidettiin suunnittelemattomana ja hajanaisena, perustettiin v. 1949 asuntolainoista, -takuista ja -avustuksista annetulla lailla (29. 3. 1949/224) sekä asutuskeskusten asuntorakennustuotannon tukemisesta valtion

⁸³ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 302.

⁸⁴ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 369—372 ja rakennusasetuksen (26. 6. 1959/266) 9 luku.

varoilla annetulla lailla (29.3.1949/226) valtion elin, Arava, jonka tehtävänä oli toimia valtion varoin tapahtuvan asuntotuotannon johdossa. Kuntien osallistuminen tähän toimintaan oli edelleen järjestetty v. 1920 VNp:n periaatteiden mukaisesti. Em. 1940-luvulla annetut säädökset koskivat vain kaupunkeja ja kauppaloita. Maalaiskuntien asuntotuotanto kuului asutuslainsäädännön piiriin.

V. 1953 annetulla asuntotuotantolalla (4.12.1953/488), jota sovellettiin paitsi kaupungeissa ja kauppaloissa myös maaseudun väestökeskukissa, jatkettiin edelleen valtion tuella tapahtuvan asuntotuotantotoiminnan keskittämistä. Kunnille ei tässä laissa asetettu välillisiäkään taloudellisia velvoituksia. Asuntolainoja voitiin lain mukaan myöntää mm. kunnille niiden harjoittamaa asuntotuotantoa varten. Omakotitalojen rakentamista varten laina voitiin myöntää vain kunnan välityksellä ja vastuulla, mistä toiminnasta kunta ei saanut korvausta. Lain mukaan valtioneuvosto voi määrätä, kuntaa tai kuntain keskusjärjestöä kuuluttuaan, minkä viranomaisen oli huolehdittava Aravan toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta kunnissa. Valtioneuvosto voi myös velvoittaa kunnan asettamaan näiden tehtävien hoitamista varten lautakuntia ja toimihenkilöitä sekä antaa tarvittavia määräyksiä näiden tehtävistä ja toiminnasta. Näiden orgaanien toiminnasta aiheutuneet kustannukset oli kunnan maksettava.

V. 1966 annettiin uusi asuntotuotantolaki (22.4.1966/247), jolla uudistettiin asuntotuotannon tukemista koskevat aineelliset säännökset. Laki koskee kaikkea asuntotuotantoa lukuunottamatta rakentamista, joka liittyy maa- tai metsätalouden ohella harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan. Tässäkään laissa ei aseteta kunnille taloudellisia velvoituksia. Valtion varoista myönnettävä asuntotuotannon tuki voidaan antaa joko suoraan ao. valtion keskusviraston, asuntohallituksen, toimesta taikka myöntää kuntien tai rahalaitosten välityksellä. Lain mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnallishallitus tai valtuuston määräämä lautakunta.

Voimassa oleva asuntotuotantolaki edellyttää myös kunnallisen asuntotuotannon suunnittelemista. Lain mukaan kaupungissa ja kauppalassa sekä sellaisessa maalaiskunnassa, jossa on vähintään 10.000 asukasta, valtuuston on hyväksyttävä viisivuotiskaudeksi kerrallaan asuntotuotanto-ohjelma, joka vuosittain tarkastetaan. Sisäasiainministeriö voi kuitenkin myöntää vapautuksen ohjelman laatimisesta sekä velvoittaa sen laadittavaksi muussakin maalaiskunnassa, missä sitä on pidettävä

tarpeellisenä. V. 1966 asuntohallituksesta annetun lain (29. 4. 1966/251) mukaan tämän keskusviraston tehtävänä on mm. »ohjata ja valvoa kuntien asuntotuotanto-ohjelmien laatimista ja kuntien toimesta tapahtuvaa asuntotuotantoa». Aikaisemmin mainittu valtion varoista maksettava lapsiperheiden asumistuki liittyy elimellisesti nykyisten vaatimusten mukaiseen asuntopolitiikkaan.

k) Asutustoiminta eli itsenäisen viljelijäväestön luominen, asuntoalueiden hankkiminen tilattomalle väestölle ja näiden alueiden rakentamisen edistäminen on Suomen itsenäisyyden aikana ollut valtion keskeisiä tehtäviä. Asutustoiminnan hoitamista varten muodostettiin vuosina 1917—19 erillinen kiinteä organisaatio, jonka ylimmäksi viranomaiseksi tuli v. 1917 perustettu asutushallitus.⁸⁵ Asutustoiminnan paikalliseksi viranomaiseksi tehtiin v. 1919 maalaiskuntain asutuslautakunnasta annetulla lailla (13. 5. 1919) kunnallinen asutuslautakunta. Laki uusittiin v. 1925 ja v. 1934.⁸⁶ Vm. vuonna asutuslautakunnista annetun lain (16. 3. 1934/115) mukaan se oli asetettava myös kaupunkeihin ja kauppaloihin. Tämä oli seurausta asutustoiminnan ulottumisesta myös niiden alueelle, mikä puolestaan johtui siitä, että kaupunkien ja kauppaloitten alueita ei enää katsottu eriluonteisiksi kuin maalaiskuntien alueita.

E.m. säädösten mukaan asutuslautakunnat oli asetettava asutushallituksen avuksi. Eri asutuslaeissa lautakunnalle annettiin erilaisia tehtäviä niin maanhankinnassa kuin sen luovuttamisessakin. Vuoden 1934 laissa siirrettiin myös vuoden 1909 maanvuokra-asetuksen edellyttämät tehtävät asutuslautakunnille. Asutuslautakunta hoiti myös asutuskassaa, jonka varoilla rahoitettiin kunnan toimesta tapahtuva asutusmaan hankinta. Vuoden 1936 asutuslaki (6. 11. 1936/332) lähti siitä että kaiken vapaaehtoisin kaupoin tapahtuvan asutusmaan hankkimisen oli tapahduttava kunnan toimesta ja vastuulla.

Voimassa oleva laki asutuslautakunnista on annettu v. 1962 (28. 12. 1962/695). Lain mukaan asutuslautakunta on oltava jokaisessa kunnassa, ellei asutushallitus valtuuston esityksestä päättä, ettei asutuslautakuntaa ole toistaiseksi asetettava, jolloin sen tehtäviä hoitaa kunnallishallitus. Asutushallinnosta annetun lain mukaan (23. 7. 1965/406) asutuslautakunta on kolmiportaisen asutushallinnon paikalliselin. Asutus-

⁸⁵ Ks. *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 109.

⁸⁶ Ks. *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 110.

hallinnon keskusorganina on asutushallitus ja piiriorganina asutustoimisto, jotka molemmat ovat valtion orgaaneja. Lautakuntaa valvovat asutushallitus ja asutustoimisto.

Asutuslautakunnan tehtävät määräytyvät kulloinkin voimassa olevissa asutustoimintaa koskeissa säädöksissä. Lautakunnan asemaan ja tehtäviin ei lainsäädännön laajuuden vuoksi voida tässä puuttua. On vain todettava, että asutustoiminta on varsin keskitettyä ja yksityiskohdaisesti säänneltyä. Vaikka voimassa olevan maankäyttölain (16.8.1958/353) mukaan maankäyttötoiminnan rahoitus tapahtuu valtion varoilla, sen 31 §:n mukaan »kunnalla on oikeus kunnallisvaltuuston harkinnan mukaan käyttää myös omia varojaan tässä laissa tarkoitettuun lainoitukseen sekä mennä takuuseen 30 §:ssä mainittuun tarkoitukseen (sellaiseen tarkoitukseen, johon voidaan käyttää asutusrahaston varoja) myönnetystä lainasta». Valtion varoista myönnettävät lainat voidaan antaa joko suoraan asutusrahastosta taikka kuntien ja rahalaitosten välityksellä.

Kunnan osallistuminen asutustoimintaan on ollut aina laissa säänneltyä. Kun v. 1944 katsottiin tarpeelliseksi, että kunnat voivat omaloitteisesti antaa taloudellista tukea sotainvalidien, sotaleskien ja heidän perheittensä, sotaorpojen sekä sotapalveluksen aikana asepalvelukseen kutsuttujen ja heihin verrattavien henkilöiden avustamiseen, asunnon hankkimiseen heille sekä heidän ammatin harjoittamisensa edistämiseen, annettiin v. 1944 laki kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta eräissä tapauksissa (14.7.1944/466), jonka mukaan kunnilla oli oikeus antaa em. tukea. Tämän lain toimeenpanosta annetussa asetuksessa (22.9.1944/644) säädettiin, mihin toimenpiteisiin kunnat voivat lain nojalla ryhtyä. V. 1950 kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (8.9.1950/435) kunnalle myönnettiin oikeus antaa taloudellista tukea silloin voimassa olleen asutuslainsäädännön mukaan maansaantiin oikeutettujen ja heihin verrattavien asuttamiseen. Lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetussa asetuksessa (27.10.1950/533) säädettiin, millaista tukea kunnat voivat sen nojalla antaa.

Mainituissa säädöksissä lähdettiin siis siitä, että kunnilla ei ollut kunnallislakiin perustuvan toimivallan mukaan oikeutta laissa edellytettyihin toimenpiteisiin, mitkä lakien antamisen aikaan kuitenkin katsottiin tarpeelliseksi. Näitä säädöksiä tarkastellaan myöhemmin oikeudelliselta kannalta.

1) Edellistä ajanjaksoa käsiteltäessä on todettu, että rakentamisen sääntelyä tapahtui vain kaupungeissa, kauppaloissa ja taajaväkisissä yhdyskunnissa. Varsinaisella maaseudulla sääntelyä ei tapahtunut. V. 1920 annetussa laissa eräistä naapuruussuhteista (13. 2. 1920/26) uudistettiin rakennuskaareissa aikaisemmin olleet rakentamista ja maankäyttöä koskevat yksityisoikeudelliset säännökset. Niiden nojalla ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta rakentamisen ja maankäytön ohjaamiseen. Tässä laissa ei myöskään asetettu kunnille mitään tehtäviä.

Rakentamisen ja maankäytön sääntelyä koskevat säännökset uudistettiin kaupunkien, kauppaloiden ja taajavälisten yhdyskuntien osalta v. 1931 annetulla asemakaavalaila (24. 4. 1931/145) ja siihen perustuvalla v. 1932 annetulla rakennussäännöllä (29. 1. 1932/41). Näillä säädöksillä säänneltiin rakentaminen ja maankäyttö entistä yksityiskohtaisemmin vanhojen periaatteiden pohjalta. Säädöksissä asetettiin kaupunkeille ja muille säädösten piiriin kuuluville yhdyskunnille sekä taloudellisia että orgaanivelvollisuuksia rakentamisen sääntelyssä. Kunnan taloudelliset tehtävät (oikeudellisesti osaksi oikeudet osaksi velvollisuudet) liittyivät yksityisten omistaman maan lunastamiseen sekä katu- jen, vesijohtojen ja viemäreiden rakentamiseen. Orgaanitehtävät koskivat rakentamisen ja maankäytön suunnittelua, suunnitelmien toteuttamista ja rakentamisen valvontaa. Suunnitelmien tekeminen (asemakaavan ja rakennusjärjestyksen laatiminen) ja toteuttaminen kuului lähinnä kunnallisvaltuustolle ja -hallitukselle, valvontatehtävät sen sijaan maistraatille, järjestysoikeudelle ja rakennustarkastajalle tai rakennuslautakunnalle.

Varsinainen maaseutu saatettiin säännellyn rakentamisen piiriin vasta v. 1945 annetussa laissa rakentamisesta maaseudulla (6. 7. 1945/683). Sen kunnille asettamat tehtävät olivat kuitenkin vain orgaanitehtäviä. Lain mukaan jokaisessa maalaiskunnassa oli oltava rakennuslautakunta, jonka oli valvottava lain tarkoittamaa rakennustoimintaa, huolehdittava kunnan rakennusten rakentamisesta ja hoidosta, sekä annettava tarvittaessa neuvoja ja ohjausta kunnan alueelle rakennettaessa.

Rakentamista ja maankäyttöä koskevat säännökset uudistettiin täydellisesti v. 1958 annetulla rakennuslailla (16. 8. 1958/370) ja sen nojalla v. 1959 annetulla rakennusasetuksella (26. 6. 1959/266), joiden piiriin kuuluu koko maa kuntamuotoon katsomatta. Uusi rakennuslainsäädäntö edellyttää, suuremmassa määrin kuin entinen lainsäädäntö, rakentamisen etukäteen tapahtuvaa suunnittelua. Kuntien velvolli-

suuksia on siinä määrällisesti olennaisesti lisätty ja eräin osin on omaksuttu uusia periaatteita kunnan ja maanomistajien välisten suhteiden järjestämisessä. Kaupunkien ja kauppaloiden osalta ei aikaisempaan järjestelmään kuitenkaan tehty periaatteellisia muutoksia. Maaseudulla muutokset sen sijaan olivat myös laadullisia, koska rakennuslaki edellyttää sielläkin samanlaista, joskin yleensä määrällisesti pienempää maankäytön ja rakentamisen suunnittelua kuin kaupungeissa. Rakennuslain mukaan myös maalaiskunnilla on taloudellisia velvollisuuksia. Niihin on laadittava taajaa asutusta varten rakennusjärjestys ja rakennus- tai asemakaava. Kaavajärjestelmä on rakennuslain mukaan kolmiasteinen: asema- tai rakennuskaava - yleiskaava - seutukaava. Viimeksi mainitun, useampia kuntia käsittävän, kaavan laatimisesta ja toteuttamisesta huolehtii pakollinen kuntainliitto, seutukaavaliitto. Rakennustoimen organisaatioon rakennuslaki ei aiheuttanut muutoksia. Kunnissa sen mukaisia tehtäviä hoitavat kunnallisvaltuusto ja -hallitus sekä maistraatti kaupungeissa, järjestys oikeus kauppaloissa ja rakennuslautakunta maalaiskunnissa.

Maanmittaushallinto on organisatorisesti säilynyt ennallaan. Maanmittaushallinnosta annetun asetuksen (6.7.1928/237) mukaan tämän hallinnonalan tehtävistä huolehtii kolmiportainen valtion organisaatio, maanmittaushallitus, maanmittauskonttori ja toimitusinsinöörit. Toimitusinsinöörien virka-alueet, joita on vähemmän kuin kuntia, eivät yhdy kuntajaoitukseen. Jakolain (14.12.1951/604) mukaan maanmittausinsinööri suorittaa jakotoimituksen kahden uskotun miehen avulla. Kunnallisvaltuuston on valittava uskottuja miehiä kuhunkin kuntaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan vähintään kuusi, joista toimituksen asianosaiset kutsuvat kaksi uskottua miestä kuhunkin toimitukseen. Maanmittaustoimituksista aiheutuvia riitoja ja valituksia käsittelevän maanjako-oikeuden puheenjohtajana on tähän virkaan nimitetty tuomari sekä jäsenenä lääninmaanmittausinsinööri, vakinainen jäsen ja kaksi kunnan valitsemaa jäsentä. Valtuuston on valittava kuhunkin kuntaan viideksi vuodeksi tällaisiksi jäseniksi neljä henkilöä, joista oikeuden puheenjohtaja kutsuu kerrallaan kaksi oikeuden jäseniksi.

Sen jälkeen kun kaupunkeihin oli alettu liittää yksityisten omistamia alueita, maanmittaustoimitusten suorittaminen myös kaupunkien alueella tuli tarpeelliseksi. Tätä koskevat säännökset otettiin asemakaavalain yhteydessä annettuun lakiin jakolaitoksesta, tontinmittauksesta ja kiinteistöjen rekisteröimisestä kaupungissa (17.7.1931/232). Tämän lain

mukaan myös kaupunkiin kuuluvien kiinteistöjen oli, siinä mainituin poikkeuksin, noudatettava yleisen jakolainsäädännön säännöksiä. Tontinmittauksen toimittaminen, tonttijaon mukaisen tontin itsenäiseksi kiinteistöksi erottaminen kaupungissa annettiin kaupungin palveluksessa olevalle tontinmittaajalle. Tontinmittausta hoitavaksi viranomaiseksi määrättiin maistraatti, jonka oli yhdessä määräämänsä tonttikirjanpitäjän kanssa huolehdittava tonttikirjan ja tonttirekisterikartan pitämisestä. Tästä aiheutuvat kustannukset oli kaupungin maksettava. Kaupungin hallintoelinten oli osallistuttava kaavoituksesta huolehtivina viranomaisina sen alueella suoritettaviin maanmittaustoimituksiin.

Kun rakentamisen ja maankäytön suunnittelua uudistettiin rakennuslailla, annettiin siihen kiinteästi kuuluvana kaavoitusalueiden jakolaki (20.2.1960/101), joka koskee kiinteistön muodostamista ja siihen liittyviä toimituksia kaupungissa, kauppalassa ja kaavoitusalueilla maalaiskunnassa. Organisatorisia muutoksia ei tällä lailla tehty. Tontinmittaus ja siihen liittyvät tehtävät kuuluvat kaupungin viranomaisille. Tontinmittauksen ja yleisen alueen mittauksen sekä niihin liittyvät maanmittaustoimitukset suorittaa kiinteistöinsinööri. Maistraatti ja raastuvanoikeuteen kuuluva kiinteistötuomari toimivat muina näitä tehtäviä suorittavina viranomaisina. Tonttikirjaa pitää maistraatin valvonnan alaisena kaupungin tonttikirjan pitäjä. Muut maanmittaustoimitukset suoritetaan jakolain mukaisesti. Kaavoitusalueiden jakolain mukaisissa maanmittaustoimituksissa rakennustoiminnan ja kaavoituksen yleistä suunnittelua johtavilla viranomaisilla on keskeinen asema yleistä etua edustavana viranomaisena.

m) Yleisten teiden ylläpitämisen ja rakentamisen sekä kyytitoimen kuulumisen maanomistajien ja heihin rinnastettujen erityisrasituksiin oli liikenteen vilkastuttua ja elinkeinotoiminnan kehityttyä muodostunut suureksi yhteiskunnalliseksi epäoikeudenmukaisuudeksi. Tielainsäädäntö uudistettiin v. 1918 teiden tekemisestä ja kunnossapidosta maalla annetulla lailla (11.10.1918).⁸⁷ Lain mukaan yleiset tiet jaettiin, kuten vanhan järjestelmänkin aikana, kahteen ryhmään: maanteihin ja paikallisteihin eli kyläteihin. Maanteiden ylläpito tapahtui valtion varoilla, kun sen sijaan kylätiet jäivät niiden ylläpidettäviksi, jotka näitä teitä tarvitsivat. Lain mukaan kunnat voivat kuitenkin ottaa hoitoonsa paikallisteitä, joiden ylläpitoa voitiin myös avustaa valtion varoilla. Maanteiden rakentaminen ja kunnossapito annettiin kuntien tehtäväksi, ellei

⁸⁷ Ks. Tolonen s. 468—469.

valtioneuvosto määrännyt, että tie- ja vesirakennushallituksen oli rakennettava ja kunnossapidettävä jokin maantie tai sen osa. Maalaiskuntiin oli asetettava teiden aiheuttamia tehtäviä varten tielautakunta. Mainittu järjestely johtui siitä, että valtiolla ei ollut teiden rakentamista ja ylläpitoa varten tarvittavaa koneistoa ja kalustoa. Teiden rakentaminen ja kunnossapito tapahtui myös suhteellisen vaatimattomin välinein. Paikallisteistä huolehtivat osakkaiden muodostamat tiekunnat. Kaupunkien alueilla olevien teiden rakentaminen ja kunnossapito jäi edelleen kaupunkien tehtäväksi.

Yleisten teiden kunnossapidon tehostamiseksi ja autoliikenteen lisääntymisestä johtuneen tierasituksen tasaamiseksi uudistettiin yleisiä teitä koskeva lainsäädäntö jo v. 1927 annetulla tielailla (3. 5. 1927/165).⁸⁸ Lain tarkoittamia yleisiä teitä olivat valtion kunnossapidettäväksi määrättyt maantiet, kuntain kunnossapidettävät kunnantiet ja tieosakkaiden kunnossapidettävät kylätiet. Laissa säädettiin, mitkä tiet voitiin määrätä kunnossapidettäväksi maanteinä ja kunnanteinä ja mitkä tiet olivat kyläteitä. Kunta voi ottaa muunkin kuin laissa mainitun tien kunnossapidettäväkseen. Kaupunkien ja kauppaloiden oli kunnossapidettävä alueellaan olevat maanteiden jatkot. Ne saivat kuitenkin valtiolta korvausta asemakaavoitetun alueen ulkopuolella olevien maanteiden jatkosten kunnossapidosta. Niiden maanteiden kunnossapito, joista tie- ja vesirakennushallitus ei huolehtinut, siirtyi vuoden 1927 lain mukaan kuntien tielautakunnilta nimismiehille ja valtion tiemestareille. Alkuaan tiet oli tarjottava urakalla kunnossapidettäväksi, mutta myöhemmin teiden hoitaminen siirtyi välittömästi tiemestareille. Lain mukaan kunnat voivat ylläpitää kunnanteitä joko välittömästi itse tai antaa ne urakalla kunnossapidettäväksi.

Maalaiskunnissa oli lain mukaan oltava tielautakunta, jolla oli kaikkiin yleisiin teihin liittyviä tehtäviä. Nimismiehen ja tiemestarin oli valvottava kunnanteiden kunnossapitoa.

Yleisiä teitä koskeva lainsäädäntö uudistettiin täydellisesti v. 1954 yleisistä teistä annetulla lailla (21. 5. 1954/243) ja siihen liittyvillä säädöksillä. Lain mukaan yleiset tiet ovat maanteitä ja paikallisteitä. Tienpitäjänä, joka huolehtii molemmista teistä, on pääsääntöisesti valtio. Kunta voidaan määrätä vain poikkeustapauksissa tienpitäjäksi. Teiden ylläpidossa on siis päädytty täydelliseen keskitykseen, mikä on katsottu

⁸⁸ Ks. Tolonen s. 469.

tarkoituksenmukaisimmaksi tienpidon koneellistuttua ja teknillistyttyä.⁸⁹

Maanteiden tekemisestä ja kunnossapidosta aiheutuvista kustannuksista vastaa valtio. Paikallisteiden kustannuksiin on kuntien sen sijaan osallistuttava laissa säädettyjen perusteiden mukaan. Kunta voi erityisessä tapauksessa ottaa osaksi tai kokonaan vastatakseen tienpidon kustannuksista tietyn maantien osalta tai sitoutua vastaamaan paikallisteiden tienpidosta aiheutuvista kustannuksista suuremmassa määrin kuin laissa edellytetään. Yleisten teiden ylläpito kuuluu siis voimassa olevan oikeuden mukaan em. tavalla valtiolle ja kunnille. Yksityisillä tien tarvitsijoilla ei enää ole velvollisuutta ylläpitää yleisiä teitä. Myös kaupunkien ja kauppaloiden alueella olevien teiden ylläpito määräytyy em. tavalla. Katujen ja rakennuskaava-alueen yleisten liikenneväylien ylläpito kuuluu sen sijaan rakennuslain mukaan kunnille.

Vaikka tienpito kuuluukin pääsääntöisesti valtiolle, maalaiskunnissa on kuitenkin oltava kunnan tihallintoa varten tielautakunta. Lain mukaan lautakunnan on myös hoidettava ne tehtävät, jotka laissa tai asetuksessa taikka niiden perusteella muutoin on määrätty toimitettavaksi. Kaupungissa ja kauppalassa tielautakunnalle kuuluvia tehtäviä hoitaa kunnallishallitus.

Yleisten teiden ohella voimassa oleva lainsäädäntömme tuntee yksityiset tiet, joita ei ole luovutettu yleiseen liikenteeseen ja joiden pitämisestä ei huolehdita julkisena tehtävänä. V. 1927 annettu laki tilusteistä (3. 5. 1927/167) ei maininnut kunnan osallistumisesta yksityisten teiden ylläpitoon. Sen sijaan siinä asetettiin kunnan tielautakunnalle orgaanitehtäviä. Lain mukaan tielautakunnan oli suoritettava se toimitus, jossa määrättiin kiinteistön tieoikeudesta ja tienteko ja -kunnossapitovelvollisuudesta. Toimitusta oli moitittava kihlakunnanoikeudessa.

Voimassa oleva laki yksityisistä teistä (15. 6. 1962/358) edellyttää valtion ja kunnan osallistumista tienpitoon tai sen kustannuksiin. Laissa edellytetyissä tapauksissa yksityisen tien kunnossapitoon annetaan lakisääteistä valtionapua. Kunnan varoista voidaan antaa avustusta sellaisen yksityisten tien pitoon, jota käytetään yleisesti muuhunkin liikenteeseen kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuviin kuljetuksiin tai jonka varrella on huomattavassa määrin asutusta tai jota käytetään säännöllisesti tapahtuviin henkilöiden tai elinkeinotoiminnan kannalta tärkei-

⁸⁹ Ks. Tolonen s. 470—471.

den tavaroiden kuljetuksiin tai joka on kunnan syrjäisen asutuksen yhdystienä taikka joka on näihin teihin rinnastettava.

Tieoikeudesta ja tienpitovelvollisuudesta päätetään tietoitumuksessa, jonka pitää maanmittausinsinööri uskottujen miesten kanssa ja jossa pääsääntöisesti noudatetaan jakolainsäädännön säännöksiä. Kunnan tie-lautakunnalla on kuitenkin lain mukaan suuri määrä yksityisiin teihin liittyviä tehtäviä.

Kyydinpito erityisrasituksena lakkautettiin v. 1918 annetulla kyyti-lailla (11. 10. 1918), jolla tehtävä siirrettiin valtiolle. Kyydinpidon tul-tua tarpeettomaksi kulkuvälineiden sekä hotelli- ja matkustajakotitoi-minnan kehittyttyä, se lakkautettiin v. 1955 annetulla lailla (23. 12. 1955/547).

n) Palotoimen uudistaminen, jota jo kauan oli pidetty tarpeelli-sena, siirtyi vuoteen 1933, koska vallitsi erimielisyyttä siitä, missä jär-jestyksessä sitä koskevat säännökset oli annettava.⁹⁰ Mainittuna vuonna annetussa palolaissa (22. 6. 1933/202) säädettiin, että kuntien on maini-tun lain ja sen nojalla annettavain säännösten mukaan pidettävä huolta palotoimesta. Palotoimi tuli valtioneuvoston ylimmän valvonnan alai-seksi. Lääninhallituksen tehtäväksi annettiin valvoa, että palotointa hoi-detaan asianmukaisesti. Kunnassa oli oltava palolautakunta ja palopääl-likkö. Palokunta oli lain mukaan pakollinen vain kaupungissa ja kauppalassa. Vakinainen palokunta oli oltava kaupungeissa, joissa oli yli 8000 asukasta. Kaupungeissa ja kauppaloissa palokuntana voi olla puolivakinainen tai vapaaehtoinen palokunta. Sammutustyössä edelly-tettiin kuntien yhteistoimintaa.

Lailla edellytettiin myös palotarkastuksen ja nuohouksen toimit-tamista, joista tehtävistä kunnan paloviranomaisten oli huolehdittava.

Palotoimen kustannukset oli lain mukaan suoritettava kunnan varoista. Palopäällystön koulutuksesta ja paloteknisestä koetoinin-nasta oli sen sijaan valtion huolehdittava.

Sammutustyöhön osallistumisesta oli lain edellyttämässä tapauksissa suoritettava korvaus pääsääntöisesti kunnan varoista.

Myös voimassa oleva palolaki (2. 12. 1960/465) rakentuu em. peri-aatteelle. Palotoimen johto ja valvonta kuuluvat sisäasiainministeriölle ja lääninhallitukselle. Kunnan on huolehdittava alueellaan palotoi-

⁹⁰ Ks. Ståhlberg, Palolaki, jossa mm. esitetään, mitä säännöksiä lakiin on otettava.

mesta. Kaikissa kunnissa on oltava palokunta, joka on joko vakinainen, puolivakainainen, sopimuspalokunta tai yleinen palokunta. Yleinen palokunta muodostetaan henkilöistä, joiden on osallistuttava palokuntapalveluun. Kaupungilla ja kauppialalla on oltava vakinainen, puolivakainainen tai sopimuspalokunta. Palotoimen kustannukset ja palkkiot ovat aikaisempien periaatteiden mukaiset.

Paloapu kunnan tehtävänä lakkasi, kun vakuutusvoimi järjestettiin v. 1933 annetuilla säädöksillä. V. 1908 paloapuyhdistyksistä annettu laki kumottiin keskinäisistä vahinkovakuutusyhdistyksistä annetulla lailla (2. 6. 1933/185).

o) Sodankäynnin muututtua totaaliseksi, jolloin sodankäyntitoimenpiteet ulottuvat myös siviiliväestöön, annettiin v. 1939 väestönsuojelulaki (30. 10. 1939/374), jossa väestönsuojelun tarkoituksiksi asetettiin väestön sekä valtion, kuntien ja yksityisten laitosten tai muun omaisuuden suojaaminen vihollisen ilmahyökkäyksiltä sekä muulta toiminnalta ja sellaisen toiminnan vaikutusten rajoittaminen ja lieventäminen. Lain mukaan väestönsuojelutehtävät jaettiin valtion, kunnan ja yksityisten kesken. Kunnan oli pidettävä huoli virastojensa ja laitostensa suojelusta ja kunnan alueella tapahtuvasta, sen asukkaita varten yhteisesti tarvittavasta muusta väestönsuojelusta sekä vastattava tehtävistä aiheutuvista kustannuksista. Lain mukaan nämä kustannukset oli osaksi tai kokonaan korvattava valtion varoista, jos ne tulivat kunnalle huomattavan rasittaviksi tai jos toimenpiteistä oli erikoista etua maanpuolustukselle. Lain edellyttämä väestönsuojeluorganisaatio perustettiin kolmiportaiseksi, paikallisportaan tullessa kunnalliseksi. Lain mukaan kuntaan voitiin perustaa väestönsuojelulautakunta väestönsuojelutehtävien hoitamista varten.

Vuoden 1939 väestönsuojelulaki kumottiin v. 1958 annetulla väestönsuojelulailla (31. 10. 1958/438). Siinä väestönsuojelutehtävät on jaettu periaatteellisesti samalla tavalla kuin edellisessä laissa. Väestönsuojelutehtäviä on kuitenkin lisätty. Rauhan aikana on ryhdyttävä sellaisiin väestönsuojeluvalmiutta edistäviin toimenpiteisiin, että väestönsuojelu tarpeen vaatiessa voidaan viipymättä saattaa toimintaan. Kunnan on suojelukohteeksi määrättyssä asutus-, teollisuus-, liikenne- tai muussä niihin verrattavassa keskuksessa rakennettava väestönsuojia matkustavan yleisön ja liikennehenkilöstön sekä, jos on tarpeellista, myös suojelukohteessa asuvien, oleskelevien ja ulkona liikkuvien suojaamiseksi. Väestönsuojelulautakunnat on uuden lain mukaan asetettava, jos kun-

nassa on suojelukohde tai jos sisäasiainministeriö niin määrää. Kunnassa, johon on asetettava väestönsuojelulautakunta, on pääsääntöisesti oltava lautakunnan apuna väestönsuojelupäällikkö tai -ohjaaja.

p) Kun yksityismetsiä koskevat säännökset uudistettiin v. 1917 annetulla asetuksella (lailla) toimenpiteistä metsän hävittämisen ehkäisemiseksi (2. 11. 1917), annettiin lain noudattamisen valvonta lääninmetsälautakunnille, joita avustamaan oli jokaiseen kuntaan, ellei kunnalle myönnetty vapautusta tästä tehtävästä, asetettava kunnanmetsälautakunta. Järjestelmä säilytettiin v. 1928 annetussa yksityismetsälaissa (11. 5. 1928/161), jossa lääninmetsälautakunnat muuttuivat metsänhoitolautakunniksi. Kun yksityismetsiä koskeva lainsäädäntö jälleen uudistettiin v. 1967 annetulla yksityismetsälailla (15. 9. 1967/412), valtakunta-portaaseen asetettiin tehtävää varten keskuselin. Yksityismetsälain noudattamista valvovat uuden lain mukaan keskusmetsälautakunnat, piirimetsälautakunnat ja kunnanmetsälautakunnat, joiden tehtävänä on myös yksityismetsätalouden kaikinpuolinen edistäminen ja kehittäminen. Tästä organisaatiosta on annettu erillinen säädös, laki metsälautakunnista (15. 9. 1967/411). Tämän lain 9 §:n mukaan keskusmetsälautakunnat ja piirimetsälautakunnat ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Kunnan metsälautakunta, joka em. lain 13 §:n mukaan edelleenkin on asetettava avustamaan piirimetsälautakuntaa, on sen sijaan kunnan orgaani. Metsälautakuntien tehtävistä säädetään yksityismetsälaissa ja metsänparannuslaissa (15. 9. 1967/413). Vm. lain 25 §:n mukaan kunnalla on oikeus mennä takaukseen laissa tarkoitetun metsänparannuslainan takaisin maksamisesta.

Kalastuslain (28. 9. 1951/503) 3 §:n mukaan järven selällä kylänrajain ulkopuolella on siihen ulottuvassa kunnassa asuva oikeutettu harjoittamaan koukkukalastusta. Kuntien on yhteisesti päätettävä, saadaanko sanotussa järvenosassa harjoittaa muutakin kalastusta. Jos muun kalastuksen harjoittaminen on sallittua, kuntien on laadittava kalastusta koskevat järjestyssäännöt. Muita tehtäviä kalastuslaissa ei ole kunnille asetettu. Myöskään metsästyslaissa (13. 4. 1962/290) kunnille ei ole asetettu tehtäviä. Kalastuslain mukaan kalaveden osakkaat muodostavat kalastuskunnan ja metsästyslain mukaan kunnassa metsästysoikeuden omaavat, riistanhoitomaksun suorittaneet henkilöt, muodostavat riistanhoitoyhdistyksen, joiden puitteissa yhteisiä asioita hoidetaan.

V. 1934 lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain (14.4. 1934/164) mukaan lainajyvästö ja siemenrahasto voidaan perustaa maalaiskuntaan joko kunnan tai manttaalikunnan toimesta. Jyvästöt ja rahastot ovat kuitenkin itsenäisiä laitoksia, joiden asioita hoitaa hoitokunta ja joiden yleistä päätösvaltaa käyttää perustajayhteisön päättävä elin, kunnan ollessa kysymyksessä, siis kunnanvaltuusto.

Tilusten rauhoittamisesta kotieläinten vahingonteolta annetun lain (18.2.1921/47) mukaan kunnanvaltuuston puheenjohtajan tehtäväksi on asetettu myötävaikuttaa tilusrauhoitussyhdistyksen perustamisessa.

V. 1961 annetun vesilain (19.5.1961/264) mukaan kunnassa on oltava vesilautakunta, jonka tehtävänä on valvoa lain ja sen nojalla annettujen päätösten ja määräysten noudattamista. Lisäksi lautakunta käyttää päätäntävaltaa ojitusta, veden johtamista nesteenä käytettäväksi, jäteveden johtamista, talousveden käytön rajoittamista ja tutkimusluvan myöntämistä koskevista asioista. Osa vesilautakunnan tehtävistä on luonteeltaan lainkäyttöä.

Vesilaissa ei ole kunnille asetettu taloudellisia velvollisuuksia lukuunottamatta niitä velvollisuuksia, jotka kunnilla on yleisen viemärlaitoksen ylläpitäjinä. Vesilain mukaisista säännöstelymaksuista kertyvät varat on käytettävä avustukseksi sille kunnalle, jonka yleiseen etuun kohdistuvasta vahingosta maksu määrätään, sellaisten töiden, hankintojen tai toimenpiteiden suorittamiseen tai sellaiseen opetus- tai muuhun siihen verrattavaan toimintaan, joka on tarpeen säännöstelystä kunnan alueella aiheutuneen vahingon tai haitan seurauksen vähentämiseksi taikka muutoin on omansa edistämään taloudellisten tai sosiaalisten olojen kehitystä paikkakunnalla. Mitään velvollisuuksia näissä suhteissa kunnille ei kuitenkaan ole asetettu.

Valtion osanotosta eräiden maa- ja vesirakennustöiden kustannuksiin annetun lain (30.8.1963/433) mukaan mm. maalaiskunnat voivat saada varoja vedenhankintaa tarkoittavaa työtä ja viemärintiä varten. Lain 35 §:n mukaan kunnalla on oikeus mennä takaukseen laissa tarkoitetun lainan takaisinmaksamisesta.

q) Elinkeino-oikeuden alalla kunnille on annettu eräitä orgaanitehtäviä. Valtuuston on annettava lausuntoja elinkeinolupahakemuksista. Valtuuston on vuodesta 1919 lähtien ollut päätettävä eräiden kauppaliikkeiden aukioloajoista. V. 1919 kauppa-, konttori- ja varastoliikkeiden työoloista annetun lain mukaan (24.10.1919) maito-, leipä- ja kukkakauppain aukioloajoista oli noudatettava niitä säännöksiä, joita

kuntien valtuustot antoivat. Voimassa olevan kauppaliikkeiden ja liiketoimistojen aukioloajasta annetun lain (2.8.1946/606) nojalla valtuusto voi päättää lain rajoissa liikkeiden ja liiketoimistojen aukioloajoista toisin kuin laissa pääsääntöisesti edellytetään. Valtuuston tehtäväksi on sitä paitsi annettu määrätä lain rajoissa eräiden liikkeiden aukioloajoista.

Eräissä elinkeinon tai siihen rinnastettavan toiminnan harjoittamis-oikeutta koskevista säädöksissä on säännöksiä kunnan oikeudesta harjoittaa niissä säänneltyä elinkeinoa. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27.9.1919/122) mukaan mm. kuntien laitokset saavat lain säännösten estämättä avonaisessa puodissa myydä tuotteita, jotka niissä tai niiden silmälläpidon alaisina on valmistettu tai muuten kuuluvat niiden toimialaan. Asunnonvälitysliikkeistä annetussa asetuksessa (12.10.1962/534) edellytetään välillisesti kunnan voivan harjoittaa asunnonvälitystoimintaa toteamalla, ettei asetus koske sitä. Majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen (20.2.1960/108) mukaan lupa majoitus- ja ravitsemisliikkeen harjoittamiseen voidaan antaa mm. kunnille. Edelleen ovat voimassa ne v. 1898 annetut säädökset, joiden mukaan kaupunki voi harjoittaa huutokaupan toimittajan ammattia ja ammattimaista panttilainausliikettä.

Sähkölaitoksista annetun lain (11.5.1928/167) mukaan sähkölaitosta ei saa rakentaa kaupungin tai kauppalan alueelle ilman valtuuston suostumusta, ellei laitos ole kokonaan omalla maalla. Tämä säännös mahdollistaa kunnallisen sähkölaitosmonopolin kaupungeissa ja kauppa-loissa.

Nykyisenkin säästöpankkilain (17.7.1931/235) mukaan kunta voi perustaa säästöpankin tai olla mukana sitä perustamassa.

Ammattimaista moottoriajoneuvoliikennettä koskevista säädöksissä on vuodesta 1937 alkaen nimenomaan edellytetty, että kunnalle voidaan myöntää lupa tällaisen elinkeinon harjoittamiseen (Asetus moottoriajoneuvoliikenteestä 30.12.1937/491 ja moottoriajoneuvoasetus 4.10.1957/330).

Ilmailulain (11.12.1964/595) mukaan lupa ansiotarkoituksessa harjoitettavaan lentotoimintaan Suomessa voidaan antaa mm. Suomen valtiolle tahi muulle suomalaiselle julkiselle yhdyskunnalle tai laitokselle. Myös kunta voi näin ollen saada julkisena yhdyskuntana mainitun luvan.

Edelleen on voimassa yksityisistä rautateistä yleistä keskusliikettä varten v. 1889 annettu asetus (15. 4. 1889), jonka mukaan lupa rautatien rakentamiseen voidaan myöntää mm. kunnalle. Valtion rautateiden rakentamista koskevissa säädöksissä on edellytetty kuntien osallistuvan rautateitä varten tarvittavien maa-alueiden hankintaan.⁹¹ Satamat ovat edelleen yhtä poikkeusta lukuunottamatta kunnallisia. Myös maalaiskunnalla voi nykyisin olla satama (KunL 107 §).

V. 1939 annetun tullilain (8. 9. 1939/271) mukaan kaupunkien velvollisuus hankkia ja kunnossapitää tullitoimipaikkaa varten tarvittavat virkahuoneistot pakkahuoneineen ja tullitavarän varastoimispaikkoineen sekä huolehtia sellaisten huoneistojen lämmityksestä ja valaistuksesta ynnä hankkia tullitavarän käsittelyyn ja punnitsemiseen tarvittavat välineet jäi edelleen voimaan, sikäli kuin se eri kaupunkeihin nähden vanhastaan on ollut olemassa.

Vuoden 1917 maalaiskuntain kunnallislain mukaan valtuuston oli keskusteltava ja päätettävä myös elinkeinojen kohottamisesta ja ammattitaidon edistämisestä. Eri aikoina on myös annettu tähän ryhmään kuuluvia kuntaa koskevia erityissäädöksiä. V. 1922 annetun maataloustuotannon edistämiseksi perustetun rahaston johtosäännön sisältävän VNp:n (28. 4. 1922/114) mukaan myönnettiin rahastosta lainoja kunnille, niiden vastuulla tai kuntien suostumuksella osuuskasvoille, näiden välityksellä lainattavaksi uudisviljelysten raivaamiseen, viljelysmaiden voimaperäiseen kuntoon saattamiseen sekä maataloudellisiin uudisrakennuksiin. Kunnille rahastosta myönnettyjen varojen hoitaminen kuului valtuuston asettamalle hoitokunnalle. Varoista oli muodostettava erityinen kunnallinen viljelyslainarahasto. Kuntien oli myös valvottava lainojen käyttämistä. Varojen myöntämisestä lainoiksi maataloustuotannon edistämiseksi annettiin lait vuosina 1929 ja 1930 (18. 5. 1929/187 ja 23. 5. 1930/200). Kuntien asema säilyi niiden ja v. 1930 maataloustuotannon edistämisrahastosta annetun asetuksen (23. 5.

⁹¹ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 833. Rautatierakennusohjelmia koskevissa laeissa on rautateiden rakentamisen edellytykseksi säädetty, että kunnat sitoutuvat vastaamaan rautatiealueiden lunastuksista. Ks. lait 5. 2. 1926/34 ja 3. 6. 1938/223. Kun monet kunnat eivät sittemmin pystyneet selviytymään sitoumuksistaan, jouduttiin antamaan L helpotuksen myöntämisestä kunnille rautatien rakentamisesta johtuvista pakkolunastuskorvauksista 9. 3. 1962/202. Tällaisia korvauksia on peritty myös oikeudenkäyntiteitse. Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 40 ja *Ylöstalo*, Takauksesta s. 32.

1930/202) mukaan ennallaan. Lainaksi myönnettyistä varoista muodostetun rahaston nimeksi tuli asetuksen mukaan maatalouslainakassa, jonka hoito kuului valtuuston asettamalle hoitokunnalle. Maatalouslainakassojen hoidosta annettiin ohjeet erityisessä maatalousministeriön päätöksessä (5.8.1930/287). Maataloustuotannon edistämisrahastosta annettiin uudet säädökset v. 1938 (11.8.1938/281 ja 282) ja maatalouslainakassojen hoidosta v. 1939 (9.1.1939/8). Rahaston varat siirrettiin sittemmin v. 1940 perustettuun valtion lainausrahastoon (L 8.5.1940/189). Kuntien tehtävät lakkasivat sen jälkeen, kun tarkoitusta varten ei enää myönnetty valtion varoja.

Kun maanviljelijöille alettiin 1950-luvulla maksaa viljelmäkohtaista lainatukea, kunnat velvoitettiin hoitamaan tähän liittyviä tehtäviä. Voimassa olevan, maatalouden hintapoliittisen tuen jakamiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta annetun lain (23.7.1965/434) mukaan kunnat ovat velvolliset kohtuullista korvausta vastaan hoitamaan tehtäviä, jotka liittyvät hinnanalennuksen, avustuksen, korvauksen tai muun tuen myöntämiseen valtion varoista. Lain mukaan nämä tehtävät, joihin liittyy päätösvallan käyttöä, hoitaa kunnallishallitus tai valtuuston määräämä muu kunnan elin.

r) Poliisitoimen ja järjestyksenpidon alalla ei ole tapahtunut periaatteellisia muutoksia siinä organisaatiossa, johon 1800-luvun lopulla päädyttiin. Niin poliisitoimesta Suomessa annettu asetus (14.2.1925/57) kuin voimassa oleva poliisilakikin (18.2.1966/84) edellyttävät poliisin kuuluvan valtion tehtäviin ja valtiollista poliisiorganisaatiota. KunL 77 §:n mukaan kunnanhallituksen asiana on kuitenkin edelleen yhdessä järjestysviranomaisten kanssa valvoa järjestystä maalaiskunnan alueella sekä estää ilkivaltaa ja yleisen lain tai kunnallissääntöjen rikkomista. Kaupunkien osanotosta poliisilaitosten menoihin annetun lain (27.6.1931/221) mukaan kaupungit ovat velvolliset ottamaan osaa kaupunkien poliisilaitosten ylläpitomenoihin yhdellä kolmasosalla sekä lisäksi antamaan poliisilaitokselle sen eri tarpeita varten tarkoituksenmukaiset huoneistot lämpöineen, valoineen, siivouksineen ja huonekaluineen ynnä sen lisäksi suorittamaan pidätettyjen henkilöiden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset sekä hankkimaan pidätetyille henkilöille ja poliisimiehistöille lääkärinhoidon. Tätä velvollisuutta ei kuitenkaan ole v. 1959 ja sen jälkeen perustetuilla kaupungeilla.

Kun kieltolaki säädettiin v. 1917 annetulla asetuksella (lailla) alkoholipitoisten aineiden valmistuksesta, maahantuonnista, myynnistä, kul-

jetuksesta ja varastossapidosta (29.5.1917), kunnille myönnettiin oikeus asettaa asetuksen noudattamista varten erityisiä henkilöitä (raittiuspoliiseja), joita varten oli annettava johtosääntö. Samaan aikaan denaturoitujen alkoholipitoisten aineiden valmistuksesta, maahantuonnista ja myynnistä annetun asetuksen (lain) mukaan denaturoidusta alkoholista valmistettuja aineita sai myydä ainoastaan kunnan luvalla. V. 1922 annetussa kieltolaissa (1.6.1922/158) ja denaturoituja aineita koskevassa laissa (1.6.1922/159) oli kuntien asemasta ja tehtävistä samanlaiset säännökset. Samana vuonna annettiin VNp. raittiuslautakuntain sekä raittiuspoliisien ja muiden kunnallisten raittiudenvalvojain toiminnasta (7.7.1922/162). Sen mukaan raittiuden edistämiseksi ja kieltolain valvojiksi valtuuston asettamat henkilöt muodostivat, kun heitä oli vähintään kolme, raittiuslautakunnan. Raittiuslautakunnan ohella tai sijasta voitiin asettaa erityisiä raittiudenvalvoja.

Kieltolain kumoamisen jälkeen annetussa väkijuomalainsäädännössä omaksuttiin osittain se ennen kieltolakia vallinnut käytäntö, jonka mukaan kunnilla oli määräämisvalta väkijuomien vähittäismyynneissä ja anniskelussa. Väkijuomista annetun lain (9.2.1932/45) mukaan lupa anniskella väkijuomia edellyttää pääsääntöisesti kunnallisvaltuuston suostumuksen tai eräissä tapauksissa valtuuston kuulemista. Lain mukaan kuhunkin kuntaan, jossa harjoitetaan väkijuomien vähittäismyyntiä tai anniskelua, on valtuuston asetettava kunnallinen tarkastaja pitämään silmällä, että väkijuomaliikkeessä noudatetaan sitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Tarkastajan palkkaus ja hänen toiminnastaan aiheutuneet kustannukset maksetaan väkijuomaliikkeen varoista. Tarkastajien toiminnasta on annettu ohjeet sosiaaliministeriön päätöksessä (1.9.1958/391).⁹²

Väkijuomalain 57 §:n mukaan kunnallisvaltuustolla on oikeus raittiuden edistämiseksi ja lain noudattamisen valvontaa varten asettaa raittiuslautakunta. Lääninhallitus voi myöntää raittiuslautakunnan esityksestä lautakunnan jäsenelle tai muulle tehtävään sopivalle henkilölle

⁹² Vuoden 1932 laki on kumottu v. 1968 annetulla alkoholilailla (26.7.1968/459), joka tulee voimaan v. 1969 alussa. Kunnan asema säilyy sen mukaan rakenteellisesti ennallaan. Lain 76 §:n mukaan kunnassa tulee olla raittiuslautakunta, ellei sitä asukasmäärän vähäisyyden vuoksi vapauteta tällaisen lautakunnan asettamisesta. Lain 73–75 §:ssä on säännökset kunnallisesta alkoholitarastajasta.

Raittiuslautakunnista on säännökset 27.12.1968/727 annetussa asetuksessa.

oikeuden toimittaa laissa edellytetty väkijuomien etsintä. Tällainen henkilö on raittiuspoliisi. Raittiuslautakunnista ja raittiuspoliisista on säännökset v. 1932 annetussa asetuksessa (15. 4. 1932/110).

Väkijuomayhtiön verottamisesta ja sen vuosivoiton käyttämisestä annetun lain (20. 5. 1935/207) mukaan suoritetaan valtion saamasta vuosivoiton ylijäämästä kullekin kunnalle lain mukaan määräytyvä rahamäärä osaksi kunnan yleisiin tarpeisiin ja osaksi ensisijaisesti raittius- ja nuorisotyöhön.

Päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huolto kuuluu kunnan tehtäviin, kuten edellä on jo mainittu.

s) Lainkäytön osalta kunnan tehtävissä ei ole tapahtunut muutosta lukuunottamatta sitä em. seikkaa, että v. 1959 ja sen jälkeen perustetut kaupungit kuuluvat kihlakunnanoikeuksien tuomiopiireihin. Kihlakunnantuomarit ovat valtion virkamiehiä. Lautamiehet, joille on maksettava korvaus kunnan varoista, valitaan valtuuston ehdollepanemista henkilöistä. Kihlakunnantuomarin palkkaus ja käräjähuoneistojen ylläpitäminen ovat siirtyneet erityisrasituksista valtion tehtäviksi.

Kaupungeissa toimivat raastuvanoikeudet tuomioistuimina sekä maistraatit julkisina hallintoviranomaisina ja tuomioistuimina talous- ja järjestysasioissa. Kauppaloissa ovat maistraatteja vastaavat järjestysoikeudet. Näiden viranomaisten kustannukset maksetaan kunnan varoista. Pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin vaalista annetussa laissa (19. 11. 1927/303) säädetään mainittujen virkamiesten tehtäviinsä asettamisesta, mihin osallistuvat valtuusto sekä korkein oikeus pormestaria ja lääninhallitus neuvosmiehiä ja maistraatinsihteeriiä nimitettäessä. Järjestysoikeus asetetaan kuten maistraatti, kuitenkin niin, että sen puheenjohtajan nimittää lääninhallitus.

Virallisina syyttäjinä, joina maalla toimivat valtion viranomaiset, ovat kaupungeissa edelleen kaupungin palkkaamat ja oikeuskanslerin nimittämät kaupunginviskaalit.

Kaupunkien on edelleen ylläpidettävä rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 4 luvun 1 §:ssä edellytettyä kaupunginvankilaa. Vastaava tehtävä maalla samoin kuin vanginkuljetus niin maalla kuin kaupungeissakin on sen sijaan siirretty valtiolle.

Ehdonalaisesti vapautetun vangin valvonnasta annetun asetuksen (9. 10. 1931/279) mukaan kunnallisviranomaisten tulee antaa kaikkea mahdollista apua ehdonalaisesti vapautetun huoltamisessa.

Nuorista rikoksentehtäjäistä annetun lain (31. 5. 1940/262) ja siihen liittyvien säädösten mukaan sosiaalilautakunnalle kuuluu nuorten rikoksentehtäjiin avustamiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

V. 1841 annetun keisarillisen julistuksen mukaan seurakuntien oli ylläpidettävä oikeuslääketieteellisten ruumiinavausten suorittamista varten huoneet kalustoineen ja tarveaineineen. Sitten tämän velvollisuuden katsottiin siirtyneen kunnille.⁹³ V. 1936 oikeuslääkeopillisista ruumiinavauksista annettuun asetukseen (15. 5. 1936/220) otettiin tästä nimenomaiset säännökset. V. 1947 oikeuslääkeopillisista ruumiintarkastuksista ja -avauksista annetun asetuksen (28. 2. 1947/172) mukaan oikeuslääkeopillinen ruumiinavaus toimitetaan Helsingin kaupungissa oikeuslääkeopillisessa laitoksessa. Muualla on sen toimittamista varten kunnalla tai kunnilla yhteisesti oltava tarkoitukseen sopiva huone kalustoineen ja muine välineineen. Kuntien on myös huolehdittava huoneen lämmityksestä, valaistuksesta ja puhtaanapidosta.

Ulosotonhaltijana on maalla lääninhallitus ja kaupungissa maistraatti, ulosottomiehenä maalla nimismies ja kaupungeissa kaupunginvouti.

Maalaiskuntien kunnallisverojen kanto, joka alkuaan kuului kruununvoudille, voitiin v. 1927 ulosottolain muuttamisesta annetun lain (4. 3. 1927/68) ja ulosottomiehistä veroja ja maksuja perittäessä annetun asetuksen (4. 3. 1927/69) mukaan antaa erityisille kunnan palkkaamille ulosottomiehille. Kun valtion ja kunnanverotus yhdistettiin v. 1958 annetulla verotuslailla, järjestettiin myös veronkanto uudelleen v. 1960 annetulla veronkantoasetuksella (15. 1. 1960/21). Sen mukaan myös kunnallisveroista huolehtivana johtavana veronkanto-viranomaisena on lääninhallitus, jonka alaisena veronkantoviranomaisena on verotoimisto. Verot kannetaan postisäästöpankin välityksellä. Verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain (29. 6. 1961/367) mukaan verojen ulosotosta huolehtivat ulosottomiehet.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi kunnille kuuluvat vielä seuraavat, lähinnä yleiseen hallintoon luettavat tehtävät.

Vuoden 1898 holhouslakiin perustuvien holhoustoimen tehtävien lisäksi kunnille kuuluvat jo aikaisemmin mainitut avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista v. 1922 annetun lain mukaiset tehtävät, joiden suorittamista varten jokaisessa kunnassa on oltava lastenvalvoja.

⁹³ Ks. *Ståhlberg, Lait ja asetukset* s. 58—60.

Henkikirjoituksesta annetun lain (1.9.1939/299) mukaan kunnan on kustannettava henkikirjoitusta varten tarvittavat huoneisto lämpöineen ja valoineen sekä henkikirjoituksessa läsnä olleiden kunnan viranomaisien palkkiot ja matkakulut. Henkikirjoituksesta annetun asetuksen (17.11.1950/562) mukaan henkikirjoituksessa on oltava saapuvilla mm. sosiaalilautakunnan edustaja ja maalaiskunnassa kunnanhallituksen puheenjohtaja tai kunnansihteeri tai henkikirjoittajan heidän edustajakseen hyväksymä henkilö.

Kaupungit, joiden henkikirjoitustoimi on yhdistetty poliisilaitokseen, ottavat osaa henkikirjoitustoimiston menoihin samoin kuin poliisilaitosten menoihin.

Säännöllisen, yleisen väestönlaskennan toimittamisesta annetun lain (8.4.1938/154) mukaan kuntien on hankittava laskentaa varten tarvittavat huoneistot ja kustannettava niiden lämmitys, valaistus ja siivous sekä suoritettava tarvittavien kansliatarpeiden aiheuttamat menot. Tämän lain soveltamisesta annetun asetuksen (1.4.1960/174) mukaan väestönlaskentaa varten asetetaan kuntaan, sen mukaan kuin tilastollinen päätoimisto määrää, yksi tai useampia väestönlaskentatoimikuntia, joihin kuuluu puheenjohtaja ja enintään kaksi jäsentä. Väestönlaskentatoimikunnan puheenjohtajan ja jäsenet määrää tilastollisen päätoimiston ohjeiden mukaisesti kunnallishallitus. Tarvittavan henkilökunnan ottaa toimikunta. Toimikunnille ja henkilökunnille maksetaan korvaukset valtion varoista. Maaseututilastosta annetun lain (13.1.1950/7) mukaan kunnat ovat velvolliset korvauksetta varaamaan maatalouslaskentaa varten välttämättömän huoneistotilan, toimikaluksen ja kansliatarvikkeet, sekä kustantamaan lämmityksen, valaistuksen ja siivouksen.

Edellä on todettu, että eduskuntavaalien toimittaminen annettiin alusta alkaen kuntien tehtäväksi. Myös tasavallan presidentin valitsijamiesten vaali annettiin sitä koskevassa ensimmäisessä laissa (19.12.1922/291) kuntien tehtäväksi. Voimassa olevien kansanedustajain vaaleista annetun lain (30.6.1955/336) ja tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleista annetun lain (30.6.1955/337) mukaan mainittuja vaaleja varten on maalaiskunnissa asetettava vaalilautakunta jokaista äänestysaluetta varten. Kaupungeissa ja kauppaloissa maistraatti ja järjestysoikeus ovat vaalilautakuntana ja ne jakautuvat vaalien toimittamista varten yhtä moneen osastoon kuin kunnassa on äänestysalueita. Osastoja varten kutsutaan lisäjäseniä. Vaaliluettelosta ja vaalitoimi-

tuksesta huolehtivat vaalilautakunnat. Kuntien on annettava käytettäväksi kullakin äänestysalueella vaalihuoneisto ja tarpeellinen kalustus. Vaalilautakuntien menot on kuntien suoritettava.

Kunnallisvaalilain (7. 2. 1964/49) mukaan valtuutettujen vaali toimitetaan samojen periaatteiden mukaan. Kunnallisvaalien toimittamista varten asetetaan kuitenkin myös kaupungeissa jokaista äänestysaluetta varten vaalilautakunta. Kunnallisvaalien vaaliluettelot laatii kunnallishallitus.

Julkisista kuulutuksista annetun lain (2. 2. 1925/34) mukaan kunnan on hankittava ja pidettävä kunnossa riittävä määrä ilmoitustauluja lakien ja kuulutusten julkipanoa varten. Ilmoitustaulun hoitaminen kuuluu kaupungissa maistraatin puheenjohtajalle, kauppalassa kauppalanhallituksen puheenjohtajalle ja maalaiskunnassa kunnanhallituksen puheenjohtajalle tai valtuuston määräämälle ja lääninhallituksen hyväksymälle henkilölle.

Maalaiskuntien kunnanhallituksen on KunL 81 §:n mukaan annettujen määräysten mukaisesti avustettava viranomaisia tilastollisten tietojen kokoamisessa. V. 1940 annetussa laissa tietojen antamisesta eräitä yleisiä virallisia tilastoja varten (1. 11. 1940/588) eräät elinkeinonharjoittajat ja kunnat velvoitettiin antamaan tietoja virallisia tilastoja varten. Samanlaiset velvollisuudet on asetettu voimassa olevassa laissa eräiden tietojen antamisesta virallisia tilastoja varten (5. 3. 1954/96).

t) Suomen tultua itsenäiseksi ja saatua oman puolustuslaitoksen annettiin useita sitä koskevia tehtäviä siviilihallinnolle. V. 1919 annetun Suomen valtakunnan väliaikaisen asevelvollisuuslain (8. 2. 1919) mukaan oli kaupungissa maistraatin ja maalaiskunnassa kunnallislautakunnan valittava yksi henkilö asevelvollisten kutsunnasta kunnassa huolehtivan kutsuntatoimiston jäseneksi. Sen lisäksi oli valittava kaksi luottamusmiestä antamaan tietoja kutsunnasta. V. 1922 annetussa asevelvollisuuslaissa (11. 11. 1922/270) säilytettiin tämä velvollisuus. Lisäksi kunnat velvoitettiin kohtuullista korvausta vastaan luovuttamaan sopiva huoneisto kutsunnan toimittamista varten, ellei sellaista muuten ollut saatavissa. Vuoden 1932 asevelvollisuuslainkin (30. 6. 1932/219) mukaan kaupungin ja kauppalanhallituksen sekä kunnallislautakunnan oli valittava yksi jäsen kutsuntatoimistoon, mutta sen sijaan luottamusmiehiä ei tämän lain mukaan enää valittu. Huoneistonhankkimisvelvollisuus säilytettiin ennallaan. Voimassa olevassa asevelvollisuuslaissa (15. 9. 1950/452) ei kunnan tehtävissä tapahtunut muutosta.

Sotilasmajoituksesta annetun lain (30.6.1919/92) mukaan maan kuntien ja asukasten on valtionvaroista suoritettavaa korvausta vastaan avustettava valtiota valtakunnan sotavoiman majoittamisessa. Lain mukaan on kunnassa oltava majoituslautakunta, jonka on huolehdittava majoitukseen liittyvistä tehtävistä. Lautakunnalle on työ määrän mukaan maksettava kohtuullinen palkkio kunnan varoista, mutta palkkiot korvataan kunnille valtion varoista.

Sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontaisuuksista annetun lain (16.4.1920/94) mukaan sotavoima on oikeutettu rauhan aikana valtionvaroista suoritettavaa korvausta vastaan saamaan mm. kunnilta laissa mainitut luontaisuuksit. Majoituslautakunnan on pääsääntöisesti huolehdittava lain soveltamiseen liittyvien tehtävien suorittamisesta. Sotilaskyydityksestä annetun lain (30.6.1919/92) mukaan valtakunnan hevosenomistajat (mm. kunnat) ovat velvolliset kuljettamaan valtionvaroista suoritettavaa korvausta vastaan valtakunnan sotaväkeä ja sen tarvekaluja. Sotilaskyyditystä hoitavina paikallisina viranomaisina toimivat lähinnä poliisiviranomaiset. Kunnille laissa ei aseteta orgaanitehtäviä.

Elinkeinonharjoittajain ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä annettiin laki v. 1930 (14.3.1930/96). Sen mukaan kunnalliset viranomaiset ovat velvolliset avustamaan valtion viranomaisia järjestettäessä valtakunnan taloudellista puolustusvalmiutta ja väestön toimeentulon turvaamista sodan aikana ja laadittaessa tätä tarkoittavia ennakkosuunnitelmia.

Hevosten ja ajoneuvojen ottamisesta sotavoiman tarpeeseen annetun lain (17.10.1939/338) mukaan hevosen ja ajoneuvon omistaja, mm. kunta, on velvollinen valtion varoista suoritettavaa korvausta vastaan luovuttamaan hevosensa ja ajoneuvonsa puolustusvoimain sodanaikaista tarvetta varten. Kunnallishallituksen on osallistuttava lain edellyttämiin rauhanaikaisiin toimenpiteisiin. Hevosten ja ajoneuvojen oton suorittamista varten valtakunnan alue on jaettu yhden tai useamman kunnan käsittäviin hevosottoalueisiin. Kuhunkin alueeseen asetetaan kolmijäseninen hevosottolautakunta, jonka puheenjohtajana on sotilasviranomaisten määräämä, valtion varoilla palkattu hevosottomies ja jäsenenä yksi lääninhallituksen ja yksi kunnallishallituksen tai -hallitusten määräämä henkilö.

u) Sodan aikana ja muuten poikkeuksellisissa oloissa on ollut ja on mahdollista antaa kunnille tehtäviä normaalista poikkeavassa järjestyk-

sessä. Sotatilasta annetun lain 32 §:n (26.9.1930/303) mukaan kunta voidaan sotatilan aikana asetuksella velvoittaa asettamaan säännöstelymääräysten paikallista toimeenpanoa varten erityisiä lautakuntia, joiden kustannukset on kunnan suoritettava. Asetuksella voidaan myös antaa määräyksiä tällaisten lautakuntien asettamisesta, tehtävistä ja toiminnasta. V. 1941 talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain (6.5.1941/303) mukaan valtioneuvostolla oli valta antaa määräyksiä yhdyskunnan (esim. kunnan), yhteisön ja yksityisen velvoittamisesta suorittamaan määrätty tehtävä tai huolehtimaan määrätystä tuotannosta. Valtioneuvosto voi myös velvoittaa kunnat asettamaan erityisiä lautakuntia ja toimihenkilöitä säännöstelymääräysten paikallista toimeenpanoa varten sekä antaa määräyksiä niiden asettamisesta, tehtävistä ja toiminnasta.

Kunnat oli jo ennen em. lakien säätämistä velvoitettu huolehtimaan poikkeuksellisten olojen erityishallinnosta. Suomen kaupunkien ja muitten asutuskeskusten huoneenvuokrasuhteitten järjestelystä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa v. 1917 annetulla Suomen senaatin päätöksellä (5.6.1917) kaupungit ja senaatin määräämät muut kunnat velvoitettiin asettamaan huoneenvuokralautakunta, mikä voitiin kunnan päätöksellä asettaa myös niihin kuntiin, joissa sen asettaminen ei ollut pakollista. Elintarveasioiden säännöstelystä sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa annetussa laissa (27.7.1918) kunnat velvoitettiin asettamaan laissa mainittujen tehtävien hoitamista varten elintarvelautakunnat. Valtioneuvoston oikeudesta antaa tarvittavia määräyksiä tavarain tuonnista ja viennistä sekä niiden kaupasta, kuljetuksesta ja jakelusta annetun lain (27.5.1920/155) mukaan oli valtioneuvoston asiana antaa tarkempia määräyksiä niistä viranomaisista, jotka tarvittiin lain edellyttämän säännöstelyn toteuttamiseksi. Valtioneuvosto puolestaan oikeutti elintarveministeriön antamaan mainittuja määräyksiä (VNp., jolla Elintarveministeriö oikeutetaan huolehtimaan viljatavaran ja sokerin maahantuonnista, kaupasta ja jakelusta 19.5.1920/144). Elintarveministeriön päätöksellä elintarvelautakuntien ja elintarvetoimitsijain asettamisesta (20.5.1920/156) kunnat määrättiin asettamaan mainittuja tehtäviä varten elintarvelautakunta tai elintarvetoimitsija sekä niiden avuksi tarpeellinen kansliahenkilökunta. V. 1939 kansanhuoltopiirien toimistoista ja kansanhuoltolautakunnista annetun asetuksen (30.9.1939/293) mukaan jokaiseen kuntaan oli kansanhuoltohallinnon paikallisia tehtäviä varten asetettava kansanhuolto-

lautakunta. V. 1941 kansanhuoltopiirien toimistoista, kansanhuoltolautakunnista ja kansanhuollonjohtajista annetun asetuksen (12.3.1941/178) mukaan kansanhuoltolautakunta oli edelleen pakollinen. Tämän asetuksen mukaan maalaiskuntiin oli asetettava valtion palkkaama kansanhuollonjohtaja. Niihin kuntiin, joihin ei tullut valtion palkkaamaa kansanhuollonjohtajaa, valtuusto voi asettaa kunnan palkkaaman kansanhuollonjohtajan.

V. 1940 kohtuuttomien vuokrien estämisestä annetussa laissa (7.6.1940/283) kunnat velvoitettiin asettamaan huoneenvuokralautakunta lain edellyttämiä tehtäviä varten. Myöhemmin lautakunnan tehtäväksi annettiin myös asunnonvälitys.

V. 1939 yleisestä työvelvollisuudesta sodan aikana annetussa laissa (16.6.1939/192) kunnat velvoitettiin avustamaan lain toimeenpanossa. Tämän lain soveltamisesta annetun asetuksen (13.10.1939/333) mukaan työvelvollisuuden toimeenpanoa johti ja valvoi kansanhuoltoministeriö, jonka alaisia olivat kansanhuoltohallinnon piiritoimistot ja työvelvollisuuslautakunnat. Työvelvollisuuslautakunta oli asetettava jokaiseen kuntaan. Eräiden työasiain hallinnon väliaikaisesta järjestelystä annetun lain (17.1.1941/46) mukaan työasiain hallinto siirrettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle. Laissa asetettiin kuntien velvollisuudeksi huolehtia työasiain paikallishallinnosta. V. 1942 annettiin uusi työvelvollisuuslaki (22.5.1942/418) ja sen soveltamisasetus (22.5.1942/419). Kunnan asema säilyi sen mukaan ennallaan. Paikallisia tehtäviä hoitamaan asetettiin kuitenkin työvoimalautakunnan lisäksi valtion viranomaisten nimittämä ja valtion varoilla palkattu työvoimapäällikkö.

Sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta v. 1940 annetun lain (9.8.1940/423) mukaan sosiaaliministeriö oikeutettiin määräämään laissa luetelluissa tapauksissa yhteiskunnan huollossa tai sen tarpeessa olevia sotasiirtolaisia sellaisen kunnan huollettavaksi, jolla harkittiin olevan mahdollisuuksia huollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Kustannukset korvattiin tietyissä tapauksissa valtion varoista.

Siirtoväen huollon keskuksen perustamisesta sisäasiainministeriöön annetun asetuksen (17.1.1940/35) mukaan sodasta aiheutunutta väestön ja omaisuuden siirtoa, sijoitusta ja huoltoa hoitamaan oli kuntien sen sijaan asetettava valtion organisaatioon kuuluva siirtoväen huoltojohtaja. Siirtoväen huoltotehtävien hoitamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (31.7.1942/638) mukaan valtioneuvosto voi kui-

tenkin määrätä kunnassa, jossa huollon tarpeessa olevan siirtoväen lukumäärä oli vähäinen, siirtoväen huoltotoiminnan hoitamisen valtion viranomaisten johdon ja valvonnan alaisena kunnan huoltoviranomaisille. Näistä tehtävistä aiheutuneet menot samoin kuin hallintomenot suoritettiin kuitenkin valtion varoista.

11 LUKU

ITSEHALLINNOSTA SEKÄ SITÄ
KOSKEVISTA ONGELMISTA JA
TEORIOISTA MUISSA MAISSA

1. Paikallishallinnosta yleensä

a) Julkinen hallinto on kansanvaltaisissa valtioissa yleensä järjestetty siten, että paikallishallinto on ainakin osittain annettu sellaisen valtiosta erillisten organisaatioiden ja varallisuuspiirien hoidettavaksi, joilla on välitön kosketus valtion sisältöosaan. Tällaisen organisoinnin motiivina ja tavoitteena on ollut hallinnon ja yleensä julkisen vallan käytön desentralisoiminen ja demokratisoiminen.¹ Näin tapahtunutta hallinnon desentralisoimista ja demokratisoimista voidaan sanoa itsehallinnoksi, mikäli millekään näistä ilmaisuista ei anneta yksityiskohtaisesti määrättyä käsitteellistä sisältöä.²

¹ Ks. Goetz s. 595, Corry-Abraham s. 200—232.

² Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa ja sieltä saatujen vaikutteiden mukaan myös maamme kirjallisuudessa on keskusteltu ja oltu erimielisiä itsehallinnon sekä desentralisaation ja dekonsentraation välisestä suhteesta. Tämä keskustelu on ollut osittain terminologista, erimielisyyksien aiheuduttua siitä, mitä kullakin käsitteellä tarkoitetaan tai mikä nimi millekin ilmiölle on annettava. Pohjimmiltaan keskustelu on kuitenkin ollut syvällisempää ja reaalisempaa koskiessaan sitä institutionaalista ongelmaa, onko kunnan valta lähtöisin valtiosta ja minkäluonteinen on kunnan orgaanien erillisuus valtiosta. Keskustelusta ks. Rytkölä, Yhteistoiminta s. 3—4, josta kuitenkin eivät ilmene varsinaiset ongelmat. Alussa mainituista terminologisista ongelmista ei ole päästy Suomenkaan oikeuskirjallisuudessa. Ks. Modeen s. 26—44 ja Uotila s. 42. Suomessa itsehallinnon ja desentralisaation sen paremmin kuin desentralisaation ja dekonsentraationkaan suhde ei ole epäselvä koska itsehallinto valtion ja kunnan välisenä perussuhteena ei ole ongelmallinen ja koska desentralisaatio ja dekonsentraatio — viimeksi mainittu käsite on oikeudessamme vieras ja ilmeisesti tarpeeton — eivät ole saaneet sellaista ahdasta käsi-

Paikallishallinto itsehallintona on kuitenkin järjestetty eri maissa eri tavoin. Ei liene kahta maata, joissa paikallishallinto sen paremmin kuin keskushallintokaan tai valtiojärjestys ylipäänsä olisi samanlainen. Tämä itsehallinnon erilaisuus ilmenee korostetusti liittovaltioissa, joiden eri osavaltioiden (maiden) paikallishallintojärjestelmät saattavat olla olennaisesti erilaisia.³

Eri maiden hallintojärjestelmät ovat syntyneet ja asteittaisesti muotoutuneet historiallisen kehityksen tuloksena. Järjestelmien muotoutumiseen ovat vaikuttaneet ja edelleenkin vaikuttavat kunkin maan historialliset lähtökohdat, erilaiset tarpeet ja tavoitteet sekä kulloisenkin kehitysvaiheen takana olevat erilaiset ideologiset ja poliittiset näemykset.

b) Edellä sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö eri maiden järjestelmissä ole lainkaan yhtäläisyyksiä ja samanlaisia piirteitä. Monien maiden järjestelmät ovat lähtökohdiltaan yhtäläiset ja monien maiden itsehallinnon kehittymiseen ovat vaikuttaneet toisista järjestelmistä saadut esikuvat. Itsehallintojärjestelmät on jaettu lähtökohdiltaan erilaisiin pääryhmiin, samaan ryhmään kuuluvien järjestelmien ollessa jaottelukriteerin osalta samantyyppisiä, eri ryhmiin kuuluvien poiketessa puolestaan kriteerin tarkoittamassa suhteessa ratkaisevasti toisistaan. Tällaisena ryhmittelynä voidaan mainita paikallishallintojärjestelmien jako sentralisoituihin ja desentralisoituihin järjestelmiin, jolloin jakokriteerinä on paikallishallinnon ja lähinnä sen täytäntöönpanoelinten riippumattomuus valtion orgaaneista.⁴ Desentralisoituihin järjestelmiin kuuluvat mm. Englannin, Saksan ja Pohjoismaiden itsehallinnot. Tyypillinen sentralisoitu järjestelmä on Ranskan paikallis-
hallinto. Se, että mainitun riippumattomuuskriteerin perusteella samaan ryhmään kuuluvat järjestelmät eivät kuitenkaan ole muissa olennaisissakaan suhteissa samanlaisia, ilmenee puolestaan jo desentralisoitujen järjestelmien luettelosta. Muissa kuin riippumattomuuskriteerin

tesisältöä, mikä pakottaisi yksityiskohtaisiin käsitel selvittelyihin. Näin ollen kunnallinen itsehallinto voidaan Suomessa hyvin sijoittaa laaja-alaisen desentralisaation käsitteen puitteisiin, kuten esim. *Ståhlberg* ja *Merikoski* tekevät. Käsitteistä ja niistä ulkomaisessa kirjallisuudessa esitetyistä mielipiteistä ei tietenkään saada vastausta Suomen oikeusjärjestystä, esim. kunnan asemaa koskeviin kysymyksiin.

³ Ks. *Peters*, Handbuch s. 235—540.

⁴ Ks. *Goetz, Corry-Abraham* s. 203—206, jossa kuitenkin on epätarkkoja yleistyksiä.

tarkoittamissa suhteissa Englannin, Saksan ja eri Pohjoismaiden järjestelmät eroavat näet ratkaisevasti toisistaan. Tämän osoittamiseksi tarvitsee ainoastaan mainita, että Englannissa paikallishallintoyksikköjen toimiala määräytyy ns. luettelointiperiaatteen mukaan, jolloin paikallishallintoyksiköt (organisaatio ja varallisuuspiiri) ovat toimivaltaisia hoitamaan ainoastaan lainsäätäjän yksilöimät tehtävät, kun taas Saksassa, Pohjoismaissa ja myös Ranskassa vastaava toimiala määräytyy ns. yleislausekkeen mukaan, jolloin itsehallintoyksiköille on annettu yleinen kompetenssi hoitaa paikallisia tehtäviä. Tätä eroavuutta voidaan oikeudellisesti pitää lähes yhtä suurena kuin riippumattomuuskriteeriin perustuvaa eroa. Englannin ja Saksan järjestelmien välillä on toinenkin olennainen ero. Englannissa itsehallinto on osa yleistä hallintoa, Saksassa itsehallinto ja valtionhallinto olivat aikaisemmin jyrkästi vastakkaiset ja niiden keskinäisten suhteiden lähtökohtana on edelleenkin tämä vastakkaisuus. Tässä suhteessa eroaa Saksan itsehallinto myös Ruotsin ja Suomen vastaavasta järjestelmästä, viimeksi mainittujen muistuttaessa Englannin järjestelmää. Viimeksi mainittu eroavuus näkyy tehtävien jaossa valtion ja paikallishallinnon organisaatioiden kesken sekä tähän jakoon kiinteästi liittyvässä itsehallintoyksiköiden toiminnan valvonnassa.

Eri maiden paikallishallintojärjestelmät ovat kehittyessään yleensä lähentyneen toisiaan. Tämä on johtunut osaksi ihmisten yhteiselämän ja sen sääntöjen luonnollisesta samanlaistumisesta eri valtioissa, osaksi vieraiden oikeusjärjestysten vaikutuksesta, niiden vapaaehtoisesta tai pakollisesta omaksumisesta. Viimeksi mainittuakin tietä tapahtuneen lähentymisen edellytyksenä on ollut kyky mukautua uusiin yhteiselämän sääntöihin.

Eri maiden paikallishallintojärjestelmien lähentyminen ei ole tehnyt niitä samanlaisiksi. Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että lähentyminen, olipa se tapahtunut luonnollisen kehityksen tietä tai vieraan oikeusjärjestyksen vaikutuksesta, on ollut osittaista. Yksityisten säännösten muodollinen samanlaisuuskin on usein osittain hävinnyt niiden sijoittuessa erilaisiin oikeusjärjestyksiin.

Oikeusjärjestyksen kokonaisuuden vaikutus paikalliseen itsehallintoon näkyy selvästi Ruotsin ja Suomen paikallishallintojärjestelmistä. Niillä, samoin kuin näiden maiden oikeusjärjestyksillä kokonaisuudessaan, oli yhteinen kehitys vuoteen 1809. Kun Suomessa siirryttiin nykyiseen kunnallishallintoon vuosina 1865 ja 1873, se tapahtui omak-

sumalla melkein sellaisenaan Ruotsin vähän aikaisemmin uusittu järjestelmä. Suomen paikallishallintoa kehitettäessä on myöhemminkin yleensä ollut esikuvana Ruotsi. Tästä huolimatta Ruotsin ja Suomen järjestelmissä on eräitä olennaisia eroja, kuten myöhemmin tullaan toteamaan. Nämä erot perustuvat suurelta osin Ruotsin ja Suomen veroja ja maksuja koskeviin erilaisiin säännöksiin. Osittain ovat erilaisuuden syinä oikeusjärjestyksen ulkopuoliset erot sekä oikeustieteen vaikutus.

2. Paikallishallintoa koskevasta tutkimuksesta

a) Tarkasteltaessa itsehallintoa muissa maissa silmällä pitäen sen merkitystä tutkittavan oikeusjärjestyksen tulkinnaissa, on keskeisellä sijalla oikeustiede, siis muista järjestelmistä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitetyt käsitykset. Tämä johtuu välttämättömästi jo siitä, että kuva vieraista oikeusjärjestyksistä ja niiden yksityisistä säännöksistä saadaan yleensä kirjallisuuden perusteella. Kuvan hankkiminen välittömästi vieraan maan säännöksistä vaatisi yleensä paitsi itse säännösten, myös niiden tosiasiallisen ja oikeudellisen taustan ja ympäristön tuntemista. Tästä johtuu, että vieraiden maiden oikeusjärjestyksillä on ollut ja on edelleenkin suhteellisen vähäinen välitön merkitys Suomen itsehallintoa selvitettyä. Aikaisempi vähäinen merkitys on helposti nähtävissä itsehallintoa koskevista tutkimuksista. Omalta osaltaan jokainen tutkija joutuu toteamaan tämän seikan yrittäessään perehtyä vieraisiin oikeusjärjestyksiin.

Edellä mainituista syistä ei tässäkin tutkimuksessa kiinnitetä huomiota muiden maiden paikallishallintoa koskeviin säännöksiin. Sen sijaan on välttämätöntä lyhyesti tarkastella muiden maiden oikeuskirjallisuudessa itsehallinnosta esitettyjä teorioita, käsitteitä ja käsityksiä. Niiden perusteella voidaan ensiksikin saada suhteellisen helposti yleiskuva eri järjestelmistä, millä on merkitystä oman järjestelmän ymmärtämisessä. Toiseksi tällaista tarkastelua vaatii se, että kunnan asema on Suomessa aikaisemmin kuvattu, kuten tämän tutkimuksen alussa on mainittu, lähinnä saksalaisesta oikeustieteestä saaduilla teorioilla ja käsitteillä, joiden merkitys ja funktio on kuitenkin jäänyt epäselväksi. Tässäkin tutkimuksessa on välttämätöntä puuttua näihin teorioihin ja käsitteisiin, ei kuitenkaan niiden ottamiseksi kun-

nan aseman tutkimisen lähtökohdaksi, vaan sen selvittämiseksi, mikä merkitys niillä on oikeutemme tutkimisessa. Tämän vuoksi seuraavassa kiinnitetään huomiota käsitteiden ja teorioiden merkitykseen ja funktioon eli niihin kysymyksiin, jotka aikaisemmin on sivuutettu.

b) Ryhdyttäessä selvittämään itsehallinnosta ja kunnan asemasta oikeuskirjallisuudessa esitettyjä käsitteitä ja teorioita näyttää tarpeelliselta aluksi huomauttaa siitä, että nämä käsitteet ja teoriat sisältävät erilaisiin seikkoihin kohdistuvia väitteitä. Väitteiden kohteina näyttävät olleen ainakin:

1) voimassa oleva oikeusjärjestys, jolloin kirjoittaja väittää, että jonkin maan oikeusjärjestys on kysymyksessä olevalta osalta sen sisältöinen kuin hän esittää,

2) oikeuspoliittinen vaatimus, jolloin kirjoittaja väittää, että oikeusjärjestyksen on oikeudenmukaisuus- tai muista, esim. ideologisista syistä oltava sellainen kuin hän esittää,

3) käsite, jolloin kirjoittaja väittää, että tietty ilmiö voi olla ainoastaan sellainen kuin hänen esittämänsä käsite edellyttää. Tällöin väitteeseen voi sisältyä myös vaatimus, että käsite on hyväksyttävä tutkitavassa oikeusjärjestyksessä taikka kaikissa oikeusjärjestyksissä.

Eri ryhmiin kuuluvien käsitysten merkitys on myöhemmässä tutkimuksessa erilainen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat väitteet ovat yksilöllisiä. Niitä ei voida välittömästi soveltaa toisiin oikeusjärjestyksiin eikä myöskään väitteen kohteena olevaan oikeusjärjestykseen sen muututtua. Sen sijaan niistä on apua toisten oikeusjärjestysten tulkinnassa, joskin oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen ja yhteiskuntaan liittyvät erilaisuudet vähentävät vieraita oikeusjärjestyksiä koskevien käsitysten merkitystä ja vaativat varovaisuutta niitä hyväksi käytettäessä.

Toiseen ryhmään kuuluvien väitteiden käyttökelpoisuus on suurempi. Nekään eivät ole yleispäteviä. Oikeuspoliittisetkin väitteet liittyvät ja perustuvat suurimmalta osin muuttuviin tosiasiallisiin ja oikeudellisiin realiteetteihin. Jos nämä ovat tutkimuksen kohteena olevassa ympäristössä toisenlaiset kuin siinä ympäristössä, johon väitteet kuuluvat, väitteiden välitön hyväksikäyttö ei ole mahdollista. Yleispätevimpiä ja pysyvimpiä voisivat teoreettisesti arvioiden olla kolmannen ryhmän väitteet. Niiden merkitys ja asema lainopillisessa tutkimuksessa on kuitenkin epäselvä. Jos oikeusjärjestys ei rakennu tällaisille käsitteille, niiden avulla ei voida ratkaista siihen kohdistuvia oikeudellisia tulkintaongel-

mia. Tutkijain käsitteelliset väitteet on voitava perustella muunlaisin, lähinnä toiseen ryhmään kuuluvien argumentein. Kunnan asemaa Suomessa, jonka oikeusjärjestys ei ole käsitteellinen,⁵ ei voida ilman muuta esittää ja selvittää käsitteellistä tietä käyttäen hyväksi toiseen oikeusjärjestykseen kohdistuvia väitteitä tutkimatta näiden väitteiden laatua ja lähtökohtia.

c) Kunnan asemaa koskevassa tutkimuksessa on Suomessa käytetty esikuvina lähinnä saksalaisen kielialueen kirjallisuutta. Ruotsalaisen kirjallisuuden käyttö on ollut nimenomaan teorianmuodostuksessa varsin vähäistä lukuun ottamatta kunnan toimialaa, jossa sillä on ollut jonkin verran vaikutusta.

On helposti nähtävissä, minkä vuoksi kunnan asemaa koskevassa tutkimuksessamme ei ole turvauduttu englantilaiseen ja ranskalaiseen kirjallisuuteen. Kummankaan maan kirjallisuudessa ei ole luotu sellaisia teorioita ja käsitteitä, joita voitaisiin käyttää Suomessa. Englannissa ja Ranskassa jo itsehallintokäsittekin on tuntematon.⁶

3. Englanti

a) Englannin oikeus ansaitsee edellä sanotusta huolimatta kunnan aseman selvittämisessä suurempaa huomiota, kuin mitä se on Suomessa saanut osakseen. Englantia pidetään näet yleisesti ja täysin perustellusti, joskin yksipuolisesti, itsehallinnon kotimaana.⁷ Itsehallinnolla (self-government) ymmärretään Englannissa yleensä kansan oikeutta hallita itseään. Se merkitsee vapautta kansan ulkopuolisesta, lähinnä hallitsijan määräämisvallasta ja koskee siis valtiojärjestystä kokonaisuudessaan.

⁵ *Schmidt* on tutkielmassaan Tysk abstrakt metod havainnollisesti selvittänyt Saksan siviilioikeuden hierarkkisen ja kvasiluonnontieteellisen sekä Ruotsin ja Suomen funktionaalisen järjestelmän lähtökohtia ja eroja. Tämä esitys soveltuu myös julkisoikeuteen ja osoittaa havainnollisesti näiden kahden oikeusjärjestyksen väliset eroavuudet ja niiden vaikutuksen tutkimukseen.

⁶ *Merikosken* Suomen julkisoikeuden ranskankielisessä esityksessä *Précis du droit public de la Finlande* kunnallinen itsehallinto ilmaistaan, s. 64, termillä »l'autonomie administrative communale», HM 51,2 §:n 1 virke on käännetty seuraavasti: »L'administration des communes est fondée sur le principe de l'autonomie administrative, selon les dispositions de lois spéciales» (s. 265). Tämä käännös tuskin kuitenkaan ilmaisee säännöksen vaatimuksen oikein, koska siitä ei ilmene säännökselle olennaisin kansalaisten itsehallintovaatimus.

⁷ Englannista itsehallinnon kotimaana ks. *Corry-Abraham* s. 203.

saan. Tämä käsitys on peräisin vuodelta 1688, jolloin parlamentti sai voiton hallitsijasta ja siitä tuli kaiken oikeudellisen vallan lähde.⁸ Edellä on jo todettu, että keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä ei ole sellaista vastakohtaisuutta, jonka perusteella paikallishallintoa voisi sanoa itsehallinnoksi. Tämän vuoksi se on yksinkertaisesti paikallishallintoa (local government).⁹ Parlamentin keskeisestä asemasta selittyy myös se, ettei paikallishallintoyksiköillä ole yleistä toimivaltaa, vaan että ne saavat kompetenssinsa yksilöitynä parlamentilta.¹⁰ Kun keskushallinnollakaan ei ole yleistä kompetenssia, ei Englannissa ole voinut myöskään syntyä sitä keskus- ja paikallishallinnon välistä ristiriitaa ja kompetenssiongelmaa, jota sanotaan kuntien valtionvalvonnaksi.¹¹

b) Kun Englannin oikeusjärjestys kokonaisuudessaan on erityyppinen kuin Suomen oikeusjärjestys, joka kuuluu mannermaisten oikeusjärjestysten ryhmään, paikallishallinnon aseman selvittäminen Englannin oikeuden mukaan edellyttäisi koko common law-järjestelmän kuvaamista, jotta Englannin oikeuden yksityiskohtaisemalla esittämisellä olisi merkitystä Suomen oikeuden tulkinnassa. Englannin paikallishallintoa koskevasta kirjallisuudesta saa sen kuvan — osittain tietenkin siitä syystä, että kirjallisuudessa ei teoretisoida —, että järjestelmä on hajanainen ja jossakin määrin epämääräinen, mihin vaikuttaa jo se tapakin, millä paikallishallinto saa toimivaltansa.¹² Paikallishallinto Englannissa on syntynyt tosiasiallisten olosuhteiden vaatimuksesta ja vaikutuksesta, eikä teoreettisten ohjelmien mukaan. »Local government is essentially a method of getting various services run for the benefit of the community. It is a practical business and if we think of it in this way, we are more likely to see its real nature than if we think in terms of training for citizenship.»¹³ Paikallishallinnon kuvaaminen Englannin oikeuskirjallisuudessa keskittyy tä-

⁸ Tekstissä mainittu yksipuolisuus tarkoittaa sitä, että Ruotsi (-Suomi) unohtetaan niiden maiden luettelosta, joilla on keskeytymätön perinne kansan osallistumisessa valtioelämän, myös paikallishallinnon päätöksiin. Ks. *Robb*, Miksi demokratia? s. 84—88, jossa korostetaan tätä Ruotsin valtiojärjestyksen erikoispiirrettä. Ks. *Wade-Phillips* s. 7.

⁹ Ks. *Goetz* s. 598, *Wade-Phillips* s. 317, *Wade* s. 20—22 ja *Jackson* s. 1—3.

¹⁰ Ks. *Goetz* s. 599, *Wade-Phillips* s. 317 ja *Jackson* s. 38—54.

¹¹ Ks. *Wade-Phillips* s. 324—327, *Wade* s. 22—24 ja *Jackson* s. 213—266.

¹² Kirjoittajan saama kuva perustuu *Jacksoniin*.

¹³ Ks. *Jackson* s. 1.

män vuoksi oikeussäntöjen ja faktojen esittämiseen.¹⁴ Oikeudelliset tulkintaongelmat näyttävät liittyvän suuressa määrin juuri Englannin oikeuden ja hallintojärjestelmän erityispiirteisiin.¹⁵ Yleisenä toteamuksena Englannin paikallishallinnosta voidaankin sanoa, että se on ollut ja on edelleen käytännön kysymys, eikä tieteellinen ja teoreettinen ongelma.

4. Saksa

a) Saksassa, jonka tieteen vaikutus Suomessa on ollut suurin, itsehallinto on sen sijaan ollut korostetusti tieteellinen ja teoreettinen ongelma. Saksan — oikeammin sanottuna Saksan eri valtioiden — paikallisen itsehallinnon perinteet ulotetaan tosin joko varhaiseen keskiaikaan tai sitten vuoteen 1808, jolloin Preussissa annettiin ns. Steinin kaupunkijärjestys.¹⁶ Keskiajan vaikutus johdetaan vanhasta germaanisesta kylähallinnosta. Steinin kaupunkijärjestyksen merkitys on taas siinä, että sillä vapautettiin kaupunkien hallinto absoluuttisen valtiojärjestelmän täydellisen virkavaltaisuuden kahleista ja saatettiin osittain kaupungin asukkaiden itsehallinnon pohjalle. Saksan itsehallinnolla ei siis ole keskiajalta olevaa yhdenjaksoista perinnettä. Tämä perinne ei faktillisesti ulotu yhdenjaksoisesti edes Steinin reformiin. Vakiintunutta paikallista itsehallintoa on todettu Saksassa olleen vasta toisen maailmansodan jälkeen.¹⁷ Saksa on siis tässä suhteessa päinvastainen esimerkki kuin Englanti.

b) Paikallishallintoon liittyvien teorioiden ja käsitteiden lukumäärä näissä maissa on kääntäen verrannollinen itsehallinnon toteuttamiseen käytännössä. Tämä päällisin puolin paradoksaaliselta näyttävä tilanne on itse asiassa hyvin luonnollinen. Englannissa paikallinen itsehallinto on ollut tosiasia, minkä vuoksi sitä ei ole tarvinnut teoreettista tietä etsiä. Saksassa sen sijaan itsehallintoa ei pystytty toteuttamaan 140 vuoden aikana siitä kun siihen oli ryhdytty. »Tarvittiin hienoja käsitteellisiä välineitä, jotta ajatus olisi voinut tunkeutua yliluonnolliseen sfääriin, johon aistien avulla tehtävät empiiriset

¹⁴ Ks. *Jacksonin* sisällysluetteloa s. IX—XII.

¹⁵ Ks. *Jackson*, passim.

¹⁶ Ks. *Becker*, *Entwicklung* s. 62—65 ja 77—83, *Gönnenwein* s. 10—15 ja *Wolff* s. 109—110.

¹⁷ Ks. *Forsthoff*, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit* s. 190.

havainnot eivät periaatteessa ulottuneet.»¹⁸ Teorioiden ja käsitteiden luomiseen oli siis aktuaalinen tarve. Kun Saksan koko filosofinen ilmapiiri suosi teoretisointia, konstruointia ja muuta spekulatiivista ajattelua, käytännön ja tieteen erilainen suhtautuminen itsehallintoon ei ollut asiallisesti ristiriitaista.¹⁹ Itsehallinnon ongelmallisuutta lisäsi Saksassa vielä se, että Saksaksi sanottu osa Keski-Eurooppaa oli jakaantunut moniin pikkuvaltioihin, joissa itsehallintopyrkimykset ja itsehallinnon toteutukset olivat erilaiset. Kun 1800-luvun loppupuolella pyrittiin yhtenäiseen Saksan valtakuntaan ja oikeusjärjestykseen, oikeustiede pyrki löytämään kaikille valtioille yhtenäiset ja yleispätevät oikeuskäsitteet, mikä lisäsi teoreettista spekulointia.²⁰

c) Steinin paikallishallintouudistus,²¹ joka rajoittui kaupunkeihin, antoi näiden tehtäväksi huolehtia asioistaan omalla vastuullaan omista nimissään. Uudistuksen tarkoituksena ei ollut valtion vallan vähentäminen, vaan kansan (tarkoitettun määrätyn osan) saattaminen toimimaan valtion hyväksi, mikä tuolloin Ranskan uhatessa Preussin koko olemassaoloa oli välttämätöntä.²² Tämä tavoite ei kuitenkaan muuttanut sitä tosiasiaa, että kaupunkijärjestyksessä siirrettiin julkista valtaa yksinvaltaiselta monarkilta ja hänen virkamiehistöltään, jotka muodostivat valtion.

d) Kaupunkijärjestyksellä toteutettu vallansiirto oli esimerkkinä ja ylläkkeenä vielä pitemmälle meneville itsehallintovaatimuksille.²³ Niitä esitettiin nimenomaan Länsi- ja Etelä-Saksassa, jossa saivat jalansijaa Ranskan vallankumouksen ohjelmista ja Belgian vuoden 1831 valtiösäännöstä peräisin olevat vaatimukset ja käsitykset »pouvoir communalista» lainsäädäntöön, lainkäyttöön ja hallintoon rinnastettavana »valtiiovallan» lajina ja siihen liittyvästä valtiosta johtamattomasta kunnan alkuperäisestä toimivallasta. Näiden kansanvaltaistumispyrkimysten

¹⁸ Lainausta on *von Wrightin* tutkielmasta *Essay om naturen, människan och den vetenskapligt — tekniska revolutionen* s. 9. Siinä *von Wright* kuvaa kristillistä tiedonkäsitystä.

¹⁹ Saksan tieteellisestä ilmapiiristä mainittuna aikana ks. *Ketonen*, *Suuri maailmanjärjestys* s. 413—416.

²⁰ Ks. *Dahm* s. 133 ja 258—260. Tuon aikakauden suomalaisetkin tutkijat olivat hyvin perillä tästä saksalaisen oikeustieteen tavoitteesta. Ks. *Wrede* s. 30—31.

²¹ Steinin uudistuksesta ks. *Becker*, *Entwicklung* s. 77—81 ja *Gönnenwein* s. 12—14.

²² Ks. *Heffter* s. 85—103.

²³ Ks. *Becker*, *Entwicklung* s. 85—90 ja *Heffter*, *passim*.

vastapainoksi muodostui vaatimus paluusta hallitsijan ja virkamiehistön yksinomaiseen julkisen vallan käyttöön. Tätä vaatimusta tuki se Wienin kongressin sopimuskohta, jonka mukaan julkinen valta Saksan valtioissa kuuluu hallitsijalle.²⁴ Nämä restauraatiopyrkimykset olivatkin tuloksellisia, sillä ne johtivat esim. Preussissa kaupunkien itsehallinnon supistamiseen. Vuoden 1849 »Frankfurtin valtiosäännössä» pääsi jälleen voitolle itsehallintoperiaate. Itsehallinto tunnustettiin kuntien perusoikeudeksi. Konservatiivinen vastavaikutus pääsi kuitenkin taas voitolle 1850-luvulla. Tämän jälkeen aina ensimmäiseen maailmansotaan saakka voitolla olleet pyrkimykset yhtenäisen ja voimakkaan Saksan luomiseksi estivät paikallisen itsehallinnon laajemmat toteuttamiskyrimykset.

Kansalaisten itsehallinnon toteutumisen tiellä ei kuitenkaan ollut yksinomaan pyrkimys säilyttää julkisen vallan käyttö valtiolla, so. hallitsijalla ja virkamiehistöllä. Toisena esteenä kaikkien kansalaisten itsehallinnolle olivat yhteiskunnan säätyjako ja maaherruus (Grundherrschaft).²⁵ Kaupungeissa kuntien jäseninä olivat vain porvarit. Kaupungin jäsenyys ei siis seurannut valtion kansalaisuutta. Kaupunkikunnat olivat porvarikuntia (Bürgergemeinde), aivan kuten Suomessa vuoteen 1873.²⁶ Asukaskuntaperiaate (Einwohnergemeinde) toteutettiin Saksassa periaatteellisesti vasta vuoden 1919 valtiosäännössä. Maaherruudella ymmärrettiin puolestaan sitä periaatetta, että maanomistukseen liittyi myös hallintovalta. Tämän pääasiallisesti 1800-luvun loppupuolella ja täydellisesti vasta vuoden 1919 valtiosäännöllä kumotun periaatteen mukaan itsehallinto-oikeus oli maanomistajan eikä kunnan asukkaiden oikeus.

e) Vuoden 1919 Weimarin valtiosäännössä Saksasta tehtiin kansanvaltainen tasavalta.²⁷ Kuntien oikeus itsehallintoon tunnustettiin nimenomaan valtiosäännön 127 artiklassa, jonka mukaan »Gemeinde und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze». Tällä valtiosäännön säännöksellä tarkoitettiin suojata kuntien itsehallinto perusoikeutena, mutta sen

²⁴ Ks. *Forsthoff*, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit* s. 85 ja *Dahm* s. 247.

²⁵ Ks. *Wolff* s. 110, *Heffter*, passim. ja *Jellinek* s. 71.

²⁶ Ks. *Gönnenwein* s. 17 ja *Heffter*, passim.

²⁷ Ks. *Dahm* s. 264–265, jossa huomautetaan valtiosäännön heterogeenisuudesta.

yksityiskohtainen sääntely jätettiin osavaltioiden tehtäväksi.²⁸ Weimarin valtiosäännön itsehallintoa koskeva suoja jäi kuitenkin monesta syystä merkityksettömäksi. Ensiksikään ei päästy yksimielisyyteen siitä, mitä säännöksellä oli tarkoitettu tai voitiin tarkoittaa.²⁹ Kun monet tutkijat näkivät itsehallinnon edelleen monarkkisen valtiojärjestelmän instituutiona, mitä kaavaa ei luonnollisesti saatu sopimaan uuteen valtiojärjestelmään, jouduttiin jopa koko säännös toteamaan merkityksettömäksi.³⁰ Siitä huolimatta, että Saksasta oli tullut kansanvaltainen tasavalta, valtio nähtiin oikeudellisesti edelleen kansasta erillisenä, lähinnä virkamiehistöön liittyvänä valtailmiönä.³¹ Tämän vuoksi itsehallinto jäi asiallisesti valtionhallinnosta erilliseksi yhteiskunnan instituutioksi. Toisin sanoen siis edelleen säilyi monarkian ajalta peräisin oleva valtion ja yhteiskunnan vastakohta. Lopuksi kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle ei ollut reaalisia edellytyksiä sen vuoksi, että Saksan poliittiset ja taloudelliset olot olivat sekasortoiset aina ensimmäisen maailmansodan loppumisesta kansallissosialismin valtaantumiseen saakka. Näissä oloissa hallinto oli järjestettävä kulloistenkin olosuhteiden ja mahdollisuuksien sanelemalla tavalla.³²

f) Kansallissosialismin valtaantumisen jälkeen itsehallinnon ulkoiset edellytykset paranivat, mutta institutionaaliset edellytykset loppuivat. Kansallissosialistinen valtio oli näet johtajavaltio. Siinä »der Führer verkörpert das Fühlen der Gemeinschaft und weist ihre Wege. In diesem Staatsaufbau wurden die einzelnen Selbstverwaltungskörper einbezogen. — — — Die Gemeinde ist — — — völlig vom Führerprinzip durchdrungen.»³³

g) Kansallissosialistinen järjestelmä lakkasi toisen maailmansodan päättyessä. Sitä seurasi lyhyt varsin sekasortoinen miehitysaika, jol-

²⁸ Ks. Becker, Entwicklung s. 100, sama, Kommunale Selbstverwaltung s. 685—686 ja Gönnerwein s. 19—22.

²⁹ Ks. Weber s. 34—35 ja Voigt s. 170—171 ja 177—186.

³⁰ Ks. Weber s. 34.

³¹ Ks. Weber s. 21—23 ja 88—89.

³² Ks. Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit s. 190.

³³ Ks. Voigt s. 239. Tämä vaatimus ilmaistiin Hitlerin teoksessa Taisteluni, s. 99, seuraavasti: »Kansallisella valtiolla ei ole, alkaen kunnasta aina valtakunnan johtoon saakka, lainkaan edustuslaitoksia, jotka voisivat jotakin päättää enemmistön perusteella, vaan ainoastaan neuvottelevia elimiä, jotka toimivat kunkin valitun johtajan rinnalla ja joille tämä jakaa tehtävät, jotta nämä sitten vuorostaan tarpeen mukaan ottavat jollakin tietyllä alalla ehdottoman vastuun kannettavakseen.»

loin länsivaltojen miehittämällä alueilla ryhdyttiin demokratisoimaan oikeusjärjestystä miehittäjävaltioiden esikuvien mukaisesti. Tämä oikeusjärjestyksen uudistaminen kohdistui myös paikallishallintoon ja merkitsi sen kohdalla paitsi kansallissosialistisiin myös vanhoihin saksalaisiin oikeusperiaatteisiin kohdistuvia muutosvaatimuksia. Tästä syystä uudistamista kohtasi ankara vastustus.³⁴ Paikallishallinnonkin kohdalla vastustus aikaansai sen, ettei sitä järjestetty minkään vieraan esikuvan mukaisesti. Toisaalta itsehallintoa ei myöskään voitu järjestää vanhojen, esim. Weimarin valtiosäännön periaatteiden mukaisesti. Uudistus tapahtuikin vanhalta saksalaiselta pohjalta kansanvaltaisen valtiojärjestyksen edellyttämällä tavalla. Valtion ja kunnan välinen dualismi poistettiin antamalla kunnille tietoisesti institutionaalinen suoja.³⁵ Säännös kohdistuu osavaltioiden lainsäädäntöön, jossa kuntien asema varsinaisesti säännellään. Se siis rajoittaa osavaltioiden lainsäätäjän mahdollisuuksia säännellä kuntien asemaa. Grundgesetzin 28 artiklan mukaan »Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln».

h) Edellä karkeasti kuvatut kehityslinjat ovat itsehallinnosta ja kuntien asemasta Saksan oikeustieteessä esitettyjen erilaisten käsitysten lähtökohtana. Nämä tosiasiat eivät kuitenkaan olisi yksin antaneet aihetta ja mahdollisuuksia kaikkiin Saksan oikeustieteessä luotuihin teorioihin ja käsitteisiin. Näiden toisena innoittajana ovat olleet erilaiset oikeustieteelliset käsitykset. Kun saksalaisessa oikeustieteessä on pyritty pääsemään selvyyteen itsehallinnosta, siinä on kosketeltu kaikkia oikeuteen ja valtioon liittyviä teorioita. Kun Saksan oikeus antoi 1800-luvulla edellytykset pitää voimassa olevana oikeutena melkein kaikkia normijärjestelmiä roomalaisesta oikeudesta vanhaan germaaniseen oikeuteen saakka ja kun oikeuspoliittisten käsitysten perusteina käytettiin kaikkia mahdollisuuksia spekulatiivisten teorioiden ja toisten maiden voimassa olevan oikeuden väliltä, on helppo ymmärtää, minkä vuoksi kunnan asemasta voitiin esittää niin monia erilaisia käsityksiä.³⁶ Yhtä helppo on nähdä, ettei näillä käsityksillä tarvitse olla, eikä voikaan olla merkitystä Suomen oikeudessa.

³⁴ Ks. Weber s. 16—19 ja Becker, Entwicklung s. 105—106.

³⁵ Ks. Becker, Kommunale Selbstverwaltung s. 686—694.

³⁶ Näistä teorioista saa hyvän kuvan Voigtin esityksestä. Hän mainitsee, s. 163,

i) Tärkeimmät Saksan oikeustieteessä esitetyt teoriat ja käsitteet on tässä kuitenkin mainittava, koska niillä on ollut Suomen oikeustieteessä keskeinen merkitys. Teorioiden ydinongelmana olivat valtion ja kunnan keskinäistä suhdetta koskevat käsitykset. Peruskysymys oli, onko kunnilla alkuperäinen, oma oikeus itsehallintoon vai onko itsehallinto valtiosta johdettu, valtion kunnille antama oikeus.³⁷ Ongelma liittyy oikeuden alkuperästä sekä oikeuden ja valtion välisistä suhteista esitettyihin, aikaisemmin selostettuihin teorioihin. Kummankin käsityksen premissinä oli, että oikeus valtana on lähtöisin normijärjestelmän ulkopuolelta ja kuuluu — on välttämättä kuuluttava — jollekin subjektille. Väite, että itsehallinto on valtiolle kuuluva ja sen kunnille luovuttama oikeus, oli ainoa mahdollinen absoluuttisessa valtiossa ja luonnollinen myös perustuslaillisessa monarkiassa, jossa valtio samautui hallitsijaan ja virkamiehistöön.³⁸ Saksassa se voitiin perustaa myös em. Wienin kongressin päätökseen ja tukea se sai myös roomalaisesta oikeudesta. Erityisen vahvasti tällä kannalla oli 1800-luvun loppupuolen positivismi, joka johti väitteensä positiivisesta oikeudesta, mutta muodosti ne samalla yleispäteviksi ja muuttumattomiksi oikeudelliseksi kategorioiksi. Se, että itsehallinto oli valtiosta johdettua, ilmeni koulukunnan huomattavimman edustajan *Labandin* mukaan käsitteen nimestäkin. Kysymys oli valtiolle kuuluvasta, hallinnon kohteille luovutetusta oikeudesta. »Selbstverwaltung bedeutet seinem Wortsinn nach den Gegensatz zum Verwalteterwerden».³⁹ Itsehallinto pysyi kuitenkin tästä huolimatta valtion toimintana. Itsehallinto-oikeudet olivat suvereenin valtiovallan esivallallisia valtaoikeuksia, jotka oli siirretty sen alaisille korporaatioille tai yksityishenkilöille.

Päinvastainen käsitys, jonka mukaan itsehallinto on kuntien oma oikeus, oli peräisin luonnonoikeudesta, sen periaatteille rakentuneista Ranskan vallankumouksen opeista sekä vanhasta germaanisesta oikeudesta.⁴⁰ Saksan oikeudessa näitä absoluuttista valtiota vastaan kohdistuvia oppeja esitti ja tieteellisesti perusteli 1800-luvun alkupuolella

että jokainen kirjoittaja esitti vuoden 1880 jälkeen oman itsehallinnon määritelmänsä.

³⁷ Ks. *Georg Jellinek*, *System* s. 277—283, *Gönnenwein* s. 7, *Heffter* s. 525—530. ja 736—742 ja *Voigt* s. 156—159 ja 163—164.

³⁸ Tekstissä mainitusta lähtökohdasta ks. *von Oertzen* s. 188—200.

³⁹ Ks. *Laband* s. 94.

⁴⁰ Ks. *Georg Jellinek*, *System* s. 277—281 ja *Loy* s. 13—16.

ns. eteläsaksalainen liberalismi. Myöhemmin niiden voimakkaimmaksi esittäjäksi tuli *Gierke*.⁴¹ Itsehallinto-oikeuden alkuperäisyys liittyi elimellisesti germanistisiin käsityksiin oikeushenkilöiden reaalisuudesta, mikä, kuten aikaisemmin on mainittu, merkitsi sitä, että oikeushenkilöt ovat todellisia, oikeusjärjestyksen ulkopuolisista yhteiskunnallisista tekijöistä olemassaolonsa johtavia muodostelmia. Itsehallintoyhdyskunnatkaan eivät tämän vuoksi olleet saaneet olemassaolo-oikeuttaan valtiolta, vaan niillä oli oma elämä ja oma oikeuskelpoisuus. Saatettiin viitata siihen, että kunnat ovat iältään vanhempia yhteisöjä kuin valtio. Näin sanottaessa kuitenkin jätettiin huomiotta se tosiasia, että kunnat olivat absoluuttisessa valtiossa menettäneet vanhat itsehallinto-oikeutensa, jotka luonteeltaan olivat yksityisoikeudellisia. Käsitteellä itsehallinto, josta Laband johti päinvastaisen käsityksensä, ei esim. Gierken mukaan ollut merkitystä kysymyksen ratkaisussa.⁴²

Teoria itsehallintoyhdyskuntien vallan alkuperäisyydestä jäi häviölle 1800-luvun loppupuolen suuntataisteluissa, joskaan se ei ollut merkityksetön. Vastakkaisten teorioiden yhteensovittamisena syntyi oppi itsehallinnosta hallinnon desentralisointikeinona. Itsehallinto-oikeus oli johdettu valtiosta, se kuului uudenaikaisen valtion luonteeseen. Valtion ja itsehallintoyhdyskuntien suhde ei kuitenkaan riippunut valtion mielivallasta, vaan itsehallinto-oikeus oli statusoikeutena subjektiivinen julkinen oikeus. Vastakkaisten teorioiden ristiriita pyrittiin poistamaan selittämällä itsehallinto-oikeuden tosin olevan valtiosta lähtöisin, mutta muuttuneen sen jälkeen, kun oikeus oli kunnille myönnetty, niiden omaksi oikeudeksi.⁴³

Käsitys itsehallinnosta kuntien omana oikeutena pääsi loppujen lopuksi voitolle em. Weimarin valtiosäännön kuntien asemaa koskevassa säännöksessä, jossa itsehallinto tehtiin kuntien perusoikeudeksi. Tämä myöhäinen voitto johtui siitä, että oikeusoppinut ja poliitikko *Preuss*, joka 1800-luvun lopulla oli liittynyt Gierken edustaman teorian kannattajiin, oli laatimassa Weimarin valtiosääntöä.⁴⁴ *Preuss* toi korostetusti itsehallintokeskusteluun kuntien alueyhdyskuntaominaisuuden. Kunnat samoin kuin valtiot (osavaltiot) ja valtakunnat olivat hänen mukaansa alueyhdyskuntia. Kuntien alueyhdyskuntaominais-

⁴¹ Ks. *Gierke* s. 198 ja 603—611.

⁴² *Voigt* s. 158.

⁴³ Ks. *Georg Jellinek*, *System* s. 288—294.

⁴⁴ Ks. *Gönnenwein* s. 19, *Heffter* s. 768—771 ja *Voigt* s. 174—176.

suuteen ei kuitenkaan kuulunut alueherruutta. Suvereniteetista johdettava ylivaltaa ei valtiolla Preussin mukaan ollut. Se oli ihmisyyhteisöjen ketjussa samanlainen jäsen kuin kuntakin, jonka alkuperäisyyttä myös Preuss korosti.

j) Kuntien asemasta esitetyt erilaiset käsitykset liittyivät, kuten on todettu, kiinteästi käsitteeseen itsehallinto. Tämä käsite oli alkanut kehittyä 1810-luvulla. Saksan kielessä Selbstverwaltung sana tunnettiin ainakin jo v. 1779, mutta esim. Steinin reformin yhteydessä sitä ei vielä käytetty. Iskusanana sitä alettiin Saksassa käyttää v. 1848 ja pian siitä muodostui myös oikeuskäsite, joka sai hallitsevan aseman kansalaisten itsensä hoitamaa hallintoa koskevassa keskustelussa.⁴⁵ Kysymys itsehallinnosta muuttui 1800-luvun loppupuolen oikeustieteessä sen käsitettä ja olemusta koskevaksi keskusteluksi ja siis siirtyi aineelliselta tasolta käsitteelliseksi ongelmaksi.⁴⁶ Tämän »käsitteen olemusta», koskevan keskustelun jälkiainekset näkyvät vieläkin Suomen oikeuskirjallisuudessa epätietoisuutena siitä, onko itsehallinto oikeudellinen vai poliittinen periaate.⁴⁷ Oikeuskirjallisuutemme tätä koskevista maininnoista saa helposti sen käsityksen, että kysymys oikeasta itsehallintokäsitteestä olisi teoreettinen ongelma ja olisi yleispeitevästi ratkaistavissa kiinnittämättä huomiota eri maiden yhteiskunnallisiin realiteetteihin. Kysymys oikeasta itsehallinnosta syntyi kuitenkin Saksassa erimielisyytenä siitä, mikä itsehallinnossa on olennaista ja miten se on toteutettava. Ongelmana ei toisin sanoen ollut voimassa olevan normijärjestelmän tulkitseminen, vaan normijärjestelmän luominen.⁴⁸ Toisten mukaan olennaista oli kansan luottamusmiesaineuksen osallistuminen hallintoon. Esikuvana tämän käsityksen esittäjillä, joista tunnetuin oli *Gneist*, oli Englannin selfgovernment. Itsehallinto oli yhdysside valtion ja yhteiskunnan välillä. Toista käsitystä edustavien mielestä olennaista oli se, että paikallishallintoa hoitivat valtiosta erilliset yhteisöt. Tämä käsitys perustui siihen *Beselerin*, *Gierken* ja muiden germanistien edustamaan kantaan, että kunnat olivat luonnollisia yhteisöjä. Kuitenkin myös positivistit, mm. *Laband*

⁴⁵ Ks. Voigt s. 125—147, *Gönnenwein* s. 1—5 ja *Becker*, *Kommunale Selbstverwaltung* s. 674—681.

⁴⁶ Ks. Voigt s. 161—172.

⁴⁷ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 189.

⁴⁸ Ks. *Becker*, *Entwicklung* s. 85—86 ja 115—116, Voigt s. 148—152, *Heffter* s. 372—403 ja *Volff* s. 112—113.

olivat sitä mieltä, että itsehallinto on valtiosta erillisten paikallisten yhteisöjen hoitamaa hallintoa, yhdysside valtion ja yksilön välillä. Tämä positivistien kannanotto perustui kuitenkin siihen, että itsehallinto oli silloisissa suppeissa rajoissa Saksan eri valtioissa pääsääntöisesti järjestetty tältä pohjalta. Positiivisen oikeuden mukaan paikallishallinnon voitiin tämän vuoksi sanoa Saksassa olevan valtiosta erillisten yhteistöjen hallintoa. Preussissa oli tosin vuosina 1872–1883 suurelta osin juuri Gneistin vaikutuksesta uudistettu piiri- ja aluehallinto luottamusmiesjärjestelmän periaatteiden mukaisesti. Pyrkimyksenä oli saada sivistyneitä porvareita osallistumaan palkattomina kunniavirkamiehinä valtionhallintoon, jotta porvaristo olisi yhdentynyt monarkkiseen valtioon ja kiinnittynyt sen hallintoon. Tämä yritys, ja etenkin sen laajentaminen paikallishallintotasolle, jonka negatiivisena motiivina oli vaaleihin perustuvan demokraattisen valtiojärjestelmän vastustaminen, kuitenkin epäonnistui, koska liberaalinen porvaristo ymmärsi itsehallinnon vapaaksi taisteluasemaksi autoritääristä valtion virkamieshallintoa vastaan. Porvariston poliittisena päämääränä oli ensisijaisesti vapaus monarkkisesta valtiosta ja sen byrokraattisesta hallinnosta eikä vastuu siitä. Porvariston tavoitteet olivat samansuuntaiset positivistien poliittisten tavoitteiden kanssa. Heidän oikeusdogmaattisen järjestelmänsä tavoitteena oli tukea monarkkista virkamiesvaltiota, minkä järjestelmän luottamusmiesten osallistuminen hallintoon olisi rikkonut. Itsehallinnon olemuksesta Saksassa käydyssä taistelussa pääsikin voitolle teoria, jonka mukaan itsehallinto on valtiosta erillisten yhteisöjen hoitamaa hallintoa. Tätä itsehallinnon käsitettä alettiin sanoa oikeudelliseksi itsehallinnoksi (itsehallinnoksi oikeudellisessa mielessä), koska valtio ja itsehallintoyhdyskunnat olivat hallintoa hoitaessaan lakiin perustuvassa oikeussuhteessa toisiinsa, suhteen ollessa toisten mielestä alistus -, toisten taas rinnakkaissuhde. Vastakaista käsitystä, jonka mukaan itsehallinnon olemus on luottamusmiesten osallistumisessa valtion hallintoon, sanottiin puolestaan poliittiseksi (Saksassa myös passiiviseksi) itsehallinnoksi (itsehallinnoksi poliittisessa mielessä), koska järjestelmä nähtiin lähinnä poliittisena (myös oikeuspoliittisena) vaatimuksena ja toteutuksena. Nykyisin näitä 1800-luvun lopun Saksan hallinto-oloja kuvaavia nimityksiä pidetään kuitenkin huonoina ja harhaanjohtavina, koska ne viittaavat ideologiseen sisältöön, jota käsitteillä ei enää ole. Saksan nykyisessä oikeuskielessä käytetäänkin vastaavista reaalista ilmiöistä, jotka ovat sisällyk-

seltään erilaiset kuin 1800-luvulla, nimiä »körperschaftliche Selbstverwaltung» ja »bürgerschaftliche Selbstverwaltung».⁴⁹ Se, kumpiko muoto on »oikeata itsehallintoa», ei enää ole riidanalaista.

k) Paikalliseen itsehallintoon tai paremminkin sen aikaansaamiseen yhdistyi Saksassa monia valtion, yhteiskuntaan ja yksilön asemaan liittyviä ongelmia, joiden tieteelliseen ratkaisemiseen pyrittiin edellä mainittujen itsehallintokäsitteeseen ja itsehallinnon olemukseen kohdistuvien selvitysten avulla. Näihin huippuongelmiin yhdistyi lukuisia erityisongelmia, jotka ennen kaikkea käsitteinä, mutta osittain myös reaalisina ongelmina ovat siirtyneet Suomen oikeuteen. Näistä erityisongelmista on tässä kosketeltava niitä, jotka ovat Suomen oikeustieteessä olleet keskeisimpiä ja vaikeimpia. Ensiksi on mainittava käsite valtionvalvonta, joka Saksan oikeustieteen mukaan oli itsehallinnon vastapainona sen olennainen osa.⁵⁰ Valtionvalvonnan käsite muodostui Saksan oikeustieteessä yleiskäsitteeksi kuten itsehallintokin.⁵¹ Itsehallinnossa oli kysymys julkisen vallan luovuttamisesta hallinnon kohteille, hallittaville itselleen, valtionvalvonnassa puolestaan näin luovutetun vallan käyttämisen tarkkailusta, siis siitä, miten valtion organit, joille julkinen valta varsinaisesti kuuluu, voivat valvoa itsehallinto-subjekteille luovutetun vallan käyttämistä ja tarpeen vaatiessa puuttua siihen.

Valtion valvonta nähtiin Saksan oikeustieteessä ennen muuta käsitteellisenä ongelmana ja yritettiin sellaisena myös ratkaista. Suveleenin valtion mahdollisuus valvoa alaisiaan, yksityisiä ja yhteisöjä, jaettiin kolmeen ryhmään alamaisvalvontaan, hallintovalvontaan ja oikeusvalvontaan. Näiden käsitteiden sisältö muodostettiin silmällä pitäen valtion suhdetta eri asemassa oleviin alaisiinsa. Alamaisvalvonta käsittää valtion yleisen suhteen yksityisiin kansalaisiin, alamaiisiin, hallinto- ja oikeusvalvonta erityisperusteiset suhteet julkisten tehtävien hoitajiin. Hallintovalvontaan sisältyy oikeus puuttua valvottavan toimenpiteiden lain- ja tarkoituksenmukaisuuteen, joten valvonnanalaisella ei ole, silloin kun tarkoituksenmukaisuusvalvonta tulee kysymykseen, itsenäisen harkintavallan käsittävää omavastuista kompetenssia. Tarkoituksenmukaisuus- eli tehokkuusvalvonnan ankarin muoto on yleinen

⁴⁹ Ks. *Gönnenwein* s. 6, *Becker*, *Entwicklung* s. 115—116 ja *Wolff* s. 135—136.

⁵⁰ Ks. *Heffter*, *passim*, *Gönnenwein* s. 172—176 ja *Becker*, *Selbstverwaltung* s. 165—716.

⁵¹ Ks. *Triepel*, *passim*. käsitteestä erit. s. 1—6.

ohjeidenantovalta. Oikeusvalvonta on puolestaan toiminnan lainmukaisuuden valvontaa, jossa valvojan tehtävänä on huolehtia siitä, että valvottava noudattaa toiminnassaan sitä koskevia, voimassa olevia normeja. Valvottavalle jää oikeusvalvonnan alaisessa toiminnassa omavastuista, yleissääntöjen mukaista toimivaltaa, sikäli kuin valvottavan toimintaa koskevat normit sitä antavat.

Kuntien suhde valtioon (asiallisesti virkamiehistä muodostuvan valtion hallintokoneiston suhde hallittavien itsensä eli alamaisten hoitamaan hallintoon) muodostui valvonnankin osalta vaikeasti järjestettäväksi ja suuria erimielisyyksiä aiheuttavaksi. Kysymykseen annetut vastaukset riippuvat tietenkin siitä, mikä kanta vastaajalla oli valtion ja kunnan perussuhteeseen nähden. Valtion ylemmyydestä ja itsehallinnon valtiollisesta luonteesta päädyttiin paitsi koko valvontainstituutin myös valvonnan tehokkuuden luonnollisuuteen ja välttämättömyyteen. Itsehallintovallan alkuperäisyydestä johdettiin sen sijaan luonnostaan valvonnan rajoittaminen laillisuusvalvontaan. Käytännössä ei Saksassa päädytty kumpaankaan ideaalityyppiin, vaan kuntien valtionvalvonta jouduttiin järjestämään eri tyyppejä tarpeen mukaan yhteensovittamalla ja modifioimalla. Näin muodostui ensiksikin oma valvontatyyppi, kunnallisvalvonta, johon laillisuusvalvonnan ohella sisältyi tiettyissä tapauksissa eriasteista tarkoituksenmukaisuusvalvontaa.⁵² Kuntien tehtävät jaettiin lisäksi kahteen ryhmään, omiin tehtäviin ja toimeksisaantitehtäviin. Ensimmäisen ryhmän tehtävissä kuntien organit toimivat omavastuista, valvonnan rajoituksessa kunnallisvalvontaan. Toimeksisaantitehtävää suorittaessaan kunnan organit sulautuivat valtion organisaatioon. Ne olivat tältä osin Saksan oikeuden edellyttämän ylemmän, siis valtion viranomaisen, yksityiskohtaisen käskyvallan alaisia.

1) Saksan oikeuden mukaan kunnan tehtävät jaettiin valtionvalvonnan osalta kahteen ryhmään: omiin tehtäviin ja toimeksisaantitehtäviin.⁵³ Tämä jako muodostui monessa suhteessa ongelmalliseksi ja kiistellyksi. Vaikka jako olikin organisatorinen, se edellytti kuitenkin pohjakeen aineellista tehtävien jakoa. Alkuperäisessä merkityksessään se tarkoitti nimenomaan hallintotehtävien aineellista jakoa val-

⁵² Ks. *Becker*, *Selbstverwaltung* s. 165—176 ja *Gönnenwein* s. 172—215.

⁵³ Ks. *Georg Jellinek*, s. 644—646, *Laband* s. 275—286, *Heffter*, *passim.*, *Gönnenwein* s. 86—87 ja *Loy* s. 9—46.

tion tehtäviin ja kunnan tehtäviin. Tämä jako perustui germanistien käsityksiin oikeusjärjestyksen ulkopuolisesta kunnan olemassaolosta ja luonnollisesta tehtäväpiiristä. Teorian mukaan valtion ja kunnan tehtävien jako ei siis ollut lainsäätäjän määrättävissä. Teoria ei saanut kuitenkaan hyväksymistä käytännössä: tehtävien jako valtion ja kuntien kesken katsottiin positiivisoikeudelliseksi asiaksi ja sen oikeudellinen merkitys tuli luonteeltaan organisatoriseksi. Tämän organisatorisen tehtävien jaon perusteeksi muodostui valtion ja yhteiskunnan vastakohtaisuus, mikä johti eräin osin toisenlaiseen jakoon kuin mitä tehtävien »luonnollinen» jakaantuminen valtion ja kuntien kesken olisi edellyttänyt.

m) Aikaisemmin on jo todettu, että Weimarin valtiosääntö järjesti kuntien aseman valtioon nähden periaatteellisesti toisenlaiseksi kuin se oli ollut monarkkisessa Saksassa. Kuntien itsehallinto tunnustettiin perusoikeudeksi. Valtiossa, jossa valtiovalta kuuluu hallitsijalle, tämä olisi merkinnyt kunnallisen itsehallinnon riippumattomuutta hallitsijasta ja hänen virkamiehistöstään. Kansanvaltaisessa valtiossa tämä säännös, joka perustui valtion ja kuntien erillisyyteen ja viittasi viimeksimainittujen subjektiivisiin oikeuksiin, kohdistui kuitenkin lainsäätäjää, siis ensisijaisesti kansaa edustavaa elintä, parlamenttia vastaan. Vastakkain tuli täten kaksi kansaa edustavaa instituutiota, valtio ja kunta. Valtion ja kunnan suhteen sovittaminen vanhoihin kaavoihin osoittautui mahdottomaksi. Kuntien hallinto ei valtiosäännön kokonaisrakenteen periaatteiden mukaan enää ollut yksityistä tai yhteiskunnan hallintoa vastakohtana valtion hallinnolle. Kuntien ja valtion hallinto alkoivat muodostua yhtenäiseksi julkista sektoria edustavaksi kokonaisuudeksi. Tähän vaikutti myös hallinnon aktivoituminen. Sille alettiin asettaa yhä suurempia vaatimuksia, minkä vuoksi hallintoa ja hallintokoneistoa ei pidetty enää itsetarkoituksena, vaan välineenä asetettavien tavoitteiden toteuttamista varten. Tämä aiheutti mm. kuntien yhdistämistä ja valtion ja kuntien välistä finanssitasausta koskevia vaatimuksia. Vaatimukset toivat oikeustieteelle uusia ongelmia, jotka eivät ratkenneet vanhoilla konstruktioilla, vaan vaativat uusia kaavoja ja selityksiä.⁵⁴

n) Erityisen ongelmalliseksi tuli Weimarin Saksassa tehtävien jako valtion ja kuntien kesken. Yritettäessä teoreettiselta pohjalta löytää

⁵⁴ Ks. näistä esim. *Forsthoff*, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat s. 91—179.

oikea jako, keskustelussa palattiin aikaisemmin jo hylättyyn aineelliseen tehtäväjakoon. Tämän yhdistäminen organisatoriseen tehtävien ryhmittelyyn, omiin ja toimeksisaantitehtäviin, aiheutti mitä erilaisimpia konstruktioita, jotka nekin ovat siirtyneet oikeuskirjallisuuteemme. Ehkä eniten oikeuskirjallisuudessamme on vaikuttanut *Petersin* v. 1926 esittämä käsitys.⁵⁵ Tämä perustui muodollisteoreettiseen itsehallintokäsitteeseen. Petersin mukaan itsehallinto oli julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden (ei kuitenkaan valtakunnan ja valtioiden) omavastuista hallintotehtävien suorittamista valtakunnan ja valtioiden lakien puitteissa. Itsehallinto edellytti, että valtio tunnustaa erillisen oikeushenkilön ja antaa sille oikeudelliset mahdollisuudet omaan tahdonmuodostukseen ja -toteuttamiseen. Tätä varten itsehallintosubjekti tarvitsee omat organit ja oman toimintapiirin. Näin ollen olisi loogisesti mieletöntä, jos kunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, mutta niillä ei olisi omia orgaaneja ja omaa varallisuutta. Tästä loogisesta välttämättömyydestä Peters löysi rajat kuntien itsehallinto-oikeudelle. Se rajoitti valtiosäännön edellyttämää lainsäätäjän mahdollisuutta määrätä kuntien oikeuspiiristä. Tältä pohjalta Peters myös kehitti teoriansa valtion ja kuntien tehtäväjaosta. Kuntaa ei voi pitää itsetarkoituksena, vaan valtio on sen luonut tiettyjen tehtävien suorittamista varten. Valtio on osoittanut kunnalle tietyn toimintapiirin, jossa se itse on luopunut hallinnon hoitamisesta. Jos kunta ei hoitaisi näitä tehtäviä, valtion olisi huolehdittava niistä muulla tavoin. Tässä mielessä voidaan sanoa, että muut kuin kunnan olemassaoloon liittyvät tehtävät ovat valtion tehtäviä. Kun voimassa oleva oikeus on antanut ne kunnan hoidettaviksi, niiden voidaan tällä perusteella sanoa olevan myös kunnan tehtäviä. Kunta hoitaa tehtäviä ominaan, mutta valtion toimeksiannosta. Tältä pohjalta Peters esitti seuraavan materiaalsen kunnan tehtävien ryhmittelyn: a) omat tehtävät, jotka ovat välttämättömiä kunnan ylläpitämiseksi oikeushenkilönä ja jotka tehtävät on jokaisella yhteisöllä, sekä b) omat tehtävät, jotka valtio on antanut kunnille, jotta nämä yhteisöinä täyttävät niille tyypilliset erityistehtävät omissa nimissään ja omalla vastuullaan. Organisatorisesti toimeksisaantitehtävien hoitaminen ei Petersin mukaan ollut itsehallintoa. Tällä laajaa kannatusta saaneella teoriallaan Peters yritti myös ratkaista kaikki valtion ja kunnan suhteeseen liittyvät teoreettiset vaikeudet. Todellisuudessa

⁵⁵ Ks. *Peters* s. 31—36.

se kuitenkin vain lisäsi kunnan asemasta esitettyjen teorioiden lukumäärää. Teoria ei myöskään poistanut valtion ja kunnan vastakohtaisuutta, vaan eräissä suhteissa lisäsi sitä. Tehtäväryhmittelyllään teoria myös korosti kunnallisen itsehallinnon itsetarkoitusta.

o) Kuntien ja valtion suhteen oikeudellisessa kuvaamisessa etsittiin myös uusia selityksiä. Ratkaisevaa muutosta merkitsi *Carl Schmittin* v. 1928 esittämä käsitys, jonka mukaan Weimarin valtiosäännön 127 § ei tarkoittanut suojata yksityisten kuntien subjektiivisia oikeuksia, vaan hallintojärjestelmää. Säännös antoi kunnalliselle itsehallinnolle institutionaalisen suojan ja perusti »für den Reichs- und Landesgesetzgeber die verfassungsrechtlich bindende Verpflichtung, in jedem Falle einen Rechtszustand aufrechtzuerhalten, der die geschichtlich herangewachsene Selbstverwaltung in ihrem traditionellen Grundbestand bewahrte.»⁵⁶ Institutionaalinen suoja, jonka mukainen tulkinta merkitsi luopumista valtiosäännön säätäjän lähtökohdista, sai varsin pian yleistä kannatusta niin teoriassa kuin oikeuskäytännössäkin. Itsehallinnon suojan käsittäminen institutionaaliseksi merkitsi tavallaan muodollisen normijärjestelmän tulemistä oikeudellisen sidottaisuuden lähtökohdaksi sosiologisten, historiallisten ja muiden kansallisten sidottaisuusperusteiden tilalle. Uusi käsitys kuntien asemasta vastasi vallitsevia realiteetteja myös sikäli, että valtion ja kunnan suhteita ei voitu jatkuvasti selittää niiden vastakohtaisuuden pohjalta, käsitettiinpä tämä sitten valtion ylemmyydeksi taikka sen ja kuntien tasa-arvoisuuteen perustuvaksi vastakkaisuudeksi. Institutionaalinen suoja myös pelasti Weimarin valtiosäännön 127 §:n merkityksen.⁵⁷

p) Schmittin käsityksillä valtion ja kunnan suhteesta, sen paremmin kuin muillakaan uusilla näkemyksillä, ei kuitenkaan ehtinyt olla pysyvää merkitystä Weimarin valtiosäännön 127 §:n tulkinnalle. Kansallissosialistien päästyä valtaan kunnallinen itsehallintokin mukautettiin järjestelmän keskitettyyn vallankäyttöön ja asiallisesti siis lakkautettiin. V. 1935 annettiin koko valtakuntaa varten yhtenäinen kunnallislaki (die deutsche Gemeindeordnung), jonka mukaan itsehallinto katsottiin velvollisuudeksi valtiota ja kansaa kohtaan. Kunnan, joka nimenomaan todettiin alueyhdyskunnaksi, piti olla »eine heimatge-

⁵⁶ Ks. Weber s. 34—35 (lainaus s. 35). Institutionaalisesta suojasta ks. myös Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat s. 102—108.

⁵⁷ Ks. Weber s. 34—36 ja Becker, Kommunale Selbstverwaltung s. 713—725.

bundene Gemeinschaft, die als Gemeinschaft unter einem »Leiter« die örtlichen Verwaltungsgeschäfte für das Gesamtvolk trägt». Kun johdattaja (Führer) ja hänen alijohdattajansa Volkgeistin perusteella määräsivät kuntien kuten valtionkin asioista, ei vaaleja toimeenpantu, koska »Wahlen und Abstimmungen, die notwendigerweise auf Kompromissmehrheiten fussen, nie die wirkliche Einstellung einer Gemeinschaft zeigen können».⁵⁸

Kansallissosialistinen itsehallinto oli sinänsä niin selvä, ettei se aiheuttanut tulkintavaikeuksia, joita ei syntynyt senkään takia, että tulkinnan oli perustuttava kansallissosialismin oppeihin. Suurin tieteellinen vaikeus oli selittää keskitetty ja ylhäältä johdettu paikallishallinto todelliseksi ja oikeaksi itsehallinnoksi. Tällöin turvauduttiin, niin kuin kansallissosialistisessa oikeuden tulkinnassa muulloinkin, sielullisen tekemiseen todelliseksi ja näkymättömän näkyväksi.⁵⁹ Kun tietää tulkinnan lähtökohdat, ei tietenkään ole syytä ryhtyä analysoimaan eikä kumoamaan siinä esitettyjä väitteitä.

q) Toisen maailmansodan jälkeen itsehallinto lakkasi olemasta ongelma Saksan oikeuskirjallisuudessa. Siinä vaiheessa, jolloin Saksan hallintojärjestelmää yritettiin uudistaa anglosaksilaisten ja ranskalaisen esikuvien mukaisesti, syntyi tutkimuksia, joissa kriittisesti pyrittiin selvittämään Saksan itsehallinnon historialliset perinteet ja niiden merkitys uudelle järjestelmälle. Tällöin joutuivat myös oikeustieteelliset teoriat ja käsitteet selvittelyn kohteeksi. Näin tutkimus joutui raivaamaan aikaisempaa käsitteviidakkoa. Lopullisen selvyyn tähän viidakkoon on tuonut *Heffterin* laaja historiallinen tutkimus »Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen», jossa osoitetaan kunnan asemaan liittyvien Saksan oikeustieteen konstruktoiden merkitys ja funktio sekä niiden kiinteä, erotamaton liittyminen aikansa ongelmiin. Tutkimuksesta ilmenee, miten mm. itsehallinnon käsitteestä sekä valtion ja kuntien suhteista käydyt teoria- ja käsiteriidat eivät olleet oikeusteoreettisia tai muuten yleisoikeudellisia, vaan Saksan oikeuteen ja oloihin kiinteästi liittyviä ja perustuvia erimielisyyksiä.

⁵⁸ Ks. *Voigt* s. 58 ja 221—222.

Ks. myös *Merikoski*, Uuden Saksan julkisen oikeuden erikoispiirteitä s. 56.

⁵⁹ Näitä perusteluja käytettiin yleisesti. Ks. *Merikoski*, Uuden Saksan julkisen oikeuden erikoispiirteitä s. 56. (Führerin vastuusta) ja *Vuorio*, Työsuhteen s. 158.

Kunnan asemaa koskeva nykyinen Saksan oikeuskirjallisuus ei tarjoa toisen maan oikeuden tutkijalle käsitteellisiä lähtökohtia. Ainoa yleisempi periaatteellinen erimielisyys näkyy vallitsevan siitä, miten valtion ja kuntien suhde on luonnehdittava. Eräiden tutkijoiden mielestä Grundgesetzin 28 §:n edellyttämä kuntien itsehallinto on välillistä valtionhallintoa, kun taas toisten mukaan valtion- ja itsehallinnon välillä on selvä ero.⁶⁰ Tätäkään erimielisyyttä ei ole korotettu yleistieteelliseksi ongelmaksi, vaan kysymys on Saksan nykyisen oikeuden luonnehdinnasta, josta sinänsä ei tehdä oikeudellisia johtopäätöksiä. Kuntien asemasta Grundgesetzin mukaan ei näytä vallitsevan suuria tieteellisiä erimielisyyksiä, joten Saksan oikeuskirjallisuus rajoittuu muodollisestikin Saksan oikeuden selvittämiseen ja tulkintaan. Oikeuskirjallisuudesta ilmenee nyt selvästi, miten paljon periaatteiltaan historiallisille traditioille rakentuva Saksan oikeus poikkeaa toisille perinteille rakentuvasta Suomen oikeudesta. Kunnankin aseman osalta huomio kiintyy erityisesti Saksan oikeuden käsitteelliseen rakenteeseen. Kuntaa koskeviin säädöksiin sisältyy runsaasti oikeustieteen luomia ja sen tulkinnasta riippuvia normatiivisia käsitteitä. Normatiivisten käsitteiden käyttäminen liittyy tiettyjen ideologisten ohjelmien ja päämäärien asettamiseen oikeusjärjestyksessä, jossa ei siis tyydytä yksinomaan kunnan aseman funktionaaliseen säätelymiseen.⁶¹ Kunnan asema perustuu kuitenkin säädetyistä normeista muodostuvaan oikeusjärjestykseen, eikä sen ulkopuolisiin sosiologisiin, ideologisiin tai muihin kausaalsiin tekijöihin. Tämän vuoksi myös kunnan asemaa koskevassa aikaisemmassa keskustelussa syntyneillä konstruktiolla ja käsitteillä, joita runsaasti käytetään niin säädöksissä kuin oikeuskirjallisuudessaakin, on kiinteä, normeihin liittyvä merkitys.⁶²

r) Saksassa on kunnan aseman kuvaamisessa täten päädytty lähtökohtaisesti samanlaiseen asennoitumiseen kuin Englannissakin.

⁶⁰ Ks. FohsthoFF s. 411—412, Gönnerwein s. 62—63 ja Becker, Kommunale Selbstverwaltung s. 699—700.

⁶¹ Näistä mainittakoon perinteelliset käsitteet Gebietshoheit, eigener und übertragener Wirkungskreis, Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten, Staatsaufsicht jne. Ks. Gönnerwein s. 74—75, 86—111 ja 172—173.

⁶² Kuten edellä havaitaan Saksan oikeudessa käytetään edelleen niitä käsitteitä, joista aikaisemmin vallitsi erimielisyys. Nykyisin nämä käsitteet ovat kuitenkin saaneet yksiselitteisen normatiivisen merkityksen.

Näiden maiden oikeustieteen suuret eroavuudet johtuvat primäärisesti oikeusjärjestysten periaatteellisista rakenne-eroavuuksista ja oikeusjärjestysten oikeustieteelle asettamista erilaisista vaatimuksista. Saksan oikeustieteen asennoitumisen muuttuminen ilmentää myös Saksan oikeuden muuttumista. Tämä muuttuminen on ilmaistu Saksan oikeuskirjallisuudessa seuraavasti. Monarkkisessa valtiossa valtion suhde kuntiin oli esivallallinen valtasuhde (Obrigkeithliches Machtverhältnis), Weimarin valtiosäännön mukaan se oli yhteiskunnallinen taistelusuhte (Soziales Streitverhältnis). Nykyisin valtio ja kunta ovat organisaatiossa sisäkkäissuhteessa (Organisches Einordnungsverhältnis).⁶³

5. Tanska ja Norja

Tanskan ja Norjan oikeudella ja oikeustieteellä ei ole ollut sanottavaa merkitystä Suomessa. Tämä johtuu ensiksikin siitä, että kunnan asema näissä maissa eroaa lähtökohdiltaan olennaisesti siitä, mitä se on Suomessa ja Ruotsissa.⁶⁴ Tämän vuoksi niiden maiden oikeustiede, jossa ei ole tunnettu tarvetta kunnan ja valtion suhteita tai kunnan asemaa yleensä koskeviin konstruointeihin, ei ole sanottavassa määrin esittänyt sellaista, millä olisi merkitystä Suomen oikeudessa. Niin Tanskan kuin Norjankin oikeuden suurimmat ongelmat näyttäivät olevan sellaisia, joita Suomessa ei voi syntyä sen vuoksi, että ao. kysymykset on oikeudessamme säännelty toisin.⁶⁵ Norjan ja Tanskan hallinto-oikeuden yleisesityksissä kuntiin liittyvillä kysymyksillä on vain vähäinen osuus, mikä johtunee osittain juuri siitä, että kuntien asema näissä maissa ei ole erityisen ongelmallinen.⁶⁶

⁶³ Ks. *Becker*, Selbstverwaltung s. 113.

⁶⁴ Ks. *Sundberg*, Arvostelu.

⁶⁵ Tanskan oikeudessa näyttää olleen ja on edelleenkin keskeisenä ongelmana valtion hallintoviranomaisten oikeus valvoa kunnallishallintoa, mikä kysymys ei Suomessa ole ollut ongelmallinen. Ks. *Ernst Andersen* s. 1—16 ja *Sundberg*, Arvostelu s. 354—355 sekä *Andersen* s. 663—673.

Erilaisuus ilmenee jo *Herlitzin* vertailevasta esityksestä, NOR III s. 545—619, vaikka siinä ei puututakaan konstruktiviisiin kysymyksiin.

⁶⁶ *Castberg* ei kosketele yleisesityksessään kunnallishallintoa, mikä johtuu siitä, että hänen teoksensa on rakenteeltaan erilainen kuin esim. Merikosken ja Sundbergin yleisesitykset. Teoksen rakenteesta ilmenee kuitenkin, ettei kunnan asemaan liity Norjassa konstruktivisia ongelmia. *Andersen* käsittelee yleisesityksessään s. 66—68, 103—115 ja 651—673 kunnan asemaa varsin yksityiskohtaisesti. Hänen

6. Ruotsi

a) Ruotsin oikeuden ratkaisevasta vaikutuksesta kunnan aseman sääntelylle on jo aikaisemmin huomautettu. Ruotsin oikeustieteen suhteellisen vähäinen merkitys oikeustieteellemme herättää tämän vuoksi kummastusta, ellei tunne ja ota huomioon Ruotsin ja Suomen tutkijain erilaista asennoitumista kunnan aseman selvittämiseen. Ruotsin oikeuskirjallisuudessa, jossa on tärkeä osuus kunnan aseman historiallisella tutkimisella, ei ole operoitu Saksan oikeustieteestä peräisin olevilla teorioilla ja käsitteillä.⁶⁷ Ruotsin oikeuskirjallisuudessa, jossa on pyritty kunnan aseman selvittämiseen voimassa olevan oikeuden mukaan, on aiheellisesti korostettu Ruotsin oikeuden yksilöllisyyttä.⁶⁸

b) Suomen oikeuskirjallisuudessa on viime vuosina ryhdytty käyttämään Ruotsin oikeuskirjallisuudessa esitettyä konstruktiota kunnan hallinnon jaosta yksityiseen hallintoon (egenförvaltning, enskild förvaltning) ja julkiseen hallintoon (självförvaltning, offentlig förvaltning).⁶⁹ Konstruktion perustana on kuntakäsité. Kunta on konstruktion kannattajien mukaan luonnollinen, naapuruuteen perustuva ja todellisuudessa olemassa oleva etuyhteisö, joka syntyy ja elää yksityisoikeudellisten normien puitteissa kuten (muutkin) yksityisoikeudelliset yhteisöt. Tehäviään kunta ei kuitenkaan voi täyttää yksinomaan yksityisoikeudellisten normien rajoissa, koska se ei niiden nojalla voi käyttää tiettyissä tilanteissa tarpeellista pakkovaltaa. Tämän vuoksi yhdyskunta voi kääntyä valtion viranomaisten puoleen ja pyytää, että ne tunnustavat sen (olemassaolevana) kuntana, jotta se saa tarvittavan verotus- ja säännöstenantamisoikeuden. Valtio antaa, jos siihen on syytä, yhdyskunnalle kunnalliset oikeudet tunnustaessaan sen kunnaksi ja määrätessään sen alueen. Tällöin tulevat kuntia koskevat normit voimaan kunnan alueella. Niissä säännellään tämän yhteisön (kunnan) oikeudet ja velvollisuudet jäseniinsä nähden. Kunta saa normien mukaan tarpeellisen pakkovalan, joka on lähtöisin valtiosta. Tällä valtion tun-

esityksestään ilmenee, ettei kunnan asemassa ole Tanskassa konstruktiiivisia ongelmia, vaikka kunnallisen itsehallinnon lähtökohta, joka oli samantapainen kuin Saksassa, niitä aikanaan synnytti. Ks. näistä *Ernst Andersen* s. 33–60.

⁶⁷ Mainittakoon, että sekä *Herlitz* että *Sundberg* ovat tutkineet Ruotsin kunnallisoikeuden historiaa.

⁶⁸ Ks. *Sundberg*, *Arvostelu* s. 359–360.

⁶⁹ Konstruktio on Ruotsissa vanha, mutta Suomeen se näyttää tulleen vasta 1940–1950 luvuilla *Sundbergin* välityksellä.

nustamisella tulee yhdyskunta, joka aikaisemmin on ollut yksityisoikeudellinen yhteisö, myös julkisoikeudelliseksi subjektiksi eli julkisen oikeuden oikeushenkilöksi. Kuntaominaisuus antaa kunnan jäsenille oikeuden voimassa olevien säännösten mukaan itse hoitaa kunnan asiat. Mutta kunta ei tämän takia menetä entistä vapaan yhdyskuntamuodostelman ja yksityisoikeudellisen oikeushenkilön luonnettaan. Näin ollen se saa kaksinaisen aseman eli januskasvot. Kunnalla on sekä yksityis- että julkisoikeudellinen puoli: »den är en privaträttslig juridisk person, utrustad med viss offentligrättslig makt.»⁷⁰

c) Edellä *Sundbergia* seuraten selostettu kunnan kaksinaisasemaa koskeva teoria näyttää syntyneen viime vuosisadan vaihteessa, ensin valtio-opillisena, sitten juridisena konstruktiona.⁷¹ Sen lähtökohdat ovat luonnonoikeudellisia ja filosofisia. On helppo huomata, että teoria on samansukuinen germanistien teorian kanssa. Molempien mukaan kunnat ovat syntyneet ja syntyvät valtiosta riippumatta. Germanistien teoriassa ja janusteoriassa on kuitenkin se olennainen ero, että edellisen mukaan myös kunnan julkinen valta on omaperäistä, kun taas jälkimmäisen mukaan kunnan julkinen valta perustuu valtion nimenomaiseen auktorisointiin. Valtiosta riippumattomana subjektina kunta on tämän teorian mukaan ainoastaan yksityisoikeudellinen subjekti.

Vaikka janusteorian lähtökohdat ovatkin oikeusjärjestyksen ulkopuolella, sitä on Ruotsin oikeustieteessä yritetty sitoa oikeusjärjestykseen ja tehdä se tämän mukaiseksi ja jopa sen vaatimaksikin. Ensiksikin teorian tueksi on vedottu vuoden 1862 kunnallissäädösten valmisteluihin.⁷² Toiseksi kuntien janusluonne on kytketty Ruotsin voimassa olevaan, vuoden 1809 hallitusmuodon 57 §:ään, jonka 1 momentin mukaan »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena» ja 2 momentin mukaan kuntien oikeudesta verottaa jäseniään säädetään erikseen, millä säännöksellä viitataan kunnallislakeihin.⁷³ Kunnallislakien mukaan kuntien oli »att själva vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava.» Yhteisille järjestys- ja talousasioille annettiin materiaali-

⁷⁰ Ks. *Sundberg*, Kommunalrätt, passim., erit. s. 29—38.

⁷¹ Ks. *Boethius* s. 251—252 ja *Sundberg*, Kommunalrätt s. 29—30.

⁷² Ks. *Sundberg*, Kommunalrätt s. 31—33.

⁷³ Ks. *Sundberg*, Kommunalrätt s. 22—24.

nen sisältö. Edelliset tarkoittivat siveellisyyttä, terveyttä, turvallisuutta ja järjestystä kunnassa, jälkimmäiset osaksi valtion kunnille antamia tehtäviä ja ennen kaikkea kunnan jäsenten yhteisten taloudellisten intressien tyydyttämistä. Kunnallislakien mukaan kunta voi siis verottaa jäseniään vain sellaisten tehtävien suorittamiseksi, jotka liittyvät sen yksityisoikeudelliseen luonteeseen.⁷⁴ Kunnan yksityisoikeudellinen luonne liittyy täten janusteorian mukaan hallitusmuotoon. Teoriaa voitiin vihdoinkin sosiologisesti perustella sillä, että kunnat olivat aikaisemmin Ruotsissa suuremmassa määrin kuin Suomessa yhdessä asumiin perustuvia suhteellisen pieniä yhteisöjä.⁷⁵

d) Edellä selostetulla tavalla perustellusta kunnan kaksinaisluonteesta on Ruotsissa tehty johtopäätöksiä lähinnä kahdessa suhteessa: 1) kuntien luonteen on katsottu vaikuttavan niiden alueiden muuttamiseen ja 2) kuntien yksityisoikeudellisen luonteen on katsottu asettavan varsin ahtaat rajat niiden yleiselle, kunnallislakiin perustuvalle toimialalle. Sen sijaan tämän kuntien luonteen ei ole katsottu olevan esteenä tehtävien antamiseen niille erityislaeissa, kuten on suuressa määrin tapahtunut. Tällä perusteella kuntien tehtäväpiiri muodostui kaksijakoiseksi. Toisen ryhmän muodostivat kunnallislain mukaiset omat tehtävät, toisen erityislainsäädännön edellyttämät itsehallintotehtävät.

Janusteorian käsitykset eivät ole estäneet muuttamasta kunnan asemaa Ruotsissa siten, että teorian perusta on kumoutunut. Niinpä jo 1940-luvulla toteutettiin yleinen kuntien pakollinen yhdistäminen.⁷⁶ Näin tapahtunut kuntien luonnollisen yhteisöominaisuuden hävittäminen ei aiheuttanut sitäkään, että janusteorian kannattajat olisivat luopuneet teoriastaan, joka näin menetti sosiologisen perustansa.⁷⁷

e) Janusteorian mukaan kunnilla on kahdenlaisia tehtäviä, omia tehtäviä ja itsehallintotehtäviä.⁷⁸ Omia tehtäviään kunnat hoitavat kuten muutkin yksityisoikeudelliset oikeussubjektit yksityisoikeudellisten normien mukaan. Tämä yksityisoikeudellinen toiminta, joka on luonteeltaan taloudellista, ei ole itsehallintoa (självförvaltning). Itsehallin-

⁷⁴ Ks. Sundberg, Kommunalrätt s. 22—23.

⁷⁵ Ks. Sundberg, Kommunalrätt s. 23—24 ja 29—31.

⁷⁶ Ks. Sundberg, Kommunalrätt s. 9 ja Kaijser I s. 32—36.

⁷⁷ Tämä ilmenee siitä, että Sundberg on säilyttänyt muuttuneista olosuhteista huolimatta entisen kuntakäsityksen.

⁷⁸ Ks. Sundberg, Kommunalrätt s. 35—37.

toon kuuluvat sen sijaan paikalliset julkisoikeudelliset hallintotehtävät, joiden hoitamista ei ole annettu valtion viranomaisille tai kansalaisille itselleen, vaan jotka on uskottu kunnan hallinto-organien suoritettaviksi ja joita kunta hoitaa omaan lukuunsa julkisena hallintona. Julkiseen hallintoon kuuluvia tehtäviä hoitaessaan kunnan organit toimivat julkisina viranomaisina (eräänlaisina valtion orgaaneina) ja käyttävät valtion delegeimaa ja siis itse asiassa valtion valtaa. Itsehallinto merkitsee siis julkisten hallintotehtävien hoitamisen organisointia. Samanlaista itsehallintoa on teorian mukaan myös kirkolla ja yliopistolla. Kunnan hallintoelinten hoitama itsehallinto on kunnallista vain sillä edellytyksellä, että kunnalla on taloudellinen vastuu siitä. Jos tällaista vastuuta ei ole, kunnan hallintoelinten hoitama hallinto on paikallista, ei kunnallista.

Janusteorian mukaan niin kuntien oma hallinto kuin niiden itsehallintokin on siis kunnan organien toimintaa. Niiden oikeudellinen perusta on kuitenkin erilainen. Oman hallinnon perustana on kunnan oma kunnallislakiin perustuva päätös, itsehallinnon sen sijaan valtion lainsäädäntö. Itsehallintotehtävienkin taloudellista suorittamista varten tarvitaan kuitenkin varoja, joiden myöntäminen kuuluu kunnalle, ja toisaalta taas omia tehtäviä varten on varat hankittava verotuksella eli siis julkista valtaa käyttäen. Tämä oman hallinnon ja itsehallinnon yhteneväisyys selvitetään muodostamalla kolmas kompetenssi-
piiri, itsehallitus (självstyrelse). Kunnallisella itsehallituksella tarkoitetaan kunnallisen päätösvallan käyttämistä, joka kuuluu kunnan edustuksellisille elimille (siis kunnallisvaltuustoille suomenkielistä terminologiaa käyttäen). Itsehallitukseen kuuluu kahdenlaista toimivaltaa: 1) kunnallista itsemääräämisvaltaa, jolla tarkoitetaan kunnan valtaa itse määrätä osin oikeudellisesta sääntelystä alueellaan, ja 2) kunnallista itseverotusvaltaa, jolla tarkoitetaan kunnan mahdollisuutta verottaa jäseniään yhteisiä tarkoituksia varten. Itsehallitus on näin ollen luonteeltaan julkisoikeudellista toimintaa.

Janusteorian edellyttämä kunnallislain mukaisen kunnan toimialan rajoittaminen taloudellisiin asioihin tuntuu edellä selostetuista normatiivisista premisseistä lähtien vaikeasti perusteltavalta. Ovathan Ruotsin kunnallislait alusta alkaen antaneet kunnille toimivallan paitsi talous- myös järjestysasioiden hoitamiseen. Viimeksimainitut, vaikka ne materiaalisesti rajoitettaisiinkin yhdessä asumiseen liittyviksi, kuten Sundberg on tehnyt, sisältävät vain julkisen vallan käyttämistä. Lisäksi

on kysymyksenalaista voidaanko sanonnalle »järjestys- ja talousasiat» antaa sen paremmin Ruotsissa kuin Suomessakaan mainitunlaista materiaalista merkitystä. Toiseksi myös yksityisoikeudellisinä tehtävinä pidetyt talousasiat edellyttävät julkisen vallan käyttämistä, verotusta, joten kunnan yksityisoikeudellinen toiminta ei ole rinnastettavissa (muiden) yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden toimintaan.

Janusteorian ristiriitaisuuksista huolimatta sitä on käytetty lähtökohtana kunnallislakeihin perustuvaa kuntien toimialaa määrittäessä.⁷⁹ Teorian edellyttämälle kunnan yleisen toimialan rajoittumiselle vain taloudellisiin asioihin on kuitenkin esitetty vielä lisäperusteluita. Järjestystehtävien on katsottava jäävän, siitä huolimatta, että ne mainitaan kunnallislakeissa, kunnan yleisen toimialan ulkopuolelle sen takia, että maininnalla tarkoitettiin vain kunnallisten järjestyssääntöjen antamista. Sosiaaltehtävät eivät teorian mukaan ole puolestaan milloinkaan kuuluneet kunnallislain mukaiseen kunnan toimialaan sen vuoksi, että kunnallislakien v. 1862 tullessa voimaan, Ruotsissa jo oli voimassa erityinen köyhäinhoitoa koskeva laki, jota kunnallislait eivät kumonneet.

Sen tueksi, että vain taloudelliset tehtävät kuuluvat kuntien yleiseen toimialaan, janusteoria on välittömästi vedonnut myös edellä mainittuun Ruotsin hallitusmuodon 57 §:ään, jonka mukaan kunnilla on oikeus määrätä veroja vain »för egna behov». Se, mikä on »oma tarve», on teorian mukaan deduktiivisesti johdettava kuntakäsitteestä. Kuntakäsitteestä johdutaan sitten tulokseen »egna behov → naturligt gemensamma angelägenheter → ekonomiska angelägenheter».⁸⁰ Tämä päätelmä on hyväksyttävissä, mikäli teorian kuntakäsite on Ruotsin oikeusjärjestyksen edellyttämä tai sallima. Sen sijaan se teorian esittämä perustelu, että kunnan asioiden on oltava luonteeltaan taloudellisia; koska ainoa hallitusmuodon niille antama julkista valtaa sisältävä oikeutus on itseverotusoikeus,⁸¹ tuntuu monessa mielessä ristiriitaiselta. Tämän väitteen mukaanhan kunnallislakien alusta alkaen edellyttämä kunnallinen itsemääräämisvalta ei olisi hallitusmuodon mukainen tai olisi johdettava sen ulkopuolelta. Verotusoikeudesta, joka sisältää oikeuden hankkia tuloja kunnalle sen menoihin käytettäväksi ja joka teorian mukaan on erillinen toimivallan laji, ei loogisesti eikä asiallisesti seuraa eikä tarvitse seurata sitä, että veroina hankittuja tuloja voitaisiin käyt-

⁷⁹ Ks. *Sundberg* Kommunalrätt s. 35–36 ja *Kaijser* II s. 15–19.

⁸⁰ Ks. *Sundberg*, Kommunalrätt s. 35–36.

⁸¹ Ks. *Sundberg*, Kommunalrätt s. 458.

tää vain taloudellisiin tarkoituksiin. Varojenhankkimiskompetenssilla ja hankittujen varojen käyttötarkoituksella ei ole toisin sanoen välttämättömyyttä eikä edes luonnollista loogista tai asiallista yhteyttä. Tätä, enemmän kuin muitakaan edellä esitettyjä varauksia, janusteorian kannattajat eivät ole kosketelleet.

Niitä asioita, jotka janusteorian mukaan kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan, Sundberg sanoo luonnostaan yhteisiksi asioiksi (naturligt gemensamma angelägenheter).⁸² Niiden hoitaminen on siis kuntien omaa hallintoa. Erillislakien nojalla itsehallintona (självförvaltning) hoidettavia tehtäviä Sundberg kutsuu lakiin perustuviksi yhteisiksi asioiksi (legalt gemensamma angelägenheter).⁸³ Lakiin perustuvat yhteiset asiat kuuluvat oikeudellisesti eri ryhmään kuin luonnostaan yhteiset asiat. Niissä ei ole kysymys kunnan yhteisistä tarpeista. Kunnan toimiala on siis teorian mukaan kaksijakoinen.

Janusteorian mukainen kunnan toimialan rajoitus tuli hyväksytyksi Ruotsin oikeuskäytännössä, jossa sosiaali- ja sosiaalitehtävien ei katsottu kuuluvan kunnallislakien mukaiseen kuntien toimialaan. Sitä, perustivatko ahtaan toimialan kannattajat käsityksensä janusteoriaan, hyväksyen sen, vaiko välittömästi hallitusmuodon ja kunnallislakien säännöksiin, ei ole tässä tarpeen selvittää.

Yhteiskunnallisten näkemysten ja tarpeiden muututtua tuli paine kunnan yleisen toimialan ahtautta kohtaan niin suureksi, että se johti v. 1948 kunnallislakien muuttamiseen.⁸⁴ Muuttamisella, joka toteutettiin määrittelemällä kunnallislakien mukainen kunnan toimiala aikaisemman »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» asemasta sanoilla »sina angelägenheter», tarkoitettiin nimenomaan kunnan omaharkintaisen toimialan laajentamista.

Janusteorian kannattajat eivät kuitenkaan katsoneet tämänkään muutoksen mitätöivän teoriaansa. He selittivät muutoksen merkityksettömäksi, koska kunnan toimiala on määrätty hallitusmuodossa.⁸⁵ Oikeuskäytäntö on antanut kunnallislakien muuttamiselle sille tarkoitettua merkityksen.⁸⁶

⁸² Ks. Sundberg, Kommunalrätt s. 458.

⁸³ Ks. Sundberg, Kommunalrätt s. 468.

⁸⁴ Ks. Kaijser II s. 16—19.

⁸⁵ Ks. Sundberg, Kommunalrätt s. 456—460.

⁸⁶ Ks. Kaijser II s. 16—19 ja 56. Aikaisemman kvantitatiivisen perusteen

f) Janusteoria ei ole saanut yksimielistä kannatusta Ruotsin oikeustieteessä. *Herlitz* on historiallisilla perusteilla osoittanut, ettei janusteorian väite, jonka mukaan kunnat syntyvät oma-aloitteisesti ja valtio ainoastaan tunnustaa ne, vastaa tosiasioita.⁸⁷ *Grante*, joka on janusteorian kannattaja, on esittänyt oman konstruktionsa, mikä kuitenkin on vieläkin väkimmäinen kuin alkuperäinen teoria.⁸⁸ Granten konstruktio osoittaa selvästi teorian spekulatiivisuuden sekä sen, että teoria perustuu oikeusjärjestyksen ulkopuolisiin tekijöihin ja tavoitteisiin. Nämä näyttävät olleen aikanaan hyvinkin reaalisia ja ajankohtaisia Ruotsissa, joten janusteoriaa on pidettävä niiden eräänlaisena tieteellisenä (tai kvasitieteellisenä) ilmentymänä.

g) Edellä on viitattu siihen, että janusteoria muistuttaa eräissä suhteissa germanistien oppeja. Sen mukainen kunnan toimialan jakajaisuus tuo taas mieleen Petersin em. konstruktion. Lähtökohdiltaan ja lopputuloksiltaan janusteoria kuitenkin on aivan erilainen kuin saksalaiset teoriat. Tämä johtuu siitä, että valtion ja kuntien suhde, joka hallitsi saksalaisia teorioita, ei ole ollut Ruotsissa samanlainen ongelma kuin Saksassa. Valtio ja kunta eivät ole olleet siellä oikeudellisesti vastakkaisia eivätkä edes erillisiä. Valtio ei ole Ruotsissa, kuten ei Suomessakaan, irtaantunut yhteiskunnasta ja sen oikeusjärjestyksestä. Kuntien toiminta on nähty myös janusteorian mukaan julkisen vallan käyttönä. Tämän vuoksi keskeiseksi ongelmaksi ovat muodostuneet kunnan ja yksityisten väliset suhteet, mihin myös janusteorian vaikutukset lähinnä kohdistuvat. Kuntien omien ja toimeksisaantitehtävien mukaista jakoa ei Ruotsin oikeustieteessä ole milloinkaan tehty. Sundberg toteaa nimenomaan, ettei Ruotsin oikeus edellytä tällaista jakoa.⁸⁹

h) Kuntien itsehallinnon (självstyrelse) ei ole katsottu vaativan paikallisten tehtävien antamista kuntien hoidettaviksi, mutta ei myöskään estävän paikallisten tehtävien antamista kunnille eikä rajoittavan näiden tehtävien hoidon sääntelyä. Tosin Sundberg on esittänyt, että itse-

tilalle on tullut kvalitatiivinen. Varsinainen sosiaalihuolto kuuluu kuitenkin edelleen erityislainsäädännön alaan.

⁸⁷ Ks. *Herlitz*, Några kommunalrättsliga principfrågor s. 4—11.

⁸⁸ Ks. *Grante* s. 41—96. Hänen mukaansa (s. 91—94) toiminnan yksityis- ja julkisoikeudellinen luonne riippuu siitä, onko toiminnasta säädetty yksityis- vai julkisoikeudellisissa normeissa.

⁸⁹ Ks. *Sundberg*, Stapelstadsrätten s. 429—432.

hallinnolla, joka syntyi porvarillis-liberalistisena institutiona, tavoiteltiin sen syntyessä kuntien vapautta. Tämän vapauden rajoittamisen, jota koskevalle jo v. 1943 julkistetulle kirjoitukselle Sundberg antoi otsikon »Den kommunala självstyrelsens avveckling», hän tuomitsee poliittisena ilmiönä, mutta ei nähdäkseni näe kehitystä Ruotsin oikeuden vastaisena.

12 LUKU

KUNNAN ASEMA SUOMEN OIKEUSTIETEEN KUVAAMANA

1. Nordström

Kunnan asemaa koskevalla tutkimuksella on Suomen oikeustieteessä vanhat perinteet. Ensimmäinen aihetta koskeva tutkimus oli näet v. 1832 ilmestynyt J. J. *Nordströmin* professorin virkaa varten esittämä väitöskirja »De municipiorum in Fennia constitutione» (ruots. Skildring af municipal-förvaltning i Finland). Tämä historiallinen tutkimus ansaitsee tulla mainituksi tässä yhteydessä paitsi sen takia, että se on ensimmäinen aihetta koskeva tutkimus Suomessa, myös siksi, että Nordström siinä erityisesti korosti Ruotsi-Suomen kuntien aseman yksilöllisyyttä ja varoitti tästä syystä tekemästä siitä johtopäätöksiä toisten maiden oikeuden perusteella.¹

2. Hermanson

a) Kunnan asemaa koskevan systemaattisen tutkimuksen perustan loi Suomessa kuitenkin vasta *Hermanson*. Hänen hallinto-oikeuden luentojensa V luku on nimeltään »Samfund, som i kraft af egen rätt ega utöfva offentlig myndighet».² Tässä luvussa, jonka nimestä jo ilmenee hänen käsityksensä valtion ja kunnan suhteista, hän käsittelee ensiksi käsitettä »själfstyrelse» sekä kunnallisia yhdyskuntia yleensä.

Hemansonin mukaan³ kaikki julkinen valta kuuluu valtiolle, joka on »ett samfund af människor, förenade under en egen och varaktig

¹ Ks. *Nordström* s. 14—15.

² Ks. *Hermanson* s. 243.

³ Ks. *Hermanson* s. 1—8 sekä 243—247.

makt på ett visst landområde». Kun valtiovalta on yhteiskunnan kaikkien jäsenten yhteisiä tarkoituksia varten, sen subjektina eivät voi olla yksilöt, ei edes yksi henkilö, (jolla Hermanson tarkoittaa monarkkia). Valtiovallan subjektina on valtio itse oikeushenkilönä. Ihmisiä tarvitaan kuitenkin käyttämään valtiovaltaa ja siihen kuuluvia oikeutuksia. Näitä ihmisiä sanotaan esivallaksi sekä valtion orgaaneiksi. Monarkki ja virkamiehet ovat samanlaisia orgaaneja. Kun valtiovalta luo velvoituksia toisille, täytyy orgaaneilla olla subjektiivinen oikeus valtaan, koska yhteiskunnan jäsenillä ei muuten olisi velvollisuutta noudattaa sitä, mitä orgaanit käskivät. Oikeus käyttää valtiovaltaa yleensä, siis koko laajuudessaan, kuuluu monarkioissa hallitsijalle, jolla on oma, yleinen oikeus käyttää valtiovaltaa. Virkamiehillä, samoin kuin tasavallassa presidentillä, on sen sijaan ainoastaan toimivalta (behörighet) käyttää tiettyjä valtiovaltaan kuuluvia oikeutuksia. Tällaista oikeutusta Hermanson kutsuu nimellä offentlig myndighet. Virkamiesten toimivalta on vieraan oikeuden käyttämisestä. Kunnilla on sen sijaan kuten monarkilla, oma oikeus käyttää valtiovaltaan kuuluvia oikeutuksia.

Julkisen vallan käyttäminen on sekä oikeus että velvollisuus. Julkista valtaa on käytettävä niin kuin julkiset tehtävät vaativat. Vallan käyttäjän on kuitenkin itsensä ratkaistava, mitkä nämä julkisten tehtävien vaatimukset ovat.

b) Valtio on siis Hermansonin mukaan subjektoitu julkinen valta, jonka käyttöoikeus monarkiassa, jollainen Suomi oli Hermansonin luodessa itsehallinto-teoriansa, kuului hallitsijalle. Julkinen valta on Hermansonilla substanssi, johon, eikä oikeusjärjestykseen normijärjestelmänä, velvollisuus käyttäytyä käsketyllä tavalla perustuu. Oikeusjärjestyksessä ainoastaan säädetään (todetaan), kenen tai minkä orgaanin käytettävissä julkinen valta on.⁴

Julkinen valta kuuluu Hermansonin mukaan monarkioissa hallitsijalle, joka on asetettu julkisen vallan käyttäjäksi. Hallitsijalla on oma

⁴ Aikaisemmin on todettu, että julkisenkin vallan käyttäminen perustuu Hermansonin mukaan oikeusjärjestykseen. Itse valta ei siis kuitenkaan hänen mukaansa ole lähtöisin oikeusjärjestyksestä, vaan sen takaa valtiosta, joka on konstruoitu subjekti. En ole riittävästi perehtynyt Hermansonin oikeutta koskeviin mielipiteisiin, joten en voi niihin tässä sen yksityiskohtaisemmin puuttua. Oikeus on hänen mukaansa joka tapauksessa yhteiskunnallisen todellisuuden ulkopuolella oleva ilmiö.

itsenäinen eikä delegoitu oikeus valtaan.⁵ Hallitsijan valta voi kuitenkin olla rajoitettu. Hallitsijalle kuuluvaa julkista valtaa voivat rajoittaa a) kansan, tiettyjen kansanluokkien tai kansanedustajiston oikeus osallistua lainsäädäntöön, b) yksityisten lakiin perustuvat vapaudet ja oikeudet, c) kunnallisten yhdyskuntien oikeus itsehallintoon (själfstyrelse) ja d) hallitsijalta pidätetyt ja julkisille viranomaisille luovutetut valtiovaltaan kuuluvat oikeutukset, esim. tuomiovalta. Muiden kuin hallitsijan käyttöön luovutettu valtiovalta on vierasta valtaa, ellei sitä ole luovutettu yhteiskunnan jäsenille, joita varten valtiovalta on olemassa. Näidenkin käyttöön luovutettu valtiovalta on kuitenkin delegoitua (alunperin toiselle kuuluvaa) valtaa.

Yhdyskunnan, siis esim. kunnan, oikeus itsehallintoon on Herman-sonin mukaan näin ollen »en egen rätt för samhället att, inom de gränser statens lag utstakar, utöfva offentlig makt till vidtagande af de åtgärder, som detta samhällets uppgifter och intressen kräfva».⁶

c) Tästä määritelmästä näkyvät seuraavat yhdeksän tuntomerkkiä, jotka itsehallinnolla Hermansonin mukaan on:⁷

1) itsehallintoyhdyskunta käyttää julkista valtaa (delegoitua valtiovaltaa), missä suhteessa se muistuttaa valtiota;

2) itsehallintoyhdyskunnan käytettävänä oleva julkinen valta määräytyy valtion lakien mukaan. Tässä suhteessa itsehallintoyhdyskunta eroaa valtiosta, jolle on olennaista, että se itse määrää laista, jonka nojalla sen valtaa käytetään. Tämän vuoksi valtio voi harkintansa mukaan laajentaa ja rajoittaa itsehallintoyhdyskuntien oikeutta;

3) itsehallintoyhdyskunnalla on oma oikeus julkisen vallan käyttöön. Se käyttää sitä omien etujensa tai tarkoitustensa tyydyttämiseen. Tämä on mahdollista sen vuoksi, että valtio, jonka tarkoituksia varten julkinen valta on olemassa, on katsonut etujensa mukaiseksi delegoida valtaansa pienemmille yhdyskunnille näiden etujen tyydyttämiseksi. Näiden yhdyskuntien itsehallinto-oikeus on subjektiivinen, julkinen oikeus. Itsehallintoyhdyskunta on tämän oikeuden subjekti;

4) itsehallinto-oikeus ei edellytä, että yhdyskunnalla on oltava oikeus ryhtyä kaikkiin toimenpiteisiin, joita sen edut vaativat; valtio on voinut pidättää itselleen tiettyjen etujen tai tavoitteiden toteuttamisen;

⁵ Ks. *Hermanson* s. 5—6 ja 14 ja *sama*, *Finlands ständer*, Bilaga II s. VIII—XV.

⁶ Ks. *Hermanson* s. 247.

⁷ Ks. *Hermanson* s. 247—253.

5) itsehallinto käsittää toimeenpanovaltaan kuuluvat oikeutukset, sillä toimeenpanovalta käsittää juuri oikeuden ryhtyä toimenpiteisiin oikeusjärjestyksen rajoissa. Käsitteeseen itsehallinto sisältyy näin ollen välttämättömästi oikeus ryhtyä hallintotoimenpiteisiin;

6) itsehallinto-oikeus voi sisältää luonnettaan menettämättä tietynlaajuisen oikeuden autonomiaan, antaa oikeussääntöjä, mutta ei oikeutta itse määrätä laista, johon se perustuu;

7) itsehallinto edellyttää, että itsehallintoyhdyskunta saa hoitaa asioitaan niin kuin se itse harkitsee etujensa vaativan, mikä merkitsee sitä, että sen ei tarvitse valtion viranomaisilta vastaanottaa määräyksiä siitä tavasta, miten sen on hoidettava asioitaan. Tämä vaatimus on johdettavissa myös siitä, että itsehallintoyhdyskunnalla on oma oikeus julkisen vallan käyttämiseen. Harkinnanvapaudessa itsehallintoyhdyskunnat ovat eri asemassa kuin virkamiehet, joilla on vain toimivalta käyttää julkista valtaa. Lailla voidaan kuitenkin rajoittaa tätä kuntien harkintavapautta ja oikeuttaa hallintoviranomaiset määräämään, miten kuntien on tiettyssä asiassa meneteltävä. Kun kunta voi vuoden 1865 MKunA:n mukaan päättää perustaa tai olla perustamatta kansakoulun, valtion viranomaiset eivät voi velvoittaa kuntia ryhtymään toimenpiteisiin niiden perustamiseksi. Laissa sen sijaan voidaan säätää kunnille velvollisuuksia tässä niin kuin muissakin suhteissa;

8) itsehallintoyhdyskunta ei kuitenkaan voi jättää käyttämättä sille annettua julkista valtaa, esim. päättää, ettei se lainkaan pidä kuntakokouksia tai ylläpidä kunnallishallintoa. Tämä johtuu siitä, että julkiseen viranomaisvaltaan sisältyy velvollisuus käyttää sitä, kun julkiset tehtävät niin vaativat;

9) itsehallintoyhdyskunta on valtion orgaanien valvonnan alainen. Tämä johtuu jo asian luonteesta, siitä, että julkisen viranomaisvallan käyttämiseen on paitsi oikeus myös velvollisuus. Näin ollen liittyy yhdyskunnan itsehallinto-oikeuteen myös velvollisuus käyttää julkista viranomaisvaltaa, kun yhdyskunnan etujen harkitaan sitä vaativan. Tämän velvollisuuden laiminlyönti on valtion oikeusjärjestyksen rikkomista. Hermanson siis edellyttää, että itsehallintoyhdyskunnalle voi ainoastaan lainsäätäjät asettaa tällaisen velvollisuuden, mikä ilmenee jo 7. kohdasta. Itsehallintoyhdyskunnan on myös käytettävä viranomaisvaltaansa lain edellyttämällä tavalla. Kun itsehallintoon liittyy oikeusjärjestyksen asettamia velvollisuuksia, on luonnollista, että valtion organit valvovat yhdyskuntaa ja ryhtyvät toimenpiteisiin sen toi-

miessa oikeusvelvollisuutensa vastaisesti. Hermanson toteaa, että lakimme säännökset valtion orgaanien harjoittamasta valvonnasta ovat kuitenkin hyvin puutteelliset. Se, että viranomaisten oikeus ryhtyä valvontatoimenpiteisiin oli tehty riippuvaksi yksityisen aloitteesta, näyttää tuottaneen Hermansonille selitysvaikeuksia. Itsehallinnon asema hänen konstruktiossaan näet edellyttää, että viranomaiset voisivat omaaloitteisesti ryhtyä tällaisiin toimenpiteisiin.

d) Itsehallintoyhdyskuntia voi Hermansonin mukaan olla kahdentyyppisiä: 1) sellaisia, joiden itsehallinto-oikeus käsittää tiettyjen asioiden hoitamisen ja 2) sellaisia, joilla on yleinen oikeus asioittensa hoitamiseen. Kunta on viimeksimainitun tyyppinen yhdyskunta. Kunnalla tai kunnallisella yhdyskunnalla laajemmassa merkityksessä Hermanson ymmärtää yhdyskuntaa, »som, bestående af de genom ett ortsintresse förenade, eger rätt till själfstyrelse på en del af statens område.»⁸ Kunnallinen yhdyskunta täyttää siis edellä mainitut yhdeksän itsehallintoyhdyskunnan tuntomerkkiä. Kuntien erityistuntomerkit, joiden perusteella ne eroavat muista itsehallintoyhdyskunnista, ovat Hermansonin mukaan seuraavat neljä:⁹

1) kunnallisen yhdyskunnan muodostavat paikallisintressin yhdistämät henkilöt. Paikallisintressinä voi olla paitsi alueella asuminen, myös maan omistaminen ja viljeleminen, kiinteistön hallitseminen jne, sekä elinkeinon harjoittaminen;

2) kunnallinen yhdyskunta saa, ellei laissa ole rajoituksia, käyttää sille annettua julkista viranomaisvaltaa kaikkia niitä tarkoituksia varten, jotka kuuluvat paikallisintressiin. Paikallisintressiin eivät kuulu yhdyskunnan jäsenten kaikki intressit, vaan ainoastaan ne intressit, jotka ovat yhteisiä yhdyskunnan kaikille jäsenille sillä perusteella, että nämä liittyvät samaan alueeseen. Tästä seuraa, että itsehallinto-oikeuden subjekteja eivät ole yhdyskunnan yksityiset jäsenet, vaan tänä subjektina on yhdyskunta itse oikeushenkilönä;

3) kunnallisen yhdyskunnan oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin ei ole rajoitettu tiettyihin paikallisintresseihin kuuluviin tarkoituksiin, vaan se sisältää jokaisen paikallisintressin käsittämän tehtävän, ellei laissa ole säädetty poikkeusta;

4) kunnalliselle yhdyskunnalle on olennaista alue, jolla se voi har-

⁸ Ks. Hermanson s. 253.

⁹ Ks. Hermanson s. 253—255.

joittaa itsehallintoa. Tämä seuraa jo määritelmästä. Kunnallinen yhdyskunta voi tämän vuoksi käyttää valtaansa jokaiseen, joka oleskelee sen alueella, ei ainoastaan omiin jäseniinsä. Tässä suhteessa kunta muistuttaa valtiota. Kunnan oikeus käyttää valtaansa muihin kuin jäseniinsä ei ulotu kuitenkaan kunnan kaikkiin valtaoikeuksiin. Niinpä kunta voi verottaa ainoastaan jäseniään.

e) Maalaiskuntien toimivaltaa käsitellessään Hermanson jakaa kunnan tehtävät kahteen ryhmään:¹⁰ 1) omiin asioihin ja 2) valtion asioihin, jotka kuuluvat maalaiskunnan hoidettaviksi. Omiin asioihin kuuluvat tehtävät, jotka kunta kunnallisasetuksen mukaan voi oman harkintansa mukaan ottaa hoitaakseen ja hoitaa siten kuin se katsoo tarkoitustensa vaativan. Lailla kuitenkin voidaan tehdä rajoituksia em. suhteissa, kuten jo on todettu. Omat asiat Hermanson käsittää laajasti. Kunnan omia asioita ovat kunnan jäsenten yhteiset talous- ja järjestysasiat. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan Hermansonin mukaan »sådana angelägenheter, som kräfvä meddelandet af politiföreskrifter, d.v.s. föreskrifter, vilka inskränka den enskildes handlingsfrihet utan att dock gifva upphof åt själfständiga rättigheter». Järjestysasioihin kuuluu järjestyssääntöjen antamisen lisäksi myös yksittäistapauksellisia toimenpiteitä. Talousasioita Hermanson ei katso voivansa »ainakaan tällä hetkellä» määrittellä muuten kuin sanomalla, että ne ovat vastakohtina lakikysymyksille.

Valtion asioita ovat Hermansonin mukaan ne, »hvilka böra anses för statens, och hvilka kommun är skyldig att handhafva för statens räkning, altså uteslutande med fästadt afseende å hvad statens intressen kräfvä».

Kunnan omien ja sen suoritettavina olevien valtion tehtävien primäärisen eron Hermanson näkee siis organisatorisena, valtion ja kuntien orgaanien välisenä riippumattomuutena tai riippuvuutena. Esimerkkinä valtion tehtävistä Hermanson mainitsee (silloiseen) asevelvollisuuslakiin perustuvan kuntien velvollisuuden maksaa avustusta asevelvollisten omaisille (primäärisesti varallisuuspiiriin kohdistuvan tehtävän) ja kuntien velvollisuuden huolehtia rokotuksesta (primäärisesti ehkä orgaanitehtävän). Hänen mukaansa rokotuksen toimittamisessa ja köyhäinhoidon antamisessa, mikä viimeksi mainittu tehtävä kuuluu kunnan omiin, mutta erityisesti säänneltyihin tehtäviin, on olennainen

¹⁰ Ks. Hermanson s. 270—275.

ero, vaikka päällisin puolin katsoen ei siltä näyttäisikään. »Men redan de ord, som författningarna i de skilda fallen begagna, gifva vid handen, att en skilnad eger rum. — — — Fattigvården är förklarad höra till kommunens hushållningsangelägenheter. Vaccinationsförfattningen innebär: det åligger kommunen gentemot staten att handhafva vaccinationen, på sätt statens myndigheter närmare föreskrifva.» Hermanson näyttää siis lähtevän siitä, että kunnan omilla tehtävillä ja sen hoidettaviksi annetuilla valtion tehtävillä on aineellinen tai laatuero. Hän ei kuitenkaan lähemmin selitä, mikä tämä ero asiallisesti on. Mahdollista näet voisi olla, että ero johtuisi vain säädösten kirjoittajien käyttämistä erilaisista ilmaisuista. Tähän viittasi se, että myös rokotus oli mainittu kunnallisasetuksessa kunnan tehtävänä samalla tavoin kuin köyhäinhoitoon.¹¹ Tämä seikka, jota Hermanson ei mainitse, näyttäisi kumoavan säädösten sanamuotoon perustuvan erilaisuuden. Hermansonin toteama kunnan omien ja valtion tehtävien ero jää tältä osin näin ollen perustelemattomaksi olettamukseksi. Avustuksen maksamisvelvollisuus asevelvollisten omaisille on sen sijaan eri asemassa, koska tämä velvollisuus johtuu valtion tehtäväpiiriin kuuluvista tehtävistä.

Hermansonin käsitys on esitetty 1800-luvun lopulla. Sen jälkeen hän ei esittänyt varsinaisesti uutta. Hänen Suomen nykyistä valtiosääntöä koskevassa valtiosääntöoikeuden oppikirjassaan kunnan asema on esitetty em. konstruktioiden mukaisesti.^{11a}

f) Hermansonin kunnan asemaa koskevat käsitykset ovat pääosiltaan ymmärrettävissä ilman selityksiä. Hänen käsityksensä ja se muoto, jossa hän ne esitti, looginen konstruktio, voidaan sen sijaan selittää vain hänen omaksumastaan metodista lähtien. Käyttämänsä metodin, jonka hän oli omaksunut lähinnä *Labandilta*, Hermanson on itse kuvannut seuraavasti Suomen säätyjä koskevan valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen alkusanoissa:¹² » — — — statsrätten, liksom hvarje annan till lagfarenheten hörande disciplin, skall hafva till uppgift utläggning af gällande lag; att denna uppgift ej kann fullföljas annorlunda än genom användande af riktiga begrepp (harv. Hermansonin); att man därför måste känna betydelsen af de begrepp hvilka man använder; — — — samt att man, om man träffat de riktiga begreppen, skall kunna vara

¹¹ Ks. 1865 MKunA 6 §.

^{11a} Ks. *Hermanson—Kaira* s. 86—89.

¹² Ks. *Hermanson*, *Finlands ständer*, numeroimattomilla sivuilla olevat alku-sanat.

i stånd att klart inse hvad som är enligt med lag äfven der uttyckligt standgande saknas.» Eräässä toisessa yhteydessä Hemanson korosteti totea, miten tämän käsitteen muodostuksen on tapahduttava:¹³ »En juridisk konstruktion måste således sjelf vara grundad på innehållet af den gällande lagen.» Tämä on Hermansonin mielestä tärkeätä sen vuoksi, että »den juridiska formen, i hvilken ett och samma syftemål fullföljes, är annan i det förra än i det senare systemet.»

Näistä Hermansonin omista lausumista voidaan siis päätellä, että hänen itsehallintoa ja kuntaa koskevat konstruktionsa ja käsitteensä on tehty nimenomaan niiden muodostamisaikana voimassa olleen Suomen oikeuden mukaan, mikä ei ilmene ainakaan selvästi asianomaisesta yhteydestä.

Selvittäessään eräässä yhteydessä,^{13a} miksi ruotsinkielessä käytetään käsitettä *själfstyrelse*, jolla tarkoitetaan sitä, että yhdyskunnalla on oikeus antaa omissa asioissaan määräyksiä tietyille orgaaneille, kun taas saksan kielessä käytetään käsitettä »*Selbstverwaltung*», millä puolestaan tarkoitetaan sitä, että yhdyskunnalla on oikeus itse hoitaa asioitaan, Hermanson ei näytä tunnustavan sitä suurta eroa kuntien asemassa, mitä nämä käsitteet ilmaisevat. Hän näet toteaa, että termeillä ilmaistaan samaa asiaa. On kuitenkin aivan selvä, että »*själfstyrelse*» ja »*Selbstverwaltung*» ovat eri käsitteitä. Edelliseen ei sisälly valtion ja kunnan vastakohtaisuutta¹⁴, kun taas jälkimmäinen ilmaisee juuri tätä.

Kaikesta huolimatta on todettava, että kunnan asema Suomessa voitiin staattisesti esittää Hermansonin tavalla. Kun tuntee Hermansonin metodin, ei myöskään voi esittää vastaväitteitä siitä, että hän käsitteistä, jotka hän muodosti Suomen oikeuden mukaan, teki oikeudellisia johtopäätöksiä. Hermansonin mukaan sen paremmin itsehallinnon käsite kuin kuntien itsehallintokaan Suomessa eivät ole epäselviä eivätkä ongelmallisia.

Hermansonin konstruktion vaikeaselkoisuus liittyy hänen käsityksiinsä valtiovallan perustasta sekä valtion ja oikeusjärjestyksen keskinäisistä suhteista. Vaikka oikeusjärjestys Hermansonin mukaan sääntelee oikeudellista tapahtumista, niin että yksityisten oikeusasema samoin kuin valtion elinten ja muiden julkisten viranomaisten kompetenssi

¹³ Ks. *Hermanson, Äänestyslausunto*.

^{13a} Ks. *Hermanson, Svensk konungamakt s. XVI—XVII*.

¹⁴ Tämä ilmenee edellisessä luvussa selostetusta *Sundbergin* terminologiasta.

perustuu siihen, valtiovalta eli siis julkinen valta ei hänen teoriasaan perustu oikeusjärjestykseen, vaan on olemassa sen ulkopuolisena substanssina, normien säännellessä ainoastaan julkisen vallan käytön. Kuten edellä on todettu, valtiovalta Hermansonin mukaan kuuluu valtiolle, joka taas ei ole itse asiassa muuta kuin subjektoitu valtiovalta. Tämä Hermansonin metodin mukainen oikeudellisten ilmiöiden, myös oikeudellisen tapahtumisen, esineellistäminen tuottaa selittämisvaikeuksia oikeusjärjestyksen funktionaalisessa kuvaamisessa. Toinen Hermansonin konstruktion ymmärtämismvaikeus liittyy hänen — Suomen silloisen oikeusjärjestyksen pohjalta — esittämäänsä väitteeseen, että valtiovallan käyttäminen kuului ensisijaisesti monarkille, jolla oli korkein valta valtiossa. Kansaa edustavien elinten oikeusjärjestykseen perustuva toimivalta rajoitti siis monarkin periaatteessa täydellistä valtaa.¹⁵ Hallitsija valtiovallan tosiasiallisena subjektina oli näin ollen säätyjen hyväksymien ja hallitsijan antamien lakien sitoma. Kuntien oma oikeus monarkille lähtökohtaisesti kuuluvan valtiovallan käyttämiseen perustui oikeusjärjestykseen. Itsehallinnon tuntomerkit tulivat nimenomaan itsehallintoyhdyskuntien ja valtion suhteiden osalta (kohdat 7—9) vaikeasti selitettäviksi ja ainakin päällisin puolin katsoen ristiriitaisiksi, vaikka ne ovat yksinkertaisesti selitettävissä sillä, miten kuntien asema on säännelty laissa, johon se perustuu.

Hermansonin valtiokäsitteen kaksimerkityksisyys ilmenee myös siinä, että hän katsoo kuntien oikeuden itsehallintoon olevan julkinen subjektiivinen oikeus, jolla hän tarkoittaa lakiin perustuvaa valtaa. Kuntien oikeus itsehallintoon oli kuitenkin suojattu vain hallintoa, so. hallitsijaa ja hallintoviranomaisia vastaan, ei sen sijaan lainsäätäjää eli säätyjä ja hallitsijaa vastaan. Näin ollen kuntien itsehallinto subjektiivisena oikeutena valtioon nähden ulottui ainoastaan hallitsijaan ja hallintokoneistoon, eikä valtioon kokonaisuudessaan. Kuten edellä havaitaan, itsehallinto merkitsi suojattua asemaa ja disponoimisoikeutta lain rajoissa, ei sen sijaan täydellistä vapautta määrätä itsehallinnon piiriin kuuluvasta paikallishallinnosta.

Edellä mainituilla varauksilla ei ole kuitenkaan haluttu mitätöidä Hermansonin osuutta kunnan aseman ensimmäisenä ja toistaiseksi ainoana syvemmälle menneenä kuvaajana Suomen nykyisen hallintojärjestelmän aikana. On erityisesti korostettava sitä, että Hermanson

¹⁵ Ks. *Hermanson*, *Finlands ständer* s. 144—149.

kuvasi kunnan asemaa kuvaamishetkellä voimassa olleen Suomen oikeuden mukaan, eikä esitellyt kunnan asemasta muualla tehtyjä konstruktioita ja käsitteitä ja tehnyt näistä johtopäätöksiä Suomen oikeuteen nähden. Arvostella voidaan sen sijaan sitä, että Hermanson siirsi monarkkisen valtion oikeusjärjestykseen perustuvan konstruktionsa tasavaltaiseen valtioon, johon se ei luonnostaan sovellu. Hermansonin konstruktio ei tosin sovellu kunnan funktionaalisen aseman kuvaamiseen. Hermansonin konstruktion tekoaikana 1800-luvun loppupuolella ajankohtaisinta ja tärkeintä epäilemättä oli valtion ja kunnan suhteiden sekä yleensä kunnan aseman staattinen esittäminen.

3. Ståhlberg

a) Kunnallisoikeudellisen tutkimuksemme perustajana ei kuitenkaan yleisesti pidetä Hermansonia, huolimatta hänen asemastaan nykyisen kuntajärjestelmämme ensimmäisenä tutkijana, vaan *Ståhlbergia*. Tämä Ståhlbergille annettu arvoasema ei perustu hänen merkitykseensä kunnan ja valtion suhteiden eikä kunnan kokonaisaseman selvittäjänä, vaan hänen maalaiskuntain hallinnosta kirjoittamaansa, kolmena painoksena ilmestyneeseen kommentaariateokseen ja hänen asemaansa KunL:n yhtenä laatijana.¹⁶ Merkityksellisellä sijalla Ståhlbergin kunnallisoikeudellisessa tuotannossa ovat ne lainvalmistelukunnan lausunnot ja muissa yhteyksissä syntyneet mietinnöt, joiden laatimiseen hän osallistui.¹⁷ Nämä ovat kuitenkin suurelta osin oikeuspoliittisia, joten niistä eivät aina selvästi ilmene Ståhlbergin sen paremmin kuin muidenkaan laatimiseen osallistuneiden voimassa olevaa oikeutta koskevat käsitykset.

Kunnan kokonaisasemaa koskeva Ståhlbergin tuotanto rajoittuu pääasiassa niihin yleisiin itsehallintoa ja kunnallista itsehallintoa koskeviin toteamuksiin, jotka on esitetty Suomen hallinto-oikeuden yleisessä osassa.¹⁸ Näissä Ståhlberg asettuu yleensä samalle kannalle kuin Hermanson. Itsehallinto on hänen mukaansa kuntain tai muiden toimialallaan itsenäisten yhdyskuntain valtion valvonnan alaisena toimi-

¹⁶ Kunnallislainsäädännön koonnan valmisteli lainvalmistelukunnan III jaosto, jonka jäseninä olivat *Ståhlberg* ja *Kastari*. Ks. *LvK* 1945:1 s. 4 ja *Kuus-koski—Hannus* s. 7—8.

¹⁷ Ks. *Salonen*.

¹⁸ Ks. *Ståhlberg* s. 248—313.

tettavaksi annettua hallintoa.¹⁹ Valtionhallinto ja itsehallinto muodostavat yhdessä hallinnon, jolla »tarkoitetaan sitä, kun valtio voimassa olevan lain, oikeusjärjestyksen rajoissa toimii tehtävänsä ja tarkoituksensa toteuttamiseksi.»²⁰ Kuntien valta on siis Ståhlbergin mukaan valtiosta peräisin olevaa valtaa ja itsehallinto perimmiltään valtion toimintaa. Ståhlberg ei sen sijaan monarkkisenkaan valtiomuodon aikana Hermansonin tavoin pitänyt monarkkia valtiovallan primäärisenä haltijana, vaan näki hallitsijan ainoastaan orgaanina.²¹ Kun valtio oli hänellä abstraktisempi kuin Hermansonilla, on ymmärrettävissä, että hän säilytti tämän monarkkisen valtion aikana luomansa konstruktion senkin jälkeen kun Suomi oli tullut tasavallaksi, jossa valtiovalta kuuluu kansalle.

Ståhlberg määrittelee kunnan määrättyyn alueeseen liittyväksi alueyhdyskunnaksi, »jolle valtio on jättänyt osan julkista hallintoa itsenäisesti toimitettavaksi valtion säätämän lain rajoissa ja valtiovalvonnan alaisena».²² Kuntien itsehallinto käsittää ainoastaan hallintotehtävät. Oikeussääntöjen antamiseen ja lainkäyttötehtävien hoitamiseen kunnat tarvitsevat erityisen valtuutuksen.²³

b) Kunnan kunnallislakeihin perustuvan toimialan Ståhlberg käsittää laajasti. Toimialan määräytymistä hän ei rakenna konstruktiivisesti, vaan katsoo sen riippuvan siitä, onko asia yhteinen talous- ja järjestysasia. Sitä, milloin asia on tällainen, hän kuvailee, ei määrittele. Käsityksensä kunnan toimialasta samoin kuin muistakin sellaisista kunnan asemaan liittyvistä kysymyksistä, jotka tulevat käytännössä ratkaistaviksi, Ståhlberg perustaa käytännön kannanottoihin. Eriytisesti on huomattava, että Ståhlberg näkee kunnan toimialan kunnallislakeihin ja erityislakeihin perustuvana kokonaisuutena.²⁴

c) Ståhlberg jakaa kunnan tehtävät kahteen ryhmään a) varsinaisiin kunnallisasioihin ja b) valtionehtäviin, jotka nekin kunnan tulee »toimituttaa omilla viranomaisillaan ja omalla kustannuksellaan, mikäli valtio ei ole sitä varten myöntänyt varoja». Ståhlbergin mukaan varsinaisten kunnallisasioiden ja valtion tehtävien ero on organisatorinen,

¹⁹ Ks. Ståhlberg s. 254.

²⁰ Ks. Ståhlberg s. 3.

²¹ Ks. Ståhlberg 1 p. s. 39—42.

²² Ks. Ståhlberg s. 254.

²³ Ks. Ståhlberg s. 254—255.

²⁴ Ks. Ståhlberg s. 269—272 ja sama, Lait ja asetukset s. 52—72 ja 111—150.

jälkimmäisissä »on kunnallisten viranomaisten noudatettava, mitä valtion hallitus tai viranomaiset määräävät». Valtion tehtävistä Ståhlberg mainitsee esimerkkinä henkikirjoituksen, valtiopäivävaaleihin ym. nähdessä kunnallislautakunnalle uskotut sekä maistraatilla olevat tehtävät.²⁵ Häenkään ei kuitenkaan mainitse, mihin omien ja valtion tehtävien ero perustuu.

d) Ståhlberg korostaa, samoin kuin Hermanson, valtion ja kunnan suhteista puhuessaan itsehallintoyhdyskunnille kuuluvan vallan johdettua luonnetta. Tämä ilmenee kunnan asemaan liittyvien käytännön ongelmien yhteydessä lähinnä valtionvalvontaa koskevasta esityksestä.²⁶ Valtionvalvonnan oikeutuksen Ståhlberg johtaa siitä, että kunta on velvollinen käyttämään saamaansa julkista valtaa julkisten etujen tyydyttämiseksi. Perustelu on siis sama kuin Hermansonin käyttämä ja pyrkii selvittämään kaksi vastakkaista tavoitetta, kunnan riippumattomuuden ja riippuvuuden valtiosta. Riippuvuuteen kuuluu Ståhlbergin mukaan a) että valtion lainsäädäntö järjestää kunnan itsehallinnon ja b) että valtio valvoo sitä. Valtionvalvontaa, joka ilmenee kolmella eri tavalla, on harjoitettava jatkuvasti viran puolestakin. Ståhlberg ei mainitse, missä tapauksissa tämä aktiivinen valvonta tulee kysymykseen, mutta hän tarkoittanee sillä yhtä valvonnan kolmesta ilmeneismuodosta, valtion viranomaisten toimesta tapahtuvaa tietojen hankkimista. Muut ilmenemismuodot ovat alistus ja valitus. Valtionvalvonnasta saa Ståhlberginkin esityksestä varsin ristiriitaisen käsityksen. Hänen omat johtopäätöksensäkin ovat osittain tällaisia. Tämä johtuu epäilemättä siitä, että itsehallintokäsitteestä lähtien Ståhlberg näkee valtionvalvonnan valtion ja kunnan välisenä ongelmana, vaikka kunnan (viranomaisten) toiminnan valvonta on lainsäädännössämme tärkeimmiltä osin nähty kunnan ja sen jäsenten välisenä ongelmana ja jätetty kunnan jäsenten tehtäväksi, niin kuin Ståhlbergin kunnallisvalitusta koskevasta esityksestä ilmenee.

e) Ståhlberg ei kuitenkaan näe konstruktiotaan kunnan aseman kehittämisen esteenä. Oikeuspoliittisilta kannanotoiltaan Ståhlberg on laajan, mutta hallintokokonaisuuteen mukautuvan itsehallinnon kannalla. Hän ei pidä itsehallintoa itsearvona, vaan näkee sen paikallis- ja kansanvaltaisena ja tarkoituksenmukaisena organisoimista-

²⁵ Ks. Ståhlberg s. 273.

²⁶ Ks. Ståhlberg s. 274—279.

pana.²⁷ Ståhlberg ei myöskään näe Suomen oikeuden mukaisessa kunnan asemassa ratkaisemattomia ongelmia. Itsehallinnon käsite Suomen oikeudessa ei Ståhlbergin mukaan ole epäselvä. Hän mainitsee esittämänsä käsitteen tarkoittavan itsehallintoa oikeudellisessa merkityksessä. Alaviitteessä hän toteaa: »Paitsi tästä itsehallinnosta oikeudellisessa merkityksessä, puhutaan myöskin poliittisesta itsehallinnosta, jolla tarkoitetaan palkattomain luottamusmiesten käyttämistä yleensä hallinnon toimittamiseen.»²⁸ Ståhlbergillä itsehallinto poliittisessa merkityksessä ei siis ollut yksinomaan paikallishallintoa koskeva kysymys eikä siis oikeudellisen itsehallinnon vaihtoehto.

4. Myöhempi tutkimus

a) Kunnan aseman tutkimisessa tapahtui 1920-luvulta alkaen varsin jyrkkä kahtiajakaantuminen ns. tieteelliseen, teoreettisia kysymyksiä käsittelevään tutkimukseen ja »yhteiselle kansalle» tarkoitettuun, käytäntöä palvelevaan tutkimukseen.²⁹ Käytännöllisellä tutkimuksella tarkoitettaneen kunnan aseman selvittämisen yhteydessä käytäntöä varten kirjoitettua ja sitä välittömästi hyödyttävää tutkimusta ja teoreettisia kysymyksiä käsittelevällä tutkimuksella sellaisten ongelmien selvittämistä, jotka eivät ainakaan välittömästi liity käytäntöön. Molemmissa on kuitenkin kysymys teoreettisesta tieteestä siinä mielessä, että ne sisältävät yrityksen ymmärtää ja selittää tutkimuksen kohdetta, voimassa olevaa oikeusjärjestystä, eikä pyrkimystä muuttaa sitä.

b) Käytäntöä palvelevasta tutkimuksesta tarvitsee tässä yhteydessä todeta vain se, että se jatkaa Ståhlbergin luomia perinteitä kunnan asemaan liittyvien käytännössä esiintyvien kysymysten selvittelyssä. Tavallaan voidaan puhua Hermansoninkin perinteiden jatkamisesta. Hänhän myös selvitti kysymyksiä, jotka olivat esittämisaikanaan käytännölle tärkeitä, nimittäin kunnan suhdetta valtioon. Muutos tapahtui 1920-luvulta lähtien siinä suhteessa, että käytäntöä palvelevan tutkimuksen suorittajiksi tulivat käytännön kunnallismiehet, kun taas

²⁷ Ks. Ståhlberg, Suomen maalaiskunnasta.

²⁸ Ks. Ståhlberg s. 248.

²⁹ Ks. Kuuskoski—Hannus s. V, Kuuskosken alkusanat ensimmäiseen painokseen.

Hermanson oli tällä alalla lähinnä tutkija ja Ståhlberg oli sekä käytännön kunnallismies että tutkija.

c) Kunnan asemaan liittyvä »teoreettinen tutkimus» otti 1920-luvulta alkaen lähtökohdikseen ulkomaiden, lähinnä Saksan oikeustieteessä edellä selostetulla tavalla ja edellä mainituista syistä ongelmallisiksi ja erimielisyyksien kohteiksi tulleet kunnan asemaan liittyvät käsitteet tehden ne Suomenkin oikeudessa ongelmallisiksi ja ratkaisua kaipaaviksi. Tutkimuksessa tapahtui täten jossakin määrin oudoksuttava käänne. Aikaisemmassa tutkimuksessa ei oltu nähty kunnan asemassa Suomen oikeuden mukaan ratkaisemattomia ongelmia ja kunnan asemaan oli liitetty vain sellaisia käsitteitä, joiden ainakin katsottiin perustuvan Suomen oikeuteen. Nyt toiseen oikeusjärjestykseen perustuvat tai siihen liittyvät konstruktiot ja käsitteet muuttuivat yleispäteviksi ja muuttumattomiksi tekijöiksi, joiden sisältö ja merkitys oli selvitettävä ja voitiin selvittää oikeusjärjestyksen ulkopuolella. Näin todetuista käsitteistä pyrittiin sitten selvittämään Suomen oikeusjärjestyksen sisältö. Tulosten soveltuminen Suomen oikeusjärjestykseen on teoreettisessa tutkimuksessa jäänyt yleensä vain toteamisen varaan. Aina ei verifioimista edes ole pidetty tarpeellisenä. Tätä aina tälle vuosikymmenelle jatkunutta ilmiötä voidaan tavallaan pitää Hermansonin omaksuman ja oikeudelliseen tutkimukseemme juurruttaman käsitteellisen metodin jatkona. Etsimällä oikeat käsitteet pyrittiin ilmeisesti saamaan lähtökohdat kunnan aseman objektiiviselle selvittämiseksi. Lähtökohdaksi tuli tällöin kuitenkin saksalainen oikeustiede ja sen mukana Saksan oikeus. Siihen, mistä näissä käsitteissä ja erilaisissa käsityksissä oli kysymys, ei ole kiinnitetty huomiota. Hermansonin vaatimus konstruktion perustamisesta voimassa olevaan oikeuteen on sivuutettu. Tässä mielessä nyt puheena oleva teoreettinen tutkimus poikkeaa jyrkästi Hermansonin metodista tai ainakin hänen sille asettamista vaatimuksista.

d) HM:n antamisen jälkeen tapahtunutta kunnan aseman teoreettista tutkimusta on tarpeellista tässä seurata ainoastaan sen oikeutemme tuomien ongelmien osalta ja tältäkin osin vain sikäli, kuin se on näiden ongelmien selvittämiseksi tarpeen. Lähtökohdan tälle selvittelylle antaa se, mitä näistä ongelmista ja niiden aiheuttajista edellä muiden maiden oikeutta koskevassa selostuksessa on esitetty.

Kunnan aseman tutkimisen teoretisoituminen alkoi heti 1920-luvun alussa. Toisaalta oikeuskirjallisuudessamme alettiin pohtia itsehallin-

non olemusta ja muita kunnan asemaan liittyviä ns. teoreettisia ongelmia. Ensimmäinen tätä suuntausta edustava tutkija näyttää olleen *Willgren*, joka selosti laajasti em. ongelmia.³⁰ Selostus sinänsä ei tämänkään tutkimuksen lähtökohdista käsin anna aihetta huomaautuksiin. Siinä esitetään monia sellaisia kannanottoja, joihin asiallisesti voidaan edelleen yhtyä. Itsehallinnon katsotaan merkitsevän toimintaa valtion hyväksi eikä vapautta valtiosta. *Willgren* ymmärtäneen tällöin valtion laajasti ihmisten muodostamana yhteenliittymänä. Itsehallinnon ja varsinaisen valtionhallinnon eron hän näkee organisaatiossa eikä tehtävissä. Toisaalta hän kuitenkin jakaa kunnallislakeihinkin perustuvat kunnan tehtävät kahteen ryhmään.

Eräässä suhteessa *Willgren* käsittelee kuitenkin itsehallintoa niin kuin se olisi ensi sijassa teoreettinen kysymys. Sen, ettei roomalaisilla ollut itsehallintoa, hän katsoi johtuvan siitä, että »de romerska juristerna kunde icke, trots sin långt drivna dialektiska skolning, för medlemmarna av en kommun urskilja någon politisk frihetssfär, ehuru de nog hade klart för sig att t.o.m. lagstiftarens makt över dessa individer var begränsad.»³¹ Muistakin kohdin esityksestä saa sen käsityksen, että itsehallinto-ongelma olisi teoreettisesti ratkaistavissa oikeusjärjestyksen ulkopuolella. *Willgren* ei kylläkään tuo oikeuteemme uusia ongelmia. Gneistin esitystä poliittisesta itsehallinnosta hän selostaa Saksan oikeus-elämään liittyvänä kysymyksenä.³²

Erich toteaa HM 50 §:stä:³³ »Kun kunnat tässä mainitaan hallinnollisen jaon perusteina samassa yhteydessä läänien ja kihlakuntien kanssa, ei tämä rinnastus ole aivan asianmukainen. Kunnat eivät nimitäin ensisijaisesti ole olemassa 'yleistä hallintoa' varten, mikäli tällä tarkoitetaan valtion hallintoa, vaan niille olemuksellista on juuri paikallinen itsehallinto, kuten myös havaitaan HM 51 § 2 momentissa olevasta perussäännöksestä, jossa kuntien hallinnon sanotaan perustuvan kansalaisten itsehallintoon.»

Erich toteaa siis kunnallista itsehallintoa koskevat HM:n säännökset epäonnistuneiksi olettaen ja ilmeisesti samalla väittäen yleisen hallinnon samaistuvan valtion hallintoon. *Erich* ei siis muodosta käsitystään kunnan asemasta HM:n mukaan, vaan tavallaan mitätöi sen

³⁰ Ks. *Willgren* s. 174—197 ja *sama*, *Självstyrelsens utveckling*.

³¹ Ks. *Willgren* s. 180 ja *sama*, *Självstyrelsens utveckling* s. 82—83.

³² Ks. *Willgren* s. 177—178 ja *sama*, *Självstyrelsens utveckling* s. 79—81.

³³ Ks. *Erich* II s. 348.

säännökset kunnan asemaa säätelevinä perusnormeina. Erichin arvovaltainen toteamus, joka ilmeisesti perustui hänen käsitykseensä siitä, millainen valtion ja kunnan suhteen on oltava, loi tavallaan perustan kunnan asemaa koskevien HM:n säännösten väheksymiselle ja sivuuttamiselle. Ståhlbergin jo ennen HM:n säätämistä esittämä päinvastainen toteamus, jonka mukaan läänit, kihlakunnat ja nimismiespiirit sekä kunnat muodostavat maan yleisen hallinnollisen jaotuksen,³⁴ ei pystynyt säilyttämään HM:n kunnan asemaa koskevien säännösten merkitystä.

e) Suomen oikeusjärjestyksestä siirtyminen muiden maiden oikeuskirjallisuudessa esitettyihin konstruktioihin ja käsitteisiin tapahtui kunnan asemaan liittyvien kysymysten käsittelyssä lopullisesti 1930-luvulla. Tosin vielä tällöinkin tutkimus yritettiin yhdistää Suomen oikeusjärjestykseen, mutta itsehallinnon tekeminen ongelmalliseksi ja subjektiivisen oikeuden sisältöä koskevien ym. erimielisyyksien yhdistäminen siihen, johti väistämättömästi Saksan oikeuteen, missä näitä ongelmia oli ja missä niitä myös tästä syystä oli käsitelty. Tätä tietä jouduttiin luontevasti siihen, että ongelmien ratkaisu etsittiin käsitteistä ja sanojen merkityksestä, siis tutkittavan oikeusjärjestyksen ulkopuolelta. Toiset tutkijat menivät kuitenkin jo välittömästi siihen, että vastaukset etsittiin »på grundvalen av en allmänt teoretisk deduktion av statsrättens här tillämpliga kategorier samt en objektiv värdesättning av de olika doktrinära riktningar, som inom rättsvetenskapen korsa varandra».³⁵

f) Willgrenin oikeuskirjallisuudessamme alullepanemaa kunnan aseman teoretisoitumista seurasi sen ongelmallistuminen. Hermansonin ja Ståhlbergin Suomen oikeuden osalta saamat tulokset ja tekemät toteamukset on hylätty todennäköisesti sen vuoksi, että ne eivät ole antaneet mahdollisuuksia teoretisoimiseen.

g) Kunnan aseman keskeisen käsitteen, itsehallinnon, osalta on kuitenkin päädytty samaan lopputulokseen ja samantapaisiin määritelmiin kuin Hermanson ja Ståhlberg. Toiset ovat tulleet tähän pääasiassa saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa esitettyjen mielipiteiden perusteella, toiset taas ottaen niiden lisäksi lähtökohdaksi HM 51,2 §:n ensimmäiseen lauseeseen, »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon», sisältyvän itsehallintosan, jolloin on pyritty antamaan tälle sanalle apriorisesti määritelty sisältö.³⁶ Toisinaan on tosin ase-

³⁴ Ks. Ståhlberg 1 p. s. 78–79.

³⁵ Ks. Klinthe s. 7.

³⁶ Ensiksi mainittuun ryhmään kuuluu Rytkölä, Yhteistoiminta s. 1–25 ja

tettu kysymyksenalaiseksi näin saadun määritelmän arvo, mikä ei kuitenkaan ole estänyt esittämästä määritelmää ja sitä käyttämästä.³⁷

h) Apriorisesti saatu itsehallinnon määritelmä, jonka mukaan kunnalla on tietty, sen itsenäisesti käytettävissä oleva, mutta valtiolta peräisin oleva valta, on määrännyt myös muut kunnan asemasta esitetyt käsitykset. Kunnan oikeus itsehallintoon on kirjallisuudessa katsottu yleisesti subjektiiviseksi julkiseksi oikeudeksi.³⁸ Tämän toteamuksen merkitys, joka oli aikaisemmin selvä, on myöhemmässä tutkimuksessa kuitenkin jäänyt epäselväksi. Epäselvyys johtuu osaksi siitä, ettei aina ole helppo todeta, mitä tutkijat tarkoittavat subjektiivisella julkisella oikeudella. Tällä käsitteellä ei näet enää yksinomaan kuvata voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaisia suhteita, kuten Hermanson teki. Monarkkisen valtion muututtua kansanvaltaiseksi subjektiivisen oikeuden käsitteen käyttöedellytykset ovat sitä paitsi muuttuneet. Kun subjektiivisella oikeudella monarkkisessa valtiossa ilmaistiin sitä, että itsehallinto on suojattu hallitsijaa ja hallintoa vastaan, tällä käsitteellä ei ole samaa funktiota kansanvaltaisessa valtiossa, jossa myös valtion päämiehen ja hallinnon valta perustuu oikeusjärjestykseen ja jossa hallitsijan tilalle valtiovallan primäärisenä subjektina on tullut lainsäätäjää. Kun kunnan oikeus itsehallintoon ei oikeutemme mukaan ole suojattu lainsäätäjää vastaan samalla tavoin kuin ennen hallitsijaan nähden, valtioksi on kunnan subjektiivisista oikeuksista puhuttaessa jäänyt hallinto, mihin kansanvaltainen valtio ei samaistu. Tämän vuoksi on kunnan ja »valtion» suhteita selvitettäessä jouduttu ristiriitaisiin ja epäselviin selityksiin.³⁹

i) Sillä, onko itsehallinto luonteeltaan subjektiivinen oikeus vai ei, ei sinänsä ole ollut välitöntä merkitystä oikeutemme mukaista kunnan asemaa kuvattaessa. Käytännöllisiä johtopäätöksiä eräät tutkijat ovat sen sijaan katsoneet voivansa tehdä itsehallinnon käsitteeseen perustamastaan tehtävien jaosta kuntien omiin ja niille annettuihin toimeksisaantitehtäviin. Kuntien tehtävien kaksijakoisuuden kannallahan olivat olleet jo Hermanson ja Ståhlberg, joiden mukaan tämä kaksijakoisuus

Jaoituksen muuttaminen s. 1–7, jälkimmäiseen Kekkonen s. 51–72. Kekkonen lähtee HM:sta, mutta käsittely tapahtuu kyllä saksalaisten teorioiden pohjalla.

³⁷ Ks. Ikkala s. 1–5 ja 25–26.

³⁸ Ks. Kekkonen s. 84 ja Rytkölä, Yhteistoiminta s. 23.

³⁹ Tällainen on esim. Kekkosen, s. 84, toteamus kuntien itsehallinto-oikeuden luonteesta HM:n mukaisessa valtiojärjestelmässä.

ilmenee valtion ja kunnan orgaanien suhteissa. Hermansonin ja Ståhlbergin mukaan kuntien hoitamat valtion asiat eivät kuuluneet kunnan yleiseen toimialaan, vaan ne oli annettu kunnille erityisillä säädöksillä. Willgren sen sijaan jakaa kunnallislakien mukaan kunnille kuuluvat asiat kahteen ryhmään, vaikka hänen mukaansa valtionhallinnon ja kunnallishallinnon ero ei olekaan erilaisissa tehtävissä vaan erilaisessa organisaatiossa. Tehtävät ovat joko a) kommunens egna angelägenheter, vilka densamma äger sköta efter vad den prövar sina egna ändamål kräva, eller b) sådana, som kommunen handhar för statens räkning således uteslutande med fästet avseende på vad statens intressen kräva». ⁴⁰ Willgrenin mukaan kunnan tehtävien kahtiajako perustuu siis tehtävien erilaisiin tavoitteisiin, mikä tietenkin edellyttää, että kunnalla ja valtiolla on erilliset, toisistaan poikkeavat päämäärät. Willgren ei kuitenkaan mainitse, miten tämä valtion ja kuntien päämäärien erilaisuus ilmenee. Sen sijaan Willgrenin esityksestä käy selville, että pakon käyttämistä sisältävät tehtävät kuuluvat hänen mukaansa luonteeltaan valtiolle. Kunnalle on kuitenkin voitu antaa näiden tehtävien suorittaminen valtion lukuun ja pitäen silmällä yksinomaan valtion etuja. Tällaisia tehtäviä ovat »främst ordningens och säkerhetens upprätthållande i städerna såväl i allmänhet som särskilt inom byggnads-, hamn- och brandväsendet jämte hälsovården». ⁴¹ Willgrenin esityksestä ei käy täysin ilmi, katsooko hän näiden tehtävien kokonaisuudessaan, vaiko ainoastaan niihin sisältyvän pakon olevan luonteeltaan valtiollisia.

Tällä seikalla on merkitystä sikäli, että Willgrenin mukaan kunnalliset viranomaiset ovat valtiollisia tehtäviä suorittaessaan »förpliktade att ställa sig till efterrättelse vad staten föreskrivit.» Sen sijaan varsinainen kunnallisten tehtävien suorittamisessa »äger regeringen och dess myndigheter icke, såvida ej särskilda bestämmelser finnas, föreskriva kommunen eller dess myndigheter vad dessa hava att iakttaga — — —». ⁴² Tämä Willgrenin toteamus ilmaisee, että hänkin pitää kunnan tehtävien kahtiajaossa silmällä myös organisatorista aspektia. Tältä osin Willgrenin esitys on yksilöidympää mutta samalla epäselvempää kuin Hermansonin ja Ståhlbergin kuvaukset.

⁴⁰ Ks. Willgren s. 204—209.

⁴¹ Ks. Willgren s. 208.

⁴² Ks. Willgren s. 208—209.

Kekkonen jakaa kunnallisasiat, kunnan omat asiat, vapaaehtoiisiin ja pakollisiin. Nämä kummatkin »ovat kunnallisasiota, eivätkä valtion hallintoasioita, s.o. kunta suorittaa ne valtion antaman julkisen vallan nojalla itsenäisenä juridisena henkilönä ja harjoittaa julkista valtaa kuten valtio.»⁴³

Kunnallisasioiden lisäksi suorittavat Kekkosen mukaan »kunnat sel-laisenaan taikka kunnalliset viranomaiset suorastaan erään tehtäväryhmän, jonka voimme nimittää toimeksisaantitehtäviksi.» »Kunnalliset toimeksisaantitehtävät on oikeudelliselta luonteeltaan jyrkästi erotettava kunnan itsehallintotehtävistä,» hän toteaa. Nämä tehtävät ovat valtionhallinnon asioita. Niitä suorittaessaan kunta ei toimi kuten valtio, vaan »kunta harjoittaa julkista valtaa valtion toimielimenä, kunnan toiminnoissa siis tulee esille valtio itse, kuten muissakin valtion toimielinten toiminnoissa.» Tämän saksalaiseen kirjallisuuteen perustuvan, epäselväksi jäävän muuttumisteorian tueksi Kekkosen esittää erään KHO:n ratkaisun (1924 I 30), jonka mukaan edustajanvaalin toimittamista varten asetettua vaalilautakuntaa oli pidettävä valtion viranomaisena ja siihen oli sen vuoksi sovellettava valtion viranomaisia koskevia kielilain säännöksiä. Tehtävien kahtiajako liittyi siis Kekkosella normiongelmiaan. Hänen esityksensä viittaa kuitenkin syvemmälle, tehtävien olemukseen. Tätä puolta esityksessä, minkä tarkoituksena lienee osoittaa se, että kunta ei ole valtion hallintopiiri, vaan on itsenäinen oikeushenkilö, jolla on oma tarkoitus ja oma tahto sen toteuttamiseksi, ei kuitenkaan käsitellä. Huomattava kuitenkin on, että Kekkosen mukaan »mitään periaatteellista eroa paikallisen itsehallintoyhteisön tarkoituksen ja valtiontarkoituksen välillä ei voida tehdä, koska valtio on kaikkien yhteisötarkoitusten ylin edustaja ja voi sen vuoksi ottaa oman hallintonsa piiriin minkä tahansa niistä, vaikkapa kunta siihen saakka olisikin hoitanut jonkin paikallista laatua olevan yhteistehtävän toteuttamista. Tarkoituksenmukaisuusyyt ovat aikaansaaneet siis sen, että itsehallintoyhteisölle on tehtäviä annettu tai jätetty. Ero valtionhallinnon ja itsehallinnon välillä ei ole tehtävien vaan organisaation järjestelyn erilaisuudessa.»⁴⁴ Tästä lausumasta päätellen kunnan tehtävien kahtiajaolla ei pitäisi olla olemuseroa.

⁴³ Ks. *Kekkonen* s. 66—69.

⁴⁴ Ks. *Kekkonen* s. 57.

Kekkosen esitys on tältä osin ristiriitainen. Hänenkin ryhmittelyllään on joka tapauksessa organisatorinen aspekti.

Uusille linjoille on kunnan tehtävien kahtiajaon vienyt *Rytkölä*, joka esittää sen Suomen oikeuteen sisältyväksi, vaikka sitä koskevaa nimenomaista säännöstä ei hänen mukaansa olekaan oikeusjärjestyksessämme.⁴⁵ Hänen mukaansa jaotuksen perusajatus on näet sama kuin HM 51,2 §:ssä, nimittäin se, että kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Itsehallinto edellyttää Rytkölän mukaan sitä, että tämän yhteisön (kunnan) omat tehtävät erotetaan valtion tehtävistä. Sama periaate ilmenee hänen mukaansa myös KunL 4,1 §:ssä, jossa kunnille myönnetään oikeus hoitaa omat talous-, järjestys- ja muut asiansa. Kunnilla on Rytkölän mukaan yhteisten paikallisten hallintoasioiden omavastuinen hoitaminen, sikäli kuin näitä ei ole siirretty lailla tai asetuksella valtion tai muiden julkisten yhdyskuntien viranomaisille. Näiden kuntien omaan toimipiiriin kuuluvien tehtävien lisäksi kunnille on uskottu myös sellaisia tehtäviä, joista niiden yleisen luonteen takia täytyisi huolehtia kuntien yläpuolella olevan valtion. Valtio on kuitenkin uskonut tehtävät kunnille, koska nämä voivat suorittaa ne paremmin ja koska valtiolla ei ole niiden hoitamiseen tarvittavia viranomaisia. Tehtävät eivät kuitenkaan ole tämän toimeksiannon johdosta muuttuneet. Ne pysyvät valtion tehtävinä, jotka on siirretty kunnille, kunnallishallinnon kannalta katsoen siis kuntien toimeksisaantitehtävinä.

Rytkölän mukaan toimeksisaantitehtäviä on kahdenlaisia: a) varsinaisia, jotka alusta alkaen ovat yhteisten hallintotehtävien ulkopuolella ja b) epävarsinaisia, joiksi kunnan omat tehtävät muuttuvat siltä osin kuin ne pakollisina ylittävät paikallishallinnon tarpeet. Milloin tämä raja ylitetään, sitä ei Rytkölän mukaan voi tarkasti sanoa. Jos esimerkiksi huolehtiminen sairaalalaitoksesta koko maassa tehtäisiin yksinomaan kuntien tai kuntainliittojen velvollisuudeksi, niin muodostaisi tämä laajennettu velvollisuus hänen mukaansa epävarsinaisen toimeksisaantitehtävän, vaikka sairaanhoito tietyissä rajoissa epäilemättä kuuluu kuntien omiin tehtäviin. Rytkölän mukaan voi ehkä sanoa, että jo ne pakolliset ja laajennetut tehtävät ja velvollisuudet, jotka kunnilla on sairaalalain (49/56) mukaan keskussairaaloiden rakentamisessa ja

⁴⁵ *Rytkölä* on esittänyt teoriansa useissa eri yhteyksissä. Tässä on seurattu lähinnä *Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht* s. 65–78 olevaa esitystä.

ylläpidossa, sekä tuberkuloosilain (355/60) ja mielisairaalain (187/52) mukaan näillä sairaanhoidon aloilla, ovat osaksi epävarsinaisia toimeksisaantitehtäviä.

Rytkölä itse toteaa tämän jaotuksen teoreettiseksi, josta kuitenkin voi tehdä laajalle ulottuvia teoreettisia johtopäätöksiä,⁴⁶ ja lausuu, että käytännössä on usein vaikeata vetää tarkkaa rajaa kuntien omien ja toimeksisaantitehtävien välille. Hänen mielestään jaotuksella on kuitenkin käytännöllistäkin merkitystä kahdessa suhteessa: a) valtionvalvonnan ja b) uusien pakollisten tehtävien määräämisen osalta.

Valtionvalvonnan osalta Rytkölän mukaan oletamus omien tehtävien piirissä on laillisuusvalvonnan puolella, toimeksisaantitehtävien piirissä sen sijaan tarkoituksenmukaisuusvalvonnan puolella. Lainsäädännössä ei kuitenkaan hänen mukaansa ole läheskään aina seurattu tätä periaatteellista linjaa.

Tehtävien pakolliseksi määräämisen osalta jaottelulla on Rytkölän mukaan se merkitys, että jo vähäinen rajoittava puuttuminen omiin tehtäviin voi olla itsehallintoperiaatteen vastaista. Tämä voi tapahtua kolmella tavalla: a) tietyn alan pakollisten kunnallisten tehtävien määrää lisätään liiallisesti, b) kuntien toimintavapautta tehtävien suorittamisessa rajoitetaan tai c) kuntien pakollisia tehtäviä yleensä lisätään niin paljon, että kuntien vapaaehtoisten tehtävien asianmukaista suorittamista rajoitetaan.

Varsinaisia toimeksisaantitehtäviä ovat Rytkölän mukaan kuntien tehtävät oikeudenhoidon ja poliisitoimen alalla sekä viranomaisten ja lautakuntien muodostamisessa ja ylläpidossa eräillä hallinnon aloilla. Tällaisia viranomaisia ja lautakuntia ovat holhous-, asutus-, huoneenvuokra-, vaali-, vero- ja sosiaalilautakunnat, vaikka jotkin näistä, kuten vero- ja sosiaalilautakunnat suorittavat myös kunnan omia tehtäviä.

Rytkölän esitys kunnan tehtävien kahtiajaosta on aikaisempiin Suomen oikeustieteessä esitettyihin käsityksiin verrattuna perusteltu ja yksiselitteinen. Tämä antaa mahdollisuuden hänen luomansa teorian arviointiin ja arvosteluun. Huomio kiintyy ensiksi siihen, että jaotus on tietoisesti tehty voimassa olevan oikeutemme ulkopuolella ja on tietoisesti oikeusjärjestyksemme vastainen. Näin ollen sitä lienee osittain pidettävä Rytkölän oikeuspoliittisena kannanottona. Esityksen

⁴⁶ Ks. Rytkölä, *Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht* s. 70—71 ja *sama*, *Lausunto* s. 11.

perusteluista ja viittauksista ilmenee, että se on otettu Saksan oikeudesta, jossa se Rytkölänkin mukaan nimenomaan perustuu positiiviseen oikeuteen.⁴⁷ Perusteiltaan Rytkölän jaottelu on täten ristiriitainen. Toimeksisaantitehtävien ryhmittelyä varsinaisiin ja epävarsinaisiin ei ole aivan helppo käsittää. Kun paikallisen yhteisen tarpeen vaatimat tehtävät ovat omia tehtäviä, joutuu kysymään, miksi ne kokonaisuudessaan eivät kuulu tähän ryhmään. Konstruktion kannalta ei ole aivan helposti ymmärrettävissä, että kuntien omia tehtäviä voidaan lailla tai asetuksella siirtää valtiolle tai muulle julkiselle yhdyskunnalle, mikä Rytkölän mukaan on mahdollista. Tähän vaikeuteen Rytkölä ei ole puuttunut. Niinikään herää kysymys, salliiko oikeusjärjestyksemme, että kunnille määrätään tehtäviä, jotka ylittävät sen jäsenistön tarpeet ja tehdäänkö näin käytännössä. Tällainen menettelyhän olisi epätarkoituksenmukaista ja maamme pienten mahdollisuuksien väärinkäyttöä. Rytkölän mainitseman sairaalatoimen samoin kuin muidenkin hallinnonalojen osalta Suomessa todetaan jatkuvasti olevan liian vähän julkisia palveluksia. Monet kunnat myös ylittävät esim. sairaalatoimen alalla lakisääteiset tehtävänsä.⁴⁸

Oikeuskirjallisuudessamme on myös katsottu, ettei oikeutemme edellytä kunnan tehtävien kahtiajakoa tai ettei tällä jaoituksella ole merkitystä. Viimeksi mainitulla kannalla oli jo *Erich*, joka piti kahtiajakoa useissa suhteissa keinotekoisena. Hänen mukaansa »on kuitenkin tapauksia, jolloin kunnallisille viranomaisille uskottu tehtävä selvästi on niiden hoidettava valtion yleisen edun nimessä ja yksinomaan valtiollisena tehtävänä. Näin on laita edustajanvaalia ja tasavallan presidentin vaalia varten kussakin kunnassa asetettavien vaalilautakuntien, samoin valtion tulo- ja omaisuusverotusta varten asetettavien lautakuntien ym.»⁴⁹ *Erichin* mukaan kunnalliset viranomaiset ovat tällaisissa asioissa velvolliset noudattamaan valtion viranomaisten toimivaltansa rajoissa antamia ohjeita.

Merikoski hylkää jaottelun kunnan »omiin» ja sille siirrettyihin

⁴⁷ Ks. *Rytkölä*, Lausunto s. 8.

⁴⁸ En ole missään yhteydessä huomannut puhuttavan julkisten palvelusten ylitarjonnasta, vaan kysymys on ollut siitä, pystyvätkö kunnat rahoittamaan riittävien palvelusten tarjonnan. Poikkeuksen muodostavat tyhjiksi jäävät koulurakennukset, joiden osalta kuitenkin ei ole kysymys hallintopalvelusten ylitarjonnasta tekstissä tarkoitettussa merkityksessä.

⁴⁹ Ks. *Erich* II s. 355.

(valtion) asioihin, koska ei voida osoittaa, mitkä asiat luonnostaan kuuluvat valtion ja mitkä kunnan hoidettaviin. Merikosken mukaan tehtävien jako valtion ja kuntien kesken määräytyy tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella.⁵⁰

Kuuskosken mielestä tehtävien kahtiajaolla ei ole käytännöllistä merkitystä, koska niissäkin asioissa, joita kunnallinen viranomaisen toimittaa valtion puolesta valtion viranomaisen käskyvallasta aiheutuvassa alistussuhteessa, on mikäli erityissäännöksistä ei muuta johdu, seurattava KunL:n säännöksiä.⁵¹

Ikkalan mukaan tehtävien kahtiajakoa »tuskin voidaan pitää onnistuneena.»⁵² Eräiltä osin se on hänen mielestään suorastaan virheellinen, koska kuntien olemassaolo ja tehtävät ovat kokonaisuudessaan valtion lainsäädännön varassa.

Edellä selostetuista tutkijain lausunnoista voidaan jo todeta, että kunnan tehtävien kahtiajako on oikeustieteessämme ristiriitainen, epäselvä ja vaikeasti perusteltavissa. Tämä itsehallinnon käsitteen eräs sovellutus osoittaa samalla, että koko käsite on oikeudessaamme epä-määräinen.

j) Edellä olevat konstruktiot ovat lainaa Saksan oikeustieteestä. Ruotsin oikeustieteestä peräisin oleva, vasta KunL:n voimassa ollessa adoptoitu konstruktio liittyy niinkään kunnan tehtäviin ja ilmenee kunnan toimialan (toimivallan) kahtiajakona yleiseen ja erityiseen toimialaan (toimivaltaan) ja sen omaksumisen mukana tapahtuneena yleisen toimialan määräytymisen formalisoitumisena. Kysymyksessä on janusteorian välillinen omaksuminen oikeustieteessämme, mikä geneettisesti näyttää tapahtuneen varsin mielenkiintoisella tavalla. Sysäyksen antajana on KunL 4 §:n rakenne. Sen 1 momentissa ilmaistaan kunnan oikeus ja velvollisuus⁵³ hoitaa tehtävänsä (»Kunnan on tämän lain mukaan ja lain muutoin säättämässä rajoissa hoidettava yleiset talous-, järjestys- ja muut asiansa, mikäli — — —»). Tätä KunL:iin

⁵⁰ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 212—213.

⁵¹ Ks. *Kuuskoski*, *Uusi kunnallislaki* s. 32. Samalla kannalla on edelleen *Kuuskoski—Hannus* s. 35.

⁵² Ks. *Ikkala* s. 2.

⁵³ KunL 4,1 §:n sanonnan imperatiivinen muoto on lähtöisin 1865 MKunA:sta. Sen perusteella kuntia ei voida velvoittaa tehtävien suorittamiseen. Sanonta on peräisin ajalta, jolloin itsehallinto pyrittiin käytännössä näkemään ainoastaan oikeutena tiettyjen tehtävien suorittamiseen. Nykyisellään sanonnalla ei ole erityisiä funktioita.

perustuvaa toimialaa sanotaan kunnan yleiseksi toimialaksi. KunL 4,2 §:ssä taas säädetään, missä järjestyksessä kunnalle voidaan antaa uusia velvollisuuksia ja tehtäviä ja ottaa pois sillä olevia tehtäviä. Tähän sääätämisyjärjestyksen sisältävään säännökseen viitaten katsotaan yleisestä toimivallasta olevan erillään erityisen toimivallan, »joka perustuu aina erityiseen lakiin, vaikka tehtävä, joka tällä lailla on annettu kunnan toimitettavaksi, aikaisemmin olisikin sisältynyt kunnan yleiseen toimivaltaan.»⁵⁴ Tämän Kuuskosken oikeuskirjallisuuteemme tuoman ryhmittelyn mukaan kunnan toimiala on siis kaksijakoinen substantiaalinen kokonaisuus. On helppo havaita, että esikuvana on janusteorian ryhmittely *egenförvaltning* — *självförvaltning*. Yhtä helppo on todeta, ettei KunL 4 § vaadi eikä edellytä tätä ryhmittelyä.⁵⁵ Ryhmittelyn oikeuskirjallisuuteemme tuonut Kuuskoski ei teekään siitä johtopäätöksiä kunnan toimialaan nähden. Hän katsoo, että KunL:n säännöksiä on sovellettava myös erityislakeihin perustuvia tehtäviä suoritettaessa.⁵⁶ Ryhmittely koskee hänen mukaansa ilmeisesti ainoastaan tehtävien perustetta. Kuuskoski on nähtävästi myös sitä mieltä, että erityislakeihinkin perustuvien tehtävien osalta kunnan toimialan määräytymiseen vaikuttaa myös KunL 4,1 §.⁵⁷ Näin ollen Kuuskoski käyttää yleinen toimiala — erityinen toimiala jaoittelua samassa merkityksessä kuin Ståhlberg ryhmittelyä vapaaehtoiset — pakolliset tehtävät,⁵⁸ mistä välittömästi näkyy ryhmittelyn tarkoitus. Tässä ryhmittelyssä kunnan toimiala nähdään yhtenä kokonaisuutena ja jaottelu ilmaisee ainoastaan kunnan elinten, lähinnä valtuuston, harkintavapauden tehtävien suorittamisesta päätettäessä.

Vasta toiset tutkijat ovat yleinen toimiala — erityinen toimiala ryhmittelystä alkaneet tehdä välittömiä johtopäätöksiä kunnan toimialaan nähden.⁵⁹ Erityiseen toimialaan siirtyneiden tehtävien katsotaan jäävän KunL 4,1 §:n toimialan ulkopuolelle. Erityislainsäädäntö asettaa tämän näkemyksen mukaan rajat kunnan toimialan määräytymi-

⁵⁴ Ks. Kuuskoski Uusi kunnallislaki s. 31—32 ja 41.

⁵⁵ Ks. KunL 4,2 §:ssähän vain säädetään, miten kunnille voidaan määrätä velvollisuuksia.

⁵⁶ Ks. Kuuskoski, Uusi kunnallislaki s. 42—44.

⁵⁷ Ks. Kuuskoski, Uusi kunnallislaki s. 43.

⁵⁸ Ks. Ståhlberg s. 270.

⁵⁹ Ks. Meinander s. 116—122 Ikkala s. 168—169 ja Modeen, Kompeten s. 23.

selle. Johtopäätöksiä tästä kunnan toimialan täydellisestä kaksijakoisuudesta on käytännössä tehty lähinnä sosiaalisten tehtävien osalta. Kunnan toimiala niiden suorittamisessa on katsottu suppeammaksi kuin se voisi olla KunL 4 §:n perusteella.

III OSA

KUNNAN ASEMA SUOMEN VOIMASSA OLEVAN OIKEUDEN MUKAAN

13 LUKU

KUNNAN ASEMAN SELVITTÄMISEN TEOREETTISISTA LÄHTÖKOHDISTA TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA

1. Aikaisemman tutkimuksen tulokset kunnan aseman selvittämisen lähtökohtana

a) Edellisessä pykälässä on selostettu kunnan asemaa koskevia oikeustieteemme keskeisimpiä kannanottoja. Kuva, jonka näiden perusteella saa kunnan asemasta, on suuressa määrin vaikeaselkoinen ja ristiiriitainen. Johdonmukaista ja todellisuuteen soveltuvaa teoriaa on niiden perusteella vaikea rakentaa. Kun tämän tutkimuksen tavoitteeksi on asetettu kunnan aseman selvittäminen ja kuvaaminen voimassa olevan oikeusjärjestyksemme mukaan, aikaisempia tutkimuksia ei voida ottaa yksinomaiseksi lähtökohdaksi.

Oikeustieteessämme kunnan asemasta esitetyt käsitykset voidaan jakaa kahteen ryhmään, ennen HM:n säätämistä esitettyihin, Suomen oikeuteen perustuviin ja HM:n säätämisen jälkeen esitettyihin, vierasperäisiin mielipiteisiin. Tämän tutkimuksen tavoitteista johtuu, että viimeksi mainittua tutkimusta voidaan käyttää hyväksi ainoastaan kysymysten asettelussa. Kun edellä on selostettu ne realiteetit, joihin vierasperäiset konstruktiot ja käsitteet liittyvät, sekä kunnan aseman kehittymisen tärkeimmät vaiheet Suomessa, on mahdollista arvioida näiden

konstruktioiden ja käsitteiden merkitys Suomen oikeuden kannalta. Esitetyn perusteella voidaan väittää, että kysymyksessä olevat konstruktiot eivät alkuperäisessä merkityksessään sovellu Suomen nykyiseen eivätkä suurimmalta osalta vanhempaankaan oikeuteen.

Toisessa asemassa ovat ne mielipiteet, jotka perustuvat tai joiden ainakin väitetään perustuvan Suomen oikeuteen. Tällaisia ovat lähinnä *Hermansonin* ja *Ståhlbergin* esittämät käsitykset kunnan asemasta.

b) *Hermansonin* pyrkimyksenä oli ilmoittaa kiinteillä tuntomerkeillä kunnan riippuvuus ja riippumattomuus valtiosta. Hänen esittämänsä kaava kuvaa valtiota ja kuntaa lepotilassa, niiden vallan keskinäistä suhdetta. Kunnan suhde valtioon voidaan Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan kuvata *Hermansonin* esittämällä tavalla, joskin kuvausta voitaisiin huomattavasti yksinkertaistaa.

Hermansonin antama kuva valtion ja kunnan suhteesta oli epäilemättä uutta tietoa antava ja merkittävä laatimisaikakohtanaan 1800-luvun loppupuolella nykyisen kuntajärjestelmän ollessa nuori ja osittain outokin. Nykyisin, jolloin järjestelmä on jo 100 vuoden ikäinen, *Hermansonin* esittämällä kaavalla, jonka tosiasiat ilmenevät helposti myös normeista, ei ole tietoaamme lisäävää merkitystä. Toisaalta ei *Hermansonin* antamaa kuvaa voida juuri täydentääkään hänen lähtökohdistaan käsin.

Hermanson esitti kuntakonstruktionsa luennoissaan, joiden ensisijaisena tarkoituksena epäilemättä oli systemaattisen kuvan antaminen oikeusjärjestyksestämme. Kun hän kuitenkin toisaalta nimenomaisesti pyrki siihen, että (oman oikeuden perusteella) muodostetut konstruktiot ja käsitteet ovat oikeusjärjestyksen tulkinnan perustana, on lähdeittävä siitä, että näistä voidaan tehdä myös tulkinnallisia johtopäätöksiä. Itse asiassa hänen itsehallinnon käsitettä koskeva yhdeksän kohdan ja kunnan käsitettä koskeva neljän kohdan analyysinsä onkin tällaisten johtopäätösten tekemistä.

Hermansonin itsensä tekemät johtopäätökset antavat vastauksen tai ainakin johtoa kunnan staattiseen asemaan liittyvien kysymysten ratkaisemisessa valtio — kunta relaatioissa, sikäli kuin kysymys on valtionhallinnon ja kunnan suhteista. Sen sijaan ne jättävät pääosiltaan avoimiksi lainsäätäjän ja kunnan suhteet tai johtavat siihen päätelmään, ettei kunnan asema ole suojattu lainsäätäjää vastaan. *Hermansonin* asetelmasta ei lainkaan saa vastausta kysymyksiin, jotka liittyvät relaatioon kunta — kunnan jäsen ja kokonaisrelaatioon valtio — kunta

— kunnan jäsen. Niinpä konstruktiosta ei saa yleensä vastausta niihin ongelmiin, jotka liittyvät kunnallisen itsehallinnon perustuslain-suojaan HM:n mukaan. Mainitessaan myöhemmin lyhyesti HM 51,2 §:n merkityksestä Hermanson itsekin on mennyt konstruktionsa ulkopuolelle.

Hermansonin itsehallinto - konstruktion yhteydessä herää myös kysymys, vastaako sen antama kuva Suomen voirhassa olevaa oikeutta. Edellä olevan perusteella voi jo väittää, ettei kuva ole ainakaan täydellinen. Jos kuvaa vertaa kunnan nykyiseen asemaan, jonka olenaisena piirteenä on kunnan organisaation ja varallisuuspiirin kiinteä yhteistoiminta valtion vastaavien ainesosien kanssa, voidaan heti huomata, että kuva on ainakin yksipuolinen. Tämä on luonnollistakin, koska se on jo 70 vuotta vanha. Tämä kuvan vanhuutta koskeva toteamus, mihin jo ennenkin on ohimennen viitattu, antaakin aiheen tarkastella, vastaako se enää lainkaan nykyistä todellisuutta. Onhan valtiojärjestyksemme kuvan tekemisen jälkeen muuttunut monarkkisesta tasavaltaiseksi.

Kun Hermanson kuvasi itsehallinnosta johtuvaa kunnan suhdetta valtioon hänen lähtökohtanaan oli, että kaikki julkinen valta kuuluu valtiolle. Hermansonin mukaan valtio oli siis oikeusjärjestyksen yläpuolella oleva valtailmiö. Valtio vallanlähteenä oli teoriassa fiktiivinen, mutta yhdistyi käytännössä hallitsijaan. Hermansonin konstruktiossa väite (toteamus) kunnan itsehallinto-oikeuden valtiollisesta alkuperästä ilmaisi siis kaksi asiaa: 1) sen, että kunta ei ole valtion oikeusjärjestyksen ulkopuolinen yhteisö ja 2) sen, että sen valta oli alkuaan ja on jatkuvasti hallitsijalle kuuluvaa. Ensimmäinen näistä väitteistä koskee oikeusjärjestystä, jälkimmäinen taas on luonteeltaan ideologinen. Ståhlbergin käyttämänä sama väite voi sen sijaan koskea vain oikeusjärjestystä. Hermansonin kaava oli siis tyyppillinen monarkkisen valtion kaava. Sen soveltaminen on vaikeata tasavaltaiseen valtioon, jossa valtiovalta kuuluu kansalle ja sitä käyttävät eri organit oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla. Tasavaltaisessa valtiossa, kuten jo edellä on todettu, oikeusjärjestys on se oma ja pysyväinen valta, jonka alaisuuteen valtioyhteisön muodostavat ihmiset kuuluvat. Tällaisessa valtiossa ei ole kansan ylä- ja ulkopuolella olevaa kiinnekohtaa, johon valtio voitaisiin yhdistää ja personifioida. Oikeusjärjestyksen ottaminen kiinnekohdaksi vastaa myös tosiasiallisia realiteetteja, koska ihmisten yhteiselämä organisoituu — sen ainakin edellytetään organisoituvan —

voimassa olevan, tietyssä järjestyksessä muutettavan normijärjestyksen mukaan.

Suomen nykyisen oikeusjärjestyksen mukaan kuntien itsehallinto-oikeuden ei näin ollen voi sanoa olevan lähtöisin valtiosta, vaan se perustuu oikeusjärjestykseen. Tämä toteamus, jonka perusteluksi riittää viittaus HM 51,2 §:ään, ilmaisee sen tosiasian, joka sisältyi Herman-sonin väitteen ensimmäiseen kohtaan. Sen sijaan siihen ei sisälly Herman-sonin väitteen toista kohtaa eli siis sitä, että julkinen valta on peräisin kansan ulkopuolelta. Tämä väite ei ole Suomen voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukainen. Toteamus ei myöskään sisällä kannanottoa siihen, valtio vain kuntako on vanhempi, millä HM:n kan-nalta ei ole merkitystä. Koko kysymyksenasetteluhan on sitä paitsi Suomen oikeuden kannalta harhaanjohtava, koska julkisen vallan käyttö hallitsijan valtaa myöten ja kuntien toimivalta mukaan lukien on oikeu-dessamme jo keskiajalta lähtien ollut oikeusjärjestyksen säatelemää. Kunnilla ei ole ollut oikeutemme mukaan valtion syntymisen jälkeen germanistien väittämää omaa ja alkuperäistä oikeutta itsehallintoon. Toisaalta kansalla on aina ollut ainakin muodollinen osuus julkisen vallan käyttöön kaikissa asteissa, lailla säädellystä keskushallinnosta lailla säänneltyyn paikallishallintoon saakka. Näin ollen myöskään romanistien väite kansan ulkopuolisesta valtiosta ei ole vastannut Suo-men oikeusjärjestystä eikä Suomessa vallinneita valtiollisia realiteetteja.

2. Oikeusjärjestys kunnan aseman selvittämisen lähtökohtana

a) Kun kunnan asemaa lähdetään selvittämään voimassa olevan oikeusjärjestyksen pohjalta, on lähtökohdaksi otettava yksinomaan oikeusjärjestys. Sen taakse ei voida olettaa enempää valtiota kuin kun-taakaan sosiologisina tai muina oikeusjärjestyksen ulkopuolisina teki-jöinä. Lähtökohtana on Suomen oikeusjärjestyksen mukaan tapahtuva ihmisten yhteiselämän organisointi tämän tutkimuksen I osassa hah-motellulla tavalla. Tämä organisointi voi tapahtua periaatteellisesti kahdella tavalla, yksityisautonomisesti tai julkista valtaa käyttäen. Yhteiselämän sääntely voi ilmetä joko oikeusjärjestyksen piirissä toimi-vaan, toisista yksilöistä riippumattomaksi edellytettyyn yksilöön asetet-

tuina käyttäytymisvaatimuksina, kieltoina tai käskyinä, taikka sitten kahden tai useamman henkilön organisoituna yhteistoimintana.

Ihmisten organisoitu yhteistoiminta on monenasteista. Kestollisesti se voi olla joko tilapäistä, joka voi puolestaan edellyttää yhtä tai useampaa kertasuoritusta tai jatkuvia suorituksia kahdelta tai useammalta henkilöltä, tai pysyväksi tarkoitettua. Pysyväksi tarkoitettu voi olla kaikkien siihen osallistuvien toimintaan perustuvaa tai yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä oikeudellisesti erilliseksi organisoitua, jolloin yhteistoimintasubjekti on erillisen organisaation ja varallisuuspiirin muodostama oikeushenkilö, jonka asioista päättävät oikeusjärjestyksen edellyttämät orgaanit. Yhteistoiminta muodostuu tällöin oikeudellisesti yhteistoiminnan piiriin kuuluvien yksilöiden väliseksi relaatioiksi.

Henkilölliseltä ulottuvuudeltaan yhteistoiminta voi koskea eri tavoin muodostuvia ihmisryhmiä. Yhteistoiminnan määräävänä perustana voi olla omistusoikeus, kuuluminen työntekijänä tiettyyn yritykseen tai muu vastaava erityisperuste taikka sitten yleisperusteinen liittyminen tiettyyn alueeseen (kunnan jäsenyys) taikka oikeusjärjestyksen piiriin yleensä (valtion kansalaisuus tai sen alueeseen liittyminen jollakin perusteella).

b) Ensimmäisessä ja toisessa luvussa esitetyn selvityksen sekä Suomen oikeusjärjestyksen yksiselitteisten normien perusteella voidaan määritellä ihmisten yhteistoiminta kunnan puitteissa edellä mainittuja kriteerejä käyttäen. Se on julkista valtaa käyttäen toteutettua, pysyväksi tarkoitettua ja yhteistoimintaan osallistuvista yksilöistä oikeudellisesti itsenäiseksi erotettua, tiettyyn alueeseen liittyvien ihmisten yhteistoimintaa yhteisten tehtävien suorittamiseksi, joka kiinteästi liittyy tuntomerkeiltään samanlaiseen, valtion piirissä tapahtuvaan yhteistoimintaan.

Kunnan puitteissa tapahtuva yhteistoiminta säännellään siis oikeusjärjestyksessä. Oikeusjärjestyksen eri asteisissa normeissa sekä edellytetään yksilöiden yhteistoimintaa että säännellään sen organisointi, yhteisön jäsenten suhteet yhteistoimintasubjektiin ja tämän orgaanien toimivalta. Oikeusjärjestyksessä säännellään myös kunnan suhteet muihin yhteistoimintasubjekteihin, mm. valtioon (valtion organisaatioon ja varallisuuspiiriin), mitkä suhteet kunnan kannalta katsoen ovat keskeisimmät sen ja valtion samanluonteisuudesta johtuvan kiinteän yhteenkuuluvuuden vuoksi. Ihmisten yhteistoimintamuotoina valtio ja

kunta ovat oikeudellisesti samanarvoisia. Kumpikaan ei johda olemassaoloon toisesta. Niiden orgaanien kompetenssi on samanarvoista oikeusjärjestykseen perustuvaa valtaa. Valtion ylemmyys kuntaan verrattuna on hierarkkista. Kunnan riippuvuus valtiosta johtuu ensiksi siitä, että valtion organisaatioon kuuluvalla lainsäätäjällä on oikeusjärjestyksen mukainen toimivalta säännellä kunnan asemaa, siis määrätä kunnan puitteissa organisoidusta ihmisten yhteistoiminnasta. Toisen riippuvuussuhteen perustaa se, että kunnan orgaanit paikallisina orgaaneina ovat oikeusjärjestyksen mukaan riippuvia ylempiasteisista valtion orgaaneista. Kunnan riippuvuus valtiosta on tällöin luonteeltaan oikeusteknillistä ja laadultaan rationaalista. Ne kunnallisen itsehallinnon määritelmät, joissa sama valtio esitetään kuntien itsehallinto-oikeuden luovuttajana ja siis julkisen hallinnon alkuperäisenä subjektina ja hallintotehtävien pääsuorittajana, antavat väärän kuvan kunnan asemasta sekä sen ja valtion suhteista oikeusjärjestyksemme mukaan. Näin ollen tällaisia määritelmiä ei voida hyväksyä, vaikka voimassa olevan oikeutemme mukainen kunnan asema voitaisiinkin mahdollistaa sen puitteisiin. Määritelmät, joissa samaistetaan valtio oikeuden lähtökohdana ja ihmisten yhteistoimintamuotona, lähinnä yhteistoiminnasta huolehtivana organisaationa, johtavat näet välttämättömästi valtion ja kunnan oikeudelliseen eriarvoisuuteen, kuten Hermansonin ja Ståhlbergin esityksistä ilmenee.

c) Tarkasteltaessa kunnan asemaa tietyn oikeusjärjestyksen mukaan, lähtökohdaksi ei näin ollen voida ottaa valtion, kunnan ja itsehallinnon käsitteitä. Tarkastelun on sen sijaan tapahduttava relaatiossa yksityinen — kunta — valtio, jossa kunta ja valtio samaistetaan rakennesein, organisaatioon ja varallisuuspiiriin. Oikeusjärjestyksen ollessa hierarkkinen normijärjestelmä, tarkastelun perustaksi on otettava normihierarkian ylimmän asteen normit, jotka Suomessa ovat lähinnä HM:ssa. Tutkimalla, millainen kunnan asema on — on oltava — näiden normien mukaan, saadaan lähtökohta sekä sen synkroniselle kuvaamiselle, että myös sen muotoamismahdollisuuksien esittämiselle. Mahdollisuus muotoilla kunnan asemaa HM:a muuttamalla ei sen sijaan ole tämän tutkimuksen tehtävä. Kunnan aseman muotoaminen tässä tasossa ei enää kuulu lainopillisen tutkimuksen piiriin, vaan on oikeuspoliittinen kysymys.

3. Käsitteiden merkitys kunnan aseman tutkimisessa

a) Selvitettäessä kunnan asemaa edellä esitetyn suunnitelman mukaan, lähtökohdaksi ei oteta sen enempää valtion, kunnan kuin itsehallinnonkaan käsitteitä, vaan tehtävänä on ilman ennakkoasennoitumista voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan selvittää, millainen on kunnan asema valtiossa. Tätä tehtäessä joudutaan kyllä operoimaan käsitteillä valtio ja kunta, mutta niille annetaan eri yhteyksissä toisistaan poikkeava ja kustakin käyttöyhteydestä ilmenevä merkitys. Yleisinä käsitteinä valtiolla ja kunnalla tarkoitetaan ihmisten organisoituja yhteistoimintamuotoja, joiden keskinäinen suhde ilmenee relaatiassa yksityinen — kunta — valtio. Konkreettisina käsitteinä valtiolla ja kunnalla tarkoitetaan tämännimisten oikeushenkilöiden organisaatiota ja varallisuuspiiriä.

b) Tutkimuksen lähtökohdista johtuu, etteivät valtio ja kunta tässä tutkimuksessa voi edes tulla käsitteellisiksi ongelmiksi. Sen sijaan itsehallinnon käsite valtion ja kunnan välisten suhteiden ilmaisijana voisi tällaiseksi muodostua, jos nämä suhteet määräytyisivät tietyn oikeusjärjestyksessä hyväksytyn itsehallinnon käsitteen mukaisesti. Tutkittaessa kunnan asemaa Suomen oikeuden mukaan, on siis ensin tutkittava, rakentuuko se oikeusjärjestyksessämme tällaisen käsitteen varaan. Jos näin on, on ryhdyttävä selvittämään käsitteen sisältöä ja merkitystä.

Jos kunnan asema sen sijaan ei rakennu oikeusjärjestykseen sisällytetyn käsitteen varaan, itsehallinnon käsitteen selvittelyyn kunnan asemaa koskevia säännöksiä tutkittaessa ei ole aihetta. Selvittely olisi tällöin mielekästä ja hyödyllistä vain sillä edellytyksellä, että itsehallinnolla olisi tietynsisältöinen pysyvä olemus. Edellä havaitaan, että erityisesti Saksan viime vuosisadan lopun ja tämän vuosisadan alun oikeustieteessä itsehallinnon käsitteen selvittely perustui tälle edellytykselle. Tutkijat näyttävät lähteneen siitä, että on olemassa tai että on oltava olemassa yksi ainoa oikea ja hyväksyttävä itsehallinnon käsite, jonka etsimisellä ja löytämisellä voidaan ratkaista kunnan asemaan liittyvät ongelmat. Tutkijat kuitenkin etsivät käsitettä oman aikansa premisseistä ja sen löydettyään, tai ainakin luultuaan sen löytäneensä, määrasivät käsitteen sisällön tämän mukaisesti. Itsehallinnosta tehtiin täten tiettyyn ajankohtaan ja tietyn oikeusjärjestyksen ongel-

miin sidottu käsite. Pysyviksi ja muuttumattomiksi itsehallinnon ideoiksi ovat näin muodostetut, keskenään kilpailevat käsitteet tehneet vasta myöhemmät tutkijat, jotka niiden pohjalta ovat ryhtyneet ratkaisemaan toisen ajan ja toisen oikeusjärjestyksen ongelmia.

c) Itsehallinnon käsitteen historia on suuressa määrin samanlainen kuin demokratian käsitteen historia, vaikkakin paljon viimeksi mainittua nuorempi. Itsehallintoon näyttävät soveltuvan hyvin ne toteamukset, jotka *Tarkiainen* on esittänyt demokratiasta.¹ Hänen mukaansa »demokratia» sanan selvittämistä on vaikeuttanut usko siihen, että sanaan, sen taakse kätkeytyy jonkinlainen maaginen olemus. Tämän uskon kannustamina on jatkuvasti ponnisteltu sanan (siis demokratian) todellisen, ikuisesti muuttumattoman idean löytämiseksi. Siinä on haluttu nähdä empiirisesti todettavien realiteettien yläpuolella oleva seikka, joka on samanaikaisesti sekä tosiolojen että aatteiden tasolla tai yksinomaan ideoitten piirissä.

d) Demokratiaan valtiollisena järjestelmänä on tietoisesti tai tiedottomasti liitetty joukko aatteita ja uskomuksia, joiden avulla selitetään, tuetaan ja puolustetaan poliittisen vallan käytössä noudatettua menetelmää ja niiden voimalla muovataan suhtautumista järjestelmään. Näin syntyy demokratian ideologia, jota koskeville esityksille on ominaista, että niissä jokin aate tai joukko erilaisia väittämiä asetetaan aksiomaksi ja että ajatuksen kehittäminen noudattaa postulointimenetelmää. Lähtökohdat voivat olla joko abstraktisia, jopa metafysisiä taikka näennäisen helppotajuisia, kumpienkin ollessa yleensä hämääviä ja moniselitteisiä. Demokratian ideaalisen kuvan laatijalle jää yleensä laaja vapaus päättää, mitä aineksia hän hyväksyy rakennelmaansa ja mikä on niiden keskinäinen arvo, samoin kuin vapaus selittää tai olla selittämättä käyttämiensä sanojen merkitys.

Ideologian ohella toinen suosittu metodi on ollut ns. teorian laatiminen. Demokratian teoria on syntynyt etupäässä niistä periaatteista, joita jonkin valtiollisen järjestysmuodon on havaittu tai haluttu toteuttaa. Monesti demokratian teoria on yhdistetty sen ideologiaan. Toisinaan demokratia siitä luoduissa teorioissa kohotetaan utopioiden tasolle.

¹ Ks. *Tarkiainen* s. 13–23. Kysymys on samalla, kuten *Hayakawa* s. 72, sanoo, siitä olettamuksesta, että yhdellä samalla on yksi merkitys. Ks. myös *Ravila* s. 100–108.

Tarkiainen pitää kaikkia demokratian ideologioita ja teorioita »eräässä mielessä tosina», koska ne osoittavat, millaisena niiden luojat demokratian näkevät ja millaiseksi he sen kuvittelevat. Demokratioiden kuvien monikirjavuus ja sovittelemattomuus kuitenkin todistavat Tarkiaisen mielestä, ettei ole olemassa mitään yleisesti tunnustettua demokratian ideaalia. Myöskään ei ole voinut syntyä yhteisesti hyväksyttyjä oppilauseita eikä siis kehittyä muuta kuin joukko erillisiä dogmaattisia järjestelmiä. Samalla on jouduttu tunnustamaan, että demokratia - sanaa käytetään tarkoittamaan myös muita kuin transsendentaalisia seikkoja tai abstraktisia periaatteita. Yleisessä kielenkäytössä nimitys demokratia liitetään eräisiin empiirisesti havaittaviin ilmiöihin. Demokratian tutkija joutuu tällöin sen kysymyksen eteen, mikä sija on annettava yleiselle sanankäytölle ideologisen tai teoreettisen kuvauksen rinnalla.

e) Demokratian idean etsiminen on tapahtunut olettaen, että sanan käyttö ja merkitys voidaan erottaa toisistaan. Sanan käytöllä on tarkoitettu ajan ja paikan mukana vaihtelevaa kielenkäyttöä ja sen merkityksellä sanan muuttumatonta sisällystä, käsitteen olemusta. Sanan absoluuttisen merkityksen paljastamiseen tarvitaan älyllistä ponnistelua tai intuitiivista oivallusta. Tarkiaisen mukaan sanoilla ei kuitenkaan ole tällaista muuttumatonta, »todellista» tai »varsinaista» merkitystä. Sen etsiminen on tämän vuoksi hedelmätöntä. Sanan ainoa merkitys on käytännön antama. Sanoilla on oltava tietystä yhteisössä ja tietynä aikana yleisesti vakiintunut käyttö, jotta ne voisivat täyttää tehtävänsä tiedotuksen välikappaleina. Sanan käyttö on kuitenkin vain yhtä suuressa määrin muuttumaton kuin se seikka, jota sillä kuvataan.

Tarkiaisen mukaan demokratia sanaa on alkuaan käytetty kielellisesti mukavana välineenä tarkoittamaan tiettyä valtiollista järjestysmuotoa, eikä osaksi tai kokonaan metafyyssistä entiteettiä. Tutkimalla niitä systeemejä, joille on annettu nimi demokratia, on löydettävissä sanan tarkoitus, sen mitä kulloinkin on sanottu demokratiaksi.

Tarkiaisen mukaan se, että joillekin järjestelmille on annettu eri kausina ja eri maissa yhteinen nimitys, ei takaa sitä, että ne olisivat yhdenmukaisia, vaan samannimiset järjestelmät saattavat olla keskenään ristiriitaisia ratkaisevissakin suhteissa.

Yhteenvetona Tarkiainen toteaa, että yritykset valaa demokratian kriteerit määritelmän muotoon johtavat enintään puolittain tyydyttä-

vään tulokseen ja ettei ole paikallaan ryhtyä laatimaan tällaista määritelmää. Vaikka demokratioksi sanotuilla järjestelmillä on muitakin yhtäläisyyksiä kuin nimitys, eivät nämä piirteet anna riittävästi tietoa läheskään täydellisen ja tieteellisesti kestäväen demokratian olemuksen kuvaamiseen. Demokratiaa tässä merkityksessä ei Tarkiaisen mukaan ole muualla kuin kuvitelmissa. Demokratian aatteiden ja ihanteiden tarkastelu ei lisää tietoa itse järjestelmistä. Synteettistä tietoa voikin saada vain demokratiosta, ei demokratiasta.

f) Itsehallinnon sijoittaminen demokratian paikalle edellä selostettuihin Tarkiaisen toteamuksiin ja väitteisiin ei nähdäkseni kaipaakaan sen lisäksi, mitä itsehallinnon käsitteestä on edellä esitetty, uusia perusteluita muulta kuin itsehallinto-sanankäytön ja merkityksen välistä suhdetta koskevalta osin. Tätä kysymystä on tässä lyhyesti kosketeltava.

Oikeuskirjallisuudessamme ovat itsehallintoa käsitelleet systemaattisena yleiskäsitteenä mm. *Ståhlberg*, *Willgren*, *Merikoski* ja *Ikkala*. *Ståhlberg* tyytyy toteamaan, että »itsehallinnolla varustettuja ja sitä toimittavia yhdyskuntia» Suomessa ovat kunnalliset ja kirkolliset yhdyskunnat, eräät laitokset (esimerkkeinä hän mainitsee leski- ja orpokasvat) ja Ahvenanmaan maakunta.² Huomattava on, että *Ståhlberg* ei lue tähän ryhmään Helsingin yliopistoa, joka hänen mukaansa on »itsehallinto-oikeudella varustettu valtion laitos».³ *Willgren* toteaa itsehallintoyhdyskunnista puhuessaan, että niiden valta voi olla laajempi, kuten kuntien tai rajoitettu tiettyihin erityistehtäviin kuten on laita sen itsehallinnon, joka kuuluu Helsingin yliopistolle sekä uskonnonvapauslain mukaisille itsehallintoyhdyskunnille (kirkollisille yhdyskunnille).⁴ *Merikosken* mukaan itsehallinnon tärkeimmät muodot ovat Suomessa alueellisten pakkoyhdyskuntien itsehallinto ja kirkollinen itsehallinto.⁵ *Merikoskikaan* ei lue tähän ryhmään Helsingin yliopiston itsehallintoa, joka hänen mukaansa ei ole verrattavissa kuntayhdyskuntien hallintoon, koska yliopisto ei muodosta sellaista omavastuuperiaatteen pohjalla toimivaa henkilöyhdyskuntaa kuin kunnat ovat, vaan tarkoittaa sen itsehallintoa vain pitkälle ulotettua desentralisatiota pää-

² Ks. *Ståhlberg* s. 248—249.

³ Ks. *Ståhlberg* Sisäasiain hallinto s. 636.

⁴ Ks. *Willgren* s. 198—199.

⁵ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 189.

tösvallan käyttämisessä ja oikeutta määrättyllä tavalla osallistua korkea-koulua koskevien säädösten aikaansaamiseen.⁶

Ståhlberg, Willgren ja Merikoski eivät näytä edellyttävän, että kaikki em. itsehallintomuodot olisivat tarkalleen samanlaisia ja yhteneviä, vaikka he lukevatkin ne samaan ryhmään. Ståhlberg ja Merikoski näyttävät nimenomaan lähtevän siitä, että sanalla itsehallinto tarkoitetaan HM:ssa erilaisia ilmiöitä. Hehän toteavat kuntien aseman erilaiseksi kuin Helsingin yliopiston aseman siitä huolimatta, että kummankin sääntelyn yhteydessä käytetään HM:ssa (51,2 ja 77 §) sanaa itsehallinto.

Ikkala sen sijaan näyttää lähtevän siitä, että itsehallinnon käsitteen täytyy kaikissa käyttöyhteyksissään olla sama ja että itsehallintosanalla on HM 51,2 ja 77,1 §:ssä tarkalleen samansisältöinen merkitys.⁷ Tarkastellessaan näitä muita (kuin kunnallisen) itsehallinnon muotoja, *Ikkala* mainitsee Helsingin yliopiston itsehallinnon, Ahvenanmaan itsehallinnon ja kirkollisen itsehallinnon, joita hän vertaa kuntien itsehallintoon. Todettuaan Helsingin yliopiston olevan eri asemassa kuin kunnat ja sen itsehallinnon olennaisesti suppeammaksi kuin kuntien itsehallinnon hän mainitsee, että yliopiston »hallintoa pidetään yleisesti itsehallintona, ja sen katsottaneen täyttävän HM:n itsehallinnon käsitteelle asettamat vaatimukset. Sen vuoksi saatettaneen myös ajatella, että kuntain itsehallintoakin voitaisiin supistaa tavallisella lailla niin, että se laajuudeltaan tulisi vastaamaan vain Helsingin yliopiston itsehallintoa». Hän toteaa kuitenkin, ettei tavallisella lailla voida kokonaan poistaa kunnan jäsenten osallisuutta kunnan hallintoon, »koska sen tulee jo HM:n mukaan perustua kansalaisten itsehallintoon». Ahvenanmaan ja kuntien itsehallinnolla *Ikkala* arvelee olevan vain asteen ero. »Evangelisluterilaisen kirkon ja Ortodoksisen kirkkokunnan hallintoa on pidetty itsehallintona» toteaa *Ikkala* ja sanoo tällaisilla käsityksillä olevan oman oikeutuksensa. Näiden kirkkojen itsehallinto muistuttaa *Ikkalan* mukaan »kieltämättä eräiltä osin kuntain itsehallintoa». Hän toteaa sen kuitenkin eroavan useammassa oleellisessa ja merkittävässä kohdassa kuntien itsehallinnosta. Sen vuoksi niiden keskinäisestä vertailusta ei ilmeisestikään olisi hyötyä, »ei varsinkaan, kun kirkon hallintoa ei säädetä HM:ssa itsehallinnoksi.»

⁶ Ks. *Merikoski*, Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema s. 16–20.

⁷ Ks. *Ikkala*, s. 26–30.

g) Ikkalan omasta esityksestä nähdäkseni ilmenee riittävän selvästi, että hänen lähtökohtansa itsehallinnon yksikäsitteisestä olemuksesta ja itsehallinto-sanan absoluuttisesta merkityksestä ei ole todellisuuden mukainen. Hän näet joutuu lähtöolettamuksensa ja todellisuuden sekä tavallaan myös HM:ssa omaksutuksi väitetyn käsitteen ja sitä ilmaisevan sanan väliseen sovittamattomaan ristiriitaan. Viimeksi mainitun tyyppistä ristiriitaa ei nähdäkseni ole konstruoitava. Kuten Ståhlbergin ja Merikosken esityksistä näkyy, sitä ei synnykään, kun tunnustetaan, että itsehallinto-sanalla tarkoitetaan eri yhteyksissä erisältöisiä entiteettejä ja että itsehallintoa voidaan systemaattisena käsitteenä käyttää hyvinkin laajassa merkityksessä.

Edellä suoritetusta tarkastelusta käy riidattomasti ilmi, ettei kunnan asemaa tutkittaessa voida lähtökohdaksi ottaa apriorisesti määrättyä yksiselitteistä itsehallinnon käsitettä, vaan että kunnan asema ja HM 51,2 §:ssä käytetyn itsehallintosanan merkitys on määrättävä empirisesti edellä esitettyjen tosiasioiden perusteella. Tätä lähtökohtaa tukee myös se, ettei itsehallinnon käsitteellä ole ollut osuutta kunnan aseman reaaliosassa muutoutumisessa Suomessa.

14 LUKU

KUNNAN ASEMA HM:N MUKAAN

1. Kunnan asemaa koskevat HM:n säännökset

HM 50,1 §:n mukaan »yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin». HM 51,2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään». Nämä HM:n säännökset ovat sen hallitusta ja hallintoa koskevassa IV luvussa. Samoissa pykälissä ovat myös, kuten jo edeltä ilmenee, muita hallintoyksiköitä koskevat säännökset.

HM:n valmisteluasiakirjoissa ei ole selostettu kunnan asemaa koskevien säännösten tarkoitusta.¹ Tämän vuoksi niiden sisältö ja nykyinen merkitys on selvitettävä säännösten sanamuodon ja sen perusteella, miten ne on oikeuskirjallisuudessa ja käytännössä ymmärretty tai miten kunnan asema niiden soveltamisalalla on muotoutunut.

¹ Perustuslakikomitean ehdotuksessa Suomen hallitusmuodoksi 3.10.1917 oli 44 ja 45 §:ssä HM 50 ja 51 §:ää vastaavat säännökset kuntien asemasta. Perusteluissa todetaan tältä osin: »Hallintoon nähden on näyttänyt oikealta hallitusmuodossa voimassa olevan järjestyksen mukaisesti vahvistaa eräitä yleisiä ohjeita, joilla on pysyväistä merkitystä. Niinpä on siinä ehdotettu, että maassamme vanhastaan voimassa oleva jako kolmeen erilaatuisen hallintoalueeseen, lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin, on edelleen pysyvä voimassa, että lääninhallintoa kussakin läänissä johtaa kuvernööriä vastaava maaherra, apunaan esitteleviä virkamiehiä, sekä että kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon». Ks. Perustuslakikomitean mietintö s. 35.

Perusteluista käy siis ilmi, että kunnan asemaa koskeville HM:n säännöksille on tarkoitettu reaalista sisältöä. Enempää perusteluista ei nähdäkseni voi lukea.

2. Tutkijoiden käsitykset säännösten merkityksestä

a) Oikeustieteellisessä kirjallisuudessamme ei ole päästy selvyyteen säännösten merkityksestä. Näin todettaessa on kuitenkin samalla huomautettava, ettei säännöksiä ole vakavasti yritetty tulkita niiden omista lähtökohdista käsin. Ne on joko apriorisesti todettu epäonnistuneiksi tai sitten niiden sisältö on yritetty määrätä lähinnä Weimarin valtiosäännön kuntien itsehallintoa koskevasta säännöksestä Saksan oikeuskirjallisuudessa esitettyjen käsitysten perusteella. Tällöin yleensä on päädytty siihen lopputulokseen, että kunnan asemaa koskevilla HM:n säännöksillä ei ole varsinaista oikeudellista merkitystä.

Kuten jo aikaisemmin on mainittu, *Erich* ei pitänyt asianmukaisena, että kunnat mainittiin hallinnollisen jaon perusteina samassa yhteydessä läänien ja kihlakuntien kanssa.² *Erich* samaisti yleisen hallinnon valtion hallintoon ja lähti joko siitä, että HM edellyttää kuntia sen ulkopuolisiin realiteetteihin perustuvina yhteisöinä tai siitä, että kuntien hallinto on luonteeltaan yksityistä hallintoa.

Samaan tapaan kuin *Erich* lausuu *Merikoski*, jonka mukaan kunta ei ole yleisen hallinnollisen jaotuksen vaan vain kunnallisen jaotuksen alueyksikkö.³ *Merikosken* mukaan yleisen hallinnollisen jaotuksen on vanhastaan muodostanut jako lääneihin ja kihlakuntiin. Ilmeistä on, että *Merikoski* käyttää käsitettä yleinen hallinnollinen jaotus osittain toisessa merkityksessä kuin *Erich* ja yhdistää sen käsitteeseen yleinen hallintoviranomainen, jollaisia hänen mukaansa ovat lääninhallitus ja nimismies.

Saksalaisvaikutteisessa HM 50 ja 51 §:n tulkinnassa näiden säännösten merkityksestä totesi *Kekkonen*,⁴ että »kuntien oikeus itsehallintoon on turvattu valtion hallintotoimenpiteitä vastaan. Ilman eduskunnan myötävaikutusta ei kunnille voida antaa mihinkään aikaisempaan lainsäädäntötoimenpiteeseen perustumattomia uusia tehtäviä eikä ottaa pois niitä oikeuksia, joita kunnilla aikaisemmin on ollut» Tämä sääntö tunnustettiin jo monarkkisessa valtiossa. Ongelmaksi sen sijaan muodostui kunnan aseman suoja lainsäätäjää vastaan. Tähän kysymykseen vastasi *Kekkonen*, joka on kysymystä oikeuskirjallisuudessamme perus-

² Ks. *Erich II* s. 348.

³ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 129.

⁴ Ks. *Kekkonen*, s. 81—84.

teellisin selvitellyt, »ankaran muodolliselta kannalta» kieltävästi. Hänen mukaansa »valtio asioiden laadun vuoksi voisi kunnilta ottaa itselleen kaikki muut tehtävät paitsi ei niitä, jotka ovat kunnille välttämättömät, mikäli ne pysytetään juridisinä henkilöinä».

Yrittäessään Saksan oikeuskirjallisuudessa esitettyjen käsitysten perusteella löytää HM:n säännöksille hyväksyttävää sisältöä Kekkonen joutuu suuriin vaikeuksiin. Hän toteaa kuntien oikeuden itsehallintoon subjektiiviseksi julkiseksi oikeudeksi. Toisaalta hän kuitenkin toteaa, ettei lainsäädännöllinen kehitys Suomessa perustu samanlaisille vastakohtaisuustendensseille kuin Saksassa ja ettei kysymys kuntien perusoikeuksista Suomessa ole milloinkaan ollut lainsäädännöllisen kehityksen alaisena. Kekkonen viittaa siihen, ettei HM:n säännös kuntien itsehallinnosta sisälly HM II vaan IV lukuun. Hänen mukaansa »Kunnat meillä, niinkuin HM 50 §:ssä esiintyvistä rinnastuksesta voidaan havaita, ovat ensi sijassa hallinnollinen piiri, jonka hallinto on järjestetty itsehallinnollisten periaatteiden pohjalle.» Kekkonen selostaa Schmittin institutionaalisen suojan - teoriaa, mutta ei ryhdy tutkimaan, »onko mitään juridista eroa tehtävissä perusoikeuksien ja institutionaalisten vakuuksien välillä.» Hän on kuitenkin tyytymätön siihen tulokseen, johon hän em. tavalla päätyy. »Jos kuntien toimipiiri rajoitettaisiin näin pieneksi», hän toteaa, »merkitsisi se kuitenkin tosiasiaa — kuten on helppo huomata — kunnallisen itsehallinnon lopettamista. Käytännöllisenä johtopäätöksenä tästä olisi että HM:n kunnille perustuslain pyhyydellä vakuuttama oikeus itsehallintoon olisi valtion tavallistakin lainsäädäntöä vastaan voimaton.» Tästä käytännöllisestä johtopäätöksestä, kunnallisen itsehallinnon lopettamismahdollisuudesta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, Kekkonen tulee siihen tulokseen, ettei se ahtaasti muodollinen käsitys »jonka kannalla ainakin lopputuloksen kohdalta näyttää olevan suurin osa Saksan oikeusoppineita Art. 127 tulkinnessa» ja johon hän HM:n säännösten perusteella päätyy, »kuitenkaan voi olla oikea». Käyttäen tällä tavoin lopputuloksia premissinä Kekkonen tulee kunnallisen itsehallinnon suojaan nähden asiallisesti toiseen tulokseen, mihin hän muodollisoikeudellisesti päätyy. Kun Kekkonen erottaa HM 51,2 §:ssä kaksi osaa, pääsäännön: kunnalla on oikeus itsehallintoon, ja lisä- eli täytesäännön: niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään, hän katsoo, että pääsäännöllä »tulee aina olla ensisijaisesti määräävä asema.» Kun Kekkonen näin joutuu toteamaan, että säännökset ovat toisensisältöiset kuin niiden

pitäisi hänen mielestään olla, on hänen seuraava lopputoteamuksensa ymmärrettävä: »Mitä tämä (siis pääsäännön ensisijaisuus), käytännössä merkitsee sen lisäksi, että kunnilla tulee olla omat toimielimet, näyttää olevan yleisellä säännöllä mahdoton määritellä.» Kekkonen ei mainitse, voidaanko pääsäännön ensisijaisuudesta yksittäistapauksissa tehdä oikeudellisia johtopäätöksiä.

Kekkosen aineellisoikeudellinen linja ei ole saanut kannattajia eikä hänen yksilöimättä jäänyt vaatimuksena tulkitsijoita. Sen sijaan hänen muodollisoikeudellinen, HM:n kunnan asemaa koskevilta säännöksiltä merkityksen epäävä kannanottonsa on saanut kannatusta. *Kuuskosken* mukaan »kunnan toimivaltaa ja omaisuutta eivät suojaa erityisesti perustuslain säännökset. HM 51 §:stä tosin johtuu, että kunnalta ei ole mahdollista tavallisella lailla ottaa kaikkia tehtäviä, koska kansalaisten itsehallinto-periaatteelle rakentuva kuntien hallinto on siinä vakuutettu. Mutta säännöksen estämättä kunnan tehtäväpiiri voidaan supistaa niinkin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys paikallisten hallintotävien hoitajana lakkaa».⁵ *Kuuskoski* ei perustele kantaansa. Sen lähteet ovat kuitenkin helposti nähtävissä. Hänen käsityksensä on sama kuin Kekkosen väitöskirjassa esitetty muodollisoikeudellinen kanta. Samalla kannalla näyttää olevan myös *Voipio*.⁶

Ikkala ei ole selvästi ilmaissut kantaansa HM:n säännösten merkityksestä. Hänen mukaansa »tavallisilla laeilla voidaan kunnallista itsehallintoa, kuntien organisaatiota ym. tietyissä rajoissa muotoilla.»⁷ Poh-tiessaan toisessa yhteydessä itsehallinnon käsitteen merkitystä, *Ikkala* toteaa: »HM edellyttää vain, että kunnilla on sellainen itsehallinto, kuin laeissa on säädetty. Näin ollen HM:n 51 §:n 2 momentissa tarkoitettu lainsäädäntö määrää tosiasiallisesti kunnallisen hallinnon tarkemman sisällön ja muodon.»⁸

Modeenin mukaan kunnan asemaa koskevilla HM:n säännöksillä on ainoastaan poliittinen merkitys.⁹

Hakkila toteaa, »että HM 51,2 §, jolla julkilausutaan kunnallisen itsehallinnon periaate, jättää kaikessa ylimalkaisuudessaan itsehallinnon

⁵ Ks. *Kuuskoski* s. 44. Samoin edelleen *Kuuskoski—Hannus* s. 51.

⁶ Ks. *Voipio* s. 792.

⁷ Ks. *Ikkala* s. 25.

⁸ Ks. *Ikkala* s. 15.

⁹ Ks. *Modeen* s. 34.

laadun ja laajuuden erityisistä laeista riippuvaksi.»¹⁰ Hän ei täten näy kiinnittävän lainkaan huomiota säännöksen sanamuotoon, jossa nimenomaan puhutaan kansalaisten itsehallinnosta kuntain hallinnossa.

b) *Rytkölän* mukaan kunnallinen itsehallinto on, perustueessaan HM 51 §:n 2 momenttiin, perustuslain turvaama oikeus.¹¹ Hän ei kuitenkaan tarkemmin selosta, miten HM kunnallisen itsehallinnon käytännössä suojaa. Rytkölän toisessa yhteydessä esittämän käsityksen mukaan HM edellyttää kunnan omien tehtävien erottamista valtion tehtävistä, koska itsehallinto vaatii tätä.¹² Edellä on todettu, että tätä Saksan oikeudessa toisessa merkityksessä käytettyä jaoittelua on vaikea sovittaa Suomen voimassa olevaan oikeuteen.

Hermanson on oman oikeuden pohjalta katsonut kunnan asemaa koskevilla HM:n säännöksillä olevan myös lainsäätäjään ulottuvan merkityksen. Hänen mukaansa HM 51,2 § edellyttää, että kunnat saavat, sen mukaan kuin kansalaiset tai heidän valtuutettunsa katsovat paikallisetujen vaativan, käyttää toimeenpanovaltaan kuuluvia oikeuksia lakien määräysten mukaisesti.¹³

Ståhlberg, jota voidaan pitää kunnan asemaa koskevien HM:n säännösten isänä, on selvästi lausunut käsityksensä ainoastaan HM 50,1 §:stä. Hän totesi jo ennen HM:n säätämistä, että läänit, kihlakunnat ja nimismiespiirit sekä kunnat muodostavat maan yleisen hallinnollisen jaotuksen.¹⁴ *Ståhlbergin* mukaan toisin sanoen valtionhallinto ja kuntien hallinto muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Samalla kannalla kuin *Ståhlberg* on tässä asiassa *Kuuskoski*, jonka mukaan »nykyinen hallinnollinen jaoituksemme nojautuu kunnalliseen jaoitukseen. Kunta on perusyksikkö sekä valtakunnan yleisessä hallinnollisessa jaoituksessa lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin (HM 50 §) että kaikissa erityisjaoituksissa. — — — Kunnallinen jaoitus muodostaa täten valtakunnan perusjaoituksen.»¹⁵

Yleisesti *Ståhlberg* toteaa vain, että HM:ssa on »joitakin perustavia säännöksiä kunnallisesta itsehallinnosta».^{16a}

¹⁰ Ks. *Hakkila* s. 243.

¹¹ Ks. *Rytkölä*, *Yhteistoiminta* s. 23.

¹² Ks. *Rytkölä*, *Finnisdres Gemeindeverwaltungsrecht* s. 70—71.

¹³ Ks. *Hermanson—Kaira* s. 86—89.

¹⁴ Ks. *Ståhlberg* 1 p. s. 98, Samoin myös HM:n mukaisesta jaotuksesta. Ks. *Ståhlberg* s. 78—79.

¹⁵ Ks. *Kuuskoski* s. 18.

^{16a} Ks. *Ståhlberg*, *Lait ja asetukset* s. 24.

Merikoski on lyhyessä lausunnossaan katsonut kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan koskevan ainakin kuntien verotusoikeutta.¹⁶ Samanlaisen käsityksen on esittänyt myös *Sipponen*.¹⁷

3. Säännösten nimenomainen merkitys lainsäädäntökäytännössä

Kunnan asemaa koskevilla HM:n säännöksillä ei ole ollut lainsäädäntökäytännössä välitöntä merkitystä. Niihin on viitattu vain harvoin kunnan asemaa koskevia säädöksiä laadittaessa ja annettaessa. Kunnan aseman perustuslainmukaisuus on muutenkin vain harvoin tullut käytännössä esille. Perustuslakivaliokunnassa kunnan asemaan liittyvät lainsäädäntökysymykset eivät ole olleet käsiteltävinä. Eräät kunnan asemaa koskevat lait on kyllä säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta säätämisyjärjestyksestä ei näissäkään tapauksissa ole pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa.¹⁸ Lakien säätäminen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä on tällöin useimmissa tapauksissa johtunut muusta syystä kuin HM 50 ja 51 §:ään liittyvästä kunnan aseman muuttamisesta. Eräässä tapauksessa perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä on vaatinut HM:n edellyttämien kaupunkien vanhoihin erioikeuksiin liittyvien säännösten muuttaminen,¹⁹ eräässä lahjan ja testamentin tarkoituusmääräysten sivuuttaminen²⁰ eräissä säätämisvallan delegoiminen,²¹ eräissä yksityisoikeudellisten suhteiden muuttaminen²²

¹⁶ Ks. *Merikoski*, Kunnallinen itseverotusoikeus sisältyy jo nyt perustuslakiin.

¹⁷ Ks. *Sipponen*, Asian tutkiminen eduskunnassa perusteltua.

¹⁸ Tämän olen todennut käytyäni läpi kunnan asemaa koskevat säädökset ja eduskunta-asiakirjat niiden säädösten osalta, jotka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vuosien 1919—1946 ja 1947—1950 osalta ks. myös *Merikoski*, Perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttö vv. 1919—1946 ja *sama*, Perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyt lait vv. 1947—1950.

¹⁹ L pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin valitsemisoikeudesta 302/1927, L lisäyksestä kaupunkien kunnallislakiin 265/1943 (lahjoitusmaa), L kaupungin ja maaseudun oikeudenhoidon yhteisestä järjestämisestä eräissä tapauksissa 20/1959 ja L kaupunkien lahjoitusmaiden luovuttamista koskevien rajoitusten poistamisesta 423/1962.

²⁰ L kunnallislain muuttamisesta 535/1960.

²¹ L sellaisen kunnan hallinnosta, josta väestö on sotatilan nojalla poistettu

ja eräissä säännösten taannehtiva soveltaminen.²³ Kahdessa samanlaisessa tapauksessa perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen on johdettu välittömästi kunnan asemaa koskevista säännöksistä, nimittäin kunnan velvollisuudesta alistaa talousarvionsa sisäasiainministeriön tarkastettavaksi ja vahvistettavaksi valtion osallistuttua välittömästi lain perusteella eräiden laissa määrättyjen kuntien talouden järjestämiseen silloin, kun nämä eivät »kyenneet suorittamaan niille julkisina yhdyskuntina kuuluneita tehtäviä ja rahoittamaan niitä kunnallislain edellyttämällä tuloilla».²⁴

Käsiteltäessä kunnan hallinnon lisättyä valvontaa koskevaa lakia vuoden 1932 valtiopäivillä esitettiin eduskunnassa käsitys, että laki olisi ollut säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kysymys ei kuitenkaan tullut perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi ja laki säädettiin tavallisena lakina.²⁵ Tähän vaikutti epäilemättä suuresti silloin kansanedustajana olleen Ståhlbergin käsitys, jonka mukaan lakiehdotukset, jotka »nykyisissä oloissa nähtävästi ovat välttämättömät,» voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ståhlberg ei vedonnut HM:n säännöksiin, vaan perusti kantansa aikaisempaan käytäntöön ja siihen, että alistus on kunnallislakien edellyttämä normaali kuntien valvontamuoto.²⁶

110/1940, L hallinnon järjestämisestä sota-aikana (voimassaoloaika pidennetty 1036/1942 ja 1022/1945), L poikkeuksellisesta kunnallishallinnosta valtakunnan yhteyteen palautetulla alueella 86/1942 ja L sellaisen kunnan asioiden hoidosta, jonka alueelta väestö on sodan tai sen seurausten johdosta poistettu 745/1944.

²² L eräiden kuntien lakkauttamisesta 45/1941. Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen rajoitettiin nimenomaan tällä tavalla. Ks. HE 175/1940 s. 2.

²³ L kaupunkien kunnallislain muuttamisesta 876/1944 ja L maalaiskuntain kunnallislain muuttamisesta 877/1944.

²⁴ L eräiden kuntien taloudenhoidon järjestämisestä 734/1945 ja L eräiden Pohjois-Suomen kuntien toiminnan tukemisesta 20/1948.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä perusteltiin kummassakin esityksessä sillä, että »lakiehdotus sisältää eräitä rajoituksia niihin oikeuksiin, jotka kunnalle perustuslain mukaan kuuluvat kunnan yhteisistä asioista päätettäessä». Ks. HE 37/1945 s. 3 ja HE 102/1947 s. 3.

²⁵ Ks. Ståhlberg, Puheita 1927—1946 s. 184.

²⁶ Ks. Ståhlberg, Lainsäädäntöjärjestys kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta s. 162—163.

4. Kunnan aseman muodostuminen säännösten tulkinnan lähtökohtana

a) Vaikka HM:n säännöksillä ei olekaan ollut suurta muodollista merkitystä kunnan aseman määräytymisen ohjaamisessa, voidaan kunnan aseman kehittymisessä havaita yhtenäinen linja, joka muodollisiin normeihin vetoamatta on syntynyt historiallisen kehityksen ja käytännön realiteettien sekä niihin perustuvan oikeudellisen näkemyksen nojalla. Kunnan organisaatio ja varallisuuspiiri ovat nykyisen kuntajärjestelmän syntyisestä alkaen ensisijaisesti vastanneet paikallishallinnosta, alimmassa hallintoportaassa tapahtuvasta, niiden julkisen vallan nojalla suoritettavien tehtävien hoitamisesta, jotka kohdistuvat valtion sisältöosaan eli valtion vaikutuspiirissä oleviin ihmisiin. Tämä kehityslinja voidaan johtaa jo nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta, jolloin paikalliset tehtävät hoidettiin joko yhteisesti tai erikseen tapahtuvina henkilöllisinä suorituksina. Nykyinen kuntajärjestelmä toi tehtävien hoitotapaan sen muutoksen, että kunnista tuli oikeushenkilöitä eli oikeudellisesti itsenäisiä organisaatioita ja varallisuuspiirejä, joiden nimissä ja vastuulla tehtävät suoritetaan, kunnan jäsenten tehtäväksi jäädessä organisaation perusorganin asettaminen ja varallisuuspiirin täydentäminen kunnallisveroilla.

b) Toisena kunnan aseman kehittymisen peruslinjana on ollut paikallishallintoelinten kompetenssin perustuminen valtion oikeusjärjestykseen eli valtion elinten antamiin säädöksiin. Paikallishallinnolla ei ole milloinkaan ollut valtion lainsäädäntöorganista riippumatonta julkista valtaa, joten sen päätösten on aina ollut perustuttava joko näiden luomaan kompetenssiin tai sitten sopimukseen. Nykyisen kuntajärjestelmän perustaminen merkitsi kunnan jäsenistä oikeudellisesti riippumattoman, mutta poliittisesti ja taloudellisesti näistä riippuvan »kunnan» (organisaation ja varallisuuspiirin) muodostamista ja toimivallan perustamista sille paikallisten julkisten tehtävien hoitamista varten. Uusi järjestelmä merkitsi toisin sanoen paikallishallinnon itsenäistämistä, millä oli oikeudellista merkitystä (valtion) hallintokoneistoon nähden. Sen sijaan erillisen kuntajärjestelmän luominen ei merkinnyt lainsäätäjän vallan rajoittamista paikallishallinnon sääntelyssä, joka jäi edelleen lainsäätäjän poliittisen harkinnan varaan.

c) Nykyisen kuntajärjestelmän tultua perustetuksi oli luotu edellytykset kunnan jäsenten yhteisten tehtävien hoitamiselle kunnan päättä-

vän elimen harkinnan mukaan. Järjestelmän alkuaikoina näyttää silloin tällöin edellytetyn, että kunnat huolehtivat yhteisistä tehtävistään omien päättävien orgaaniensa harkinnan sekä tarpeittensa ja edellytystensä mukaan.²⁷ Tämä periaate, jota ei käytännössä milloinkaan täydellisesti toteutettu eikä korotettu oikeusperiaatteen, oli luonteeltaan poliittinen. Toisaalta näet kunnallisen toiminnan on todettu järjestelmän alkuaikoina rajoittuneen vain laissa edellytettyjen minimivaatimusten toteuttamiseen.²⁸ Kuntien orgaaninen harkintavapaus johtui tätä periaatetta sovellettaessa siitä, ettei niiden toimintaa sidottu, eikä siitä, ettei sitä voitu sitoa. Tämä seikka ilmeni selvästi jo 1800-luvun loppupuolella, kun kunnille alettiin asettaa yhä enemmän pakollisia tehtäviä, siis minimivaatimuksia yhteisten paikallisten tehtävien suorittamisessa. Kuten edeltä 10 §:stä ilmenee, kunnille (niiden organisaatiolle ja varallisuuspiirille) on sitten jatkuvasti asetettu yhä enemmän lisävelvollisuuksia. Pakollisten tehtävien yhteydessä on usein määrätty myös niiden suorittamistavasta sekä kunnallislakeihin sisältyvistä yleisistä säännöksistä poiketen tehtävistä huolehtivien kunnan orgaanien kokoonpanosta ja toiminnasta. Myös tältä osin on siis rajoitettu kunnan orgaanien harkinta- ja toimintavapautta. Pakollisten tehtävien osalta alun perin erilliset valtion ja kunnan organisaatiot on saatettu kiinteään yhteistoimintaan niin että eri hallinnonalojen hoitamisesta paikallisportaassa huolehtivat kunnan orgaanit ja ylemmissä portaissa niistä huolehtivat valtion orgaanit muodostavat yhtenäisen orgaanikonaisuuden, kunnan orgaanien ollessa tällöin riippumattomia kunnan keskusorganisaatiosta.²⁹

d) Valtion ja kunnan organisaatioiden yhteistoimintaan on säännöllisesti liittynyt niiden varallisuuspiirien yhteistoiminta. Kunnat ovat pääsääntöisesti vastuussa tehtävien suorittamisesta aiheutuvista kustannuksista, mutta valtio osallistuu niihin erilaisten perusteiden mukaan.

e) Kunnille asetetut pakolliset tehtävät ovat säännönmukaisesti

²⁷ Esimerkkinä mainittakoon, että oppivelvollisuuskomitea totesi v. 1907, koska olosuhteet ovat eri kunnissa monissa suhteissa hyvin erilaiset, että kunnille olisi myönnettävä itse yksityiskohdissa järjestää koulutoimensa. Ainoastaan kaikille yhteiset vähimmäisvaatimukset olisi määrättävä. Perustelu oli siis oikeuspoliittinen eikä oikeudellinen.

²⁸ Ks. *Harvia* s. 130—131.

²⁹ Tästä periaatteesta, joka mainitaan nimenomaan KunL 95,2 §:ssä, ks. Lvk 1941:6 s. 81—82 ja *Kuuskoski—Hannus* s. 282—283.

tähdänneet julkisten palvelusten lisäämiseen.³⁰ Kysymys on ollut uusien tehtävien määräämisestä kunnille, mutta ei yleensä tehtävien siirtämisestä valtiolta kunnille, kuten usein sanotaan. Tällä muodolliselta näyttävällä erolla on tärkeä aineellisoikeudellinen merkitys. Kunnan tehtäviä lisättäessä ei ole tapahtunut sen toimialan (tehtäväpiirin) laajentamista eikä valtiolle aikaisemmin kuuluneiden tehtävien antamista kunnille. Kuntien velvollisuuksia lisättäessä on yleensä lisätty myös valtion velvollisuuksia.³¹ Kunnille säädetyt pakolliset tehtävät ovat poikkeuksetta kuuluneet aikaisemmin niiden tehtäväpiiriin. Näin on laita sellaistenkin tehtävien kuten sairaalatoimen, joka alkuaan katsottiin primäärisesti valtion tehtäväksi, mutta sitä kehitettäessä myöhemmin säädettiin ensisijaisesti kuntien velvollisuudeksi.

f) Luonnehdittaessa kunnan ja valtion suhdetta sellaisena kuin se on nykyisin, voi sitä em. Saksan kehitystä kuvaavia termejä käyttäen sanoa orgaaniseksi sisäkkäissuhteeksi. Samalla voi todeta, etteivät termit esivallallinen valtasuhde ja yhteiskunnallinen taistelusuhte sovi minäkään nykyisen kuntajärjestelmämme vaiheen oikeudellisiksi kuvauksiksi. Edellisen sulkee pois se, että hallitsijan valta ei Suomessa ole ollut oikeusjärjestyksen ulkopuolista valtaa, jälkimmäisen puolestaan se, että kunta on aina oikeudellisesti ollut kokonaisjärjestelmän yksi osa. Sen sijaan kuntien ja valtion organisaatioiden kesken on käytännössä vallinnut ja edelleenkin vallitsee jännitystila, jonka voi aika-ajoin sanoa olleen yhteiskunnallinen taistelusuhte. Jännitys on todennäköisesti lisääntynyt valtion muuttuttua monarkkisesta tasavaltaiseksi, mikä osoittaa, että kysymys ei ole oikeusideologisesta vaan lähinnä reaalipoliittisesta jännityksestä.³²

Valtion ja kunnan yhdessä muodostama julkisen hallinnon kokonaisuus voidaan myös luonnehtia holistiseksi (kokonaisvaltaiseksi), jossa kokonaisuus määrää osien, valtion hallinnon ja kunnanhallinnon aseman tässä järjestelmässä. Holistisen järjestelmän vastakohta on meristinen (osavaltainen) järjestelmä, jossa kokonaisuus muodostuu osista näiden määräytyessä toisistaan riippumatta. Kun holistisessa hallin-

³⁰ Esim. sairaaloiden ja sairaansijojen lukumäärän kasvusta ks. *Vauhkonen* s. 47—53.

³¹ Kuntien suhteellinen osuus esim. sairaalamenoista on sen sijaan kasvanut. Näistä kysymyksistä ks. *Vauhkonen* s. 205—211.

³² Tämä liittyy ainakin osittain virkamiesten kasvaneeseen määräämisvaltaan kuntien hallinnossa ja kuntien keskusjärjestöjen merkityksen lisääntymiseen.

tojärjestelmässä valtionhallinto ja kunnallishallinto ovat kokonaisuuden epäitsenäisiä osia, meristisessä hallintojärjestelmässä valtionhallinto ja kunnallishallinto muodostavat kahden toisistaan riippumattoman hallintoyksikön epäyhtenäisen summan.³³ Hallintojärjestelmän holistisuus alkoi muodostua, kuten edeltä voidaan todeta, heti nykyisen kuntajärjestelmän syntymisen jälkeen. Sen edellytyksenä oli valtion ja kunnan orgaaninen sisäkkäissuhde. Tasavaltaisessa valtiossa, jossa valtiovalta kuuluu kansalle ja jossa valtionhallinto ja kunnallishallinto eivät edusta toisistaan erillisiä ja toisilleen vastakkaisia vallanlähteitä (hallitsijavalta — kansanvalta), vaan jossa molempia säännellään samasta pisteestä (lainsäätäjä), järjestelmän holistisuus on luonnollinen ja välttämätön, mitä osoittaa myös muiden maiden kehitys.

5. Tulkinnan lähtökohdat tässä tutkimuksessa

Lähdettäessä em. tosiasioiden pohjalta tarkastelemaan kunnan asemaa koskevia HM:n säännöksiä on valittavana kolme mahdollisuutta: 1) säännöksille annetaan sellainen tulkinta, johon olemassa oleva todellisuus mahtuu, mikäli niiden sanamuoto, rakenne ja asema HM:n muodostamassa kokonaiskentässä sen sallii, 2) säännöksiä tulkitaan käsitteelliselältä pohjalta ja mikäli todellisuus ei sovi tähän tulkintaan, sen todetaan olevan ristiriidassa HM:n säännösten kanssa ja 3) HM:n säännöksiltä evätään oikeudellinen merkitys.

Itsestään selvää on, että viimeinen vaihtoehto tulee säännösten tulkinnassa kysymykseen vasta sitten kun kaksi edellistä ovat osoittautuneet mahdottomiksi. Tämän tutkimuksen premisseistä lähtien toinen vaihtoehto tulee puolestaan kysymykseen vain, jos voidaan osoittaa, että kunnan aseman sääntelyssä on HM:ssa otettu lähtökohdaksi tietty käsitejärjestelmä. Tätä ei ole osoitettu, vaan on ainoastaan oletettu.

³³ Holistinen käsitystapa on myös muissa tieteissä syrjäyttänyt meristisen käsityksen. Erittäin voimakkaasti sitä korostaa persoonallisuuden tutkimisessa *Kaila*, *Persoonallisuus* s. 27—34 ja 44—47. Ks. myös *Ravila* s. 13—14. Oikeudellisessa tutkimuksessa on nähdäkseni otettava huomioon se, että tutkittava järjestelmä voi olla meristinen, jolloin tutkimus ei sitä tietenkään voi muuttaa holistiseksi. Oikeudellisessakin tutkimuksessa voi kuitenkin myös metodi olla holistinen tai meristinen. Funktionaalisessa tutkimuksessa holismi on mielestäni myös oikeustieteessä hyväksyttävien lähtökohta.

Luonnollinen lähtökohta kunnan asemaa koskevien säännösten tulkinnessa on näin ollen ensimmäinen vaihtoehto, jota oikeuskirjallisuudessa ei ole vielä käytetty. Toisena lähtökohtana on oikeudellisen vallan johtaminen oikeusjärjestyksestä, mitä lähtökohtaa on edellä 3 luvussa perusteltu. Tällöin ei fiktoida oikeusjärjestyksen taakse valtiota, josta kunnan julkinen valta johdetaan. Sen enempää kunnan kuin valtionkaan julkista valtaa ei myöskään oleteta oikeusjärjestyksen edellyttämäksi tai sen ulkopuoliseksi substanssiksi vaan oikeusjärjestykseen perustuvaksi kompetenssiksi, joka on oikeusjärjestyksellä muutettavissa.³⁴ HM tuskin antaa mahdollisuuttakaan muuhun. Vasta siinä näet edellytetään asetettaviksi valtion rakenneosaan kuuluvat keskeiset organit ja luodaan niiden toimivalta.

6. Kirjoittajan käsitys HM 50 ja 51 §:n sisällöstä

a) Kunnan asemaa koskevat säännökset kuuluvat siihen HM:n säännösten ryhmään, jossa määritetään julkista valtaa käyttävä organisaatio, HM 50 §:ssä säännellään hallinnollinen jaotus »yleistä hallintoa varten», ja sen muuttamisjärjestys. Kuten edellä on mainittu, kuntajaotus kuuluu yhtenä osana siihen ja muodostaa valtakunnan perusjaotuksen. HM 50,2 §:ssä edellytetään läänien lukumäärästä säädetävän lailla. Muiden muutosten tekeminen hallinnolliseen jaotukseen, siis myös lääninjakoon kuuluu valtioneuvostolle, mikäli laissa ei toisin säädetä. Lailla voidaan siis hallinnollisen jaotuksen muuttaminen antaa muulle viranomaiselle, joko ylemmälle tai alemmalle. Voitaisiinko hallinnollisen jaotuksen muuttaminen lailla pidättää lainsäätäjän kompetenssiin, on kysymys, johon ei voi vastata yksinomaan tämän säännöksen perusteella, koska se liittyy HM 2 §:ssä säänneltyyn valtion tehtävien kolmijakoon. Lailla voidaan sen sijaan säätää jaotuksen muuttamisen edellytykset.

Kunnallisen jaotuksen muuttamista ei ole HM 50,2 §:ssä asetettu eri asemaan muihin siinä säänneltyihin jaotuksen muutoksiin nähden. Kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetussa laissa (19. 5. 1925/180) on säännelty HM 50,2 §:ssä sallitulla tavalla jaotuksen muuttamisen edellytykset. Eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa (13. 1. 1967/13) on tehty

³⁴ Ks. Antonioli s. 334—335.

ohjelma kunnallisen jaotuksen kokonaisuudistusta varten. Kunnallisen jaotuksen muuttaminen kuuluu niihin harvoihin kunnan asemaa koskeviin kysymyksiin, jotka HM:n kannalta eivät aiheuta tulkintavaikeuksia.³⁵ Ainoa erityistulkintaa kaipaava kysymys on, voitaisiinko kunnallisen jaotuksen muuttaminen lailla antaa kuntien viranomaisten päätettäväksi, jolloin kysymykseen lähinnä tulisi kuntien välinen sopimus. Mitään estettä tällaiseen menettelyyn ei näyttäisi olevan olemassa. HM 50,2 §:ssä ei edellytetä, että jaotuksen muuttamisesta voisi päättää vain valtion viranomainen. Kun jaotuksen muuttaminen liittyy läheisesti HM 51,2 §:n edellyttämään kansalaisten itsehallintoon, vaikkei se siihen sisällykään, ei näyttäisi olevan oikeudellista estettä sille, että kunnallisen jaotuksen muuttamisesta päättäminen jätettäisiin kuntien asiaksi.

Kun kunnat ovat paikallishallinnon alueita ja kunnallinen itsehallinto paikallishallintoa, kuntia ei tietenkään saa tehdä niin suuriksi, ettei niiden puitteissa pystytä hoitamaan paikallishallintoa. Tämä vaatimus on jo käytännön välttämättömyys. HM:n säännöksistä ei kuitenkaan ole luettavissa minkä kokoisiksi kunnat on muodostettava, vaan tämä riippuu tosiasiallisista olosuhteista. Kansalaisten itsehallinnon alkuperäisin idea tosin näyttäisi edellyttävän, että kunnat ovat alueeltaan ja kooltaan sellaisia, että kansalaisilla ja paikallishallintoelimillä on välitön kosketus. Tätä vaatimusta ei nähdäkseni kuitenkaan voida sisällyttää kunnan asemaa koskeviin HM:n säännöksiin.

b) HM 50 §:n kunnan asemaa koskevat säännökset eivät siis yksinään aiheuta erityisiä tulkintaongelmia. Sen sijaan HM 51 §:n kuntaa koskeva säännös on paljon epämääräisempi, joskaan ei mahdoton tulkita, mikäli tulkitsija ei aseta sille käsitteellisiä ennakkovaatimuksia. Ensiksikin näyttää kiistattomalta, että HM 50 ja 51 § muodostavat kiinteän kokonaisuuden. HM 50 §:ssä säädetään yleisen hallinnon hallintoalueista, HM 51 §:ssä kahden hallintoalueen, läänin ja kunnan, hallinnon organisoimisesta. Kihlakunnan hallinnon organisoimisesta HM:ssa ei ole säännöksiä. Se on näin ollen jätetty alemmanasteisten säädösten varaan. HM 51,1 §:n mukaan lääninhallinto edellytetään valtiolliseksi ja virkamiesjohtoiseksi. Kunnan hallinnossa edellytetään sen sijaan vastakkaista periaatetta, kansalaisten itsehallintoa.

³⁵ Kunnalliseen jaotukseen Suomessa liitetyt rakenneongelmat ovat käsitteellisiä ja oikeuspoliittisia. Ks. *Rytkölä, Jaotus*.

c) HM 51,2 §:n mukaan »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon». Ottaen huomioon HM 51 §:n kokonaisuudessaan ja sen kiinteän yhteyden HM 50 §:än näyttää kiistattomalta, että kunnalla tarkoitetaan tässä aluetta eikä ihmisyyhteisöä, kuten KunL 1 §:ssä, jonka mukaan »Suomi jakautuu kuntiin, joilla on itsehallinto.» HM 51,2 §:n ensimmäinen virke voitaisiin siis kirjoittaa näin: »Hallinnon kuntain alueella tulee perustua kansalaisten itsehallintoon.»³⁶

HM 51,2 § ei tämän tulkinnan mukaan edellytä eikä oletta oikeusjärjestyksen ulkopuolisia yhteisöjä, kuntia, joiden organisaatiosta siinä säädetään. Tällä seikalla on tärkeä merkitys säännöksen enemmässä selvittelyssä. Säännös kokonaisuudessaan on näet tällöin luettavissa ja ymmärrettävissä ilman enempiä selvityksiä kuntain alueella, kunnittain, hoidettavan hallinnon organisoimisvaatimuksena: hallinto kuntain alueella on järjestettävä niin, että kansalaiset huolehtivat siitä itse. HM 51,2 § ei näin ollen näytä myöskään edellyttävän itsehallintosanalle mitään käsitteellis-normatiivista sisältöä eikä edes sallivan sitä. Sanoilla kansalaisten itsehallinto ilmaistaan yksinkertaisesti tapaa, miten hallinto kuntain alueella on organisoitava. Itsehallinnon sisältö ilmenee siinä välittömästi sanan kielellisestä merkityksestä. Säännös on siis rakenteeltaan ja myös sisällöltään täysin erilainen kuin Weimarin valtiosäännön 127 artikla tai Tanskan perustuslain 82 §, joiden mukaan kunnilla oli itsehallinto-oikeus. Ne, kuten rakenteellisesti samansisältöinen KunL 1 §, käsittelevät itsehallintoa normatiivisena käsitteenä, jonka merkitys on säännöksen ymmärtämiseksi ensin selvitettävä. Tätä HM 51,2 §:n sekä Weimarin valtiosäännön 127 §:n ja Tanskan perustuslain 82 §:n sisällöllistä erilaisuutta ei oikeuskirjallisuudessamme ole havaittu. Syynä tähän on arvattavasti ollut käsitteellinen ennakkosennoituminen.

d) Jos ja kun HM 51,2 § ymmärretään em. tavalla hallinto-organisatoriseksi vaatimukseksi, on selvitettävä, mitä tähän vaatimukseen sisältyy. Säännöksestä näkyy välittömästi, että se edellyttää ei-valtiollista, kansanvaltaista hallinto-organisaatiota hallinnon paikallis- eli perusportaassa. HM 50,1 §:stä ilmenee, että tämä vaatimus koskee yleistä hallintoa, siis tiettyä osaa yhdestä julkisen vallan tehtäväpiiristä, hallinnosta eli toimeenpanovallasta. HM:n itsehallintovaatimus ei koske

³⁶ Kuten edellä on mainittu, Kekkonen, s. 83, tulkitsi HM:a näin, mutta luopui Saksan oikeuskirjallisuudessa esitettyjen konstruktioiden vaikutuksesta johtopäätösten tekemisestä.

toisia valtion tehtäväpiirejä, siis lainsäädäntöä ja lainkäyttöä. Hallinnostakin se koskee vain yleistä hallintoa. Se, mitä HM:ssa tarkoitetaan yleisellä hallinnolla, ei sen sijaan ole yksiselitteisesti todettavissa. Ståhlberg ei yleisestä hallinnosta puhuessaan sitä määrittele.³⁷ Hallinto-oikeuden erityisessä, sisäasiain hallintoa käsittelevässä osassa Ståhlberg operoi käsitteellä erityiset hallinnonhaarat, joiksi hallintotoiminta on vähitellen jakaantunut.³⁸ Erityisiä hallinnonhaaroja ovat Ståhlbergin mukaan sisäasiain hallinto, ulkoasiain hallinto, sotilashallinto, finanssihallinto sekä hallinto-oikeudellinen lainkäyttö, joka viimeksi mainittu on »luonteeltaan lainkäyttöä eikä hallintoa varsinaisessa merkityksessä, se ei ole toimintaa lain rajoissa julkisten tarkoitusten ja tehtävien toteuttamiseksi.»³⁹

On helppo havaita ja ymmärtää, että hallinto-oikeudellinen lainkäyttö, sotilashallinto ja ulkoasiainhallinto, jotka Ståhlbergin mukaan »tarkoittavat nekin lopullisesti kansan ja kansalaisten turvallisuutta ja menestystä, mutta tekevät sen ainoastaan välillisesti, toimittamalla keinoja ja edellytyksiä tuon tarkoituksen saavuttamiselle,»⁴⁰ eivät kuulu yleiseen hallintoon. Yhtä helppoa on nähdä, että finanssihallinto, joka voidaan laskea yleiseen hallintoon, jakaantuu kahteen erilliseen osaan, valtion finanssihallinnosta huolehtimisen kuuluessa valtion orgaaneille ja kuntien finanssihallinnosta huolehtimisen vastaavasti kunnan orgaaneille.

e) Yleiseen hallintoon suppeassa merkityksessä jää tämän jälkeen sisäasiain hallinto, eli Ståhlbergin määritelmän mukaan »välitön huolenpito kansan ja kansalaisten turvallisuudesta ja menestyksestä.»⁴¹ Sisäasiain hallintoon kuuluvat Ståhlbergin mukaan väestöhallinto, oikeushallinto, yleinen järjestys ja turvallisuus eli poliisi, köyhäinhoito, terveydenhoito, johon Ståhlberg lukee myös sairaanhoidon, kirkollishallinto, opetustoiminta, taloushallinto eli elinkeino-oikeus ja kulkulaitokset.⁴² Tästä luettelosta havaitaan, etteivät kaikki sisäasiainhallinnon haarat kuulu niille viranomaisille, jotka HM 50 ja 51 §:n mukaan ovat olemassa yleistä hallintoa varten. Lääninhallitusten tehtäväpiirin ulko-

³⁷ Ks. Ståhlberg s. 62.

³⁸ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 15—16.

³⁹ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 16.

⁴⁰ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 17.

⁴¹ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto, s. 17.

⁴² Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto, s. 19.

puolelle jäävät ja olivat jo HM:a annettaessa kirkollishallinto sekä osittain väestöhallinto, oikeushallinto, opetustoiminta, taloushallinto ja kulkulaitokset.⁴³ Kuntien hallinnon ulkopuolella ovat ja olivat kokonaan tai osittain samat hallinnonhaarat sekä osaksi yleinen järjestys ja turvallisuus, joka oli HM:a säädettäessä kihlakuntien ja on nykyisin niitä vastaavien nimismiespiirien orgaaneilla.⁴⁴

Edeltä huomataan näin ollen, ettei yleinen hallinto ole sellainen täsmällinen ja kiinteäsäisältöinen käsite, josta ehdottomasti voisi päätellä HM:n tarkoittaman kuntien tehtäväpiirin ulottuvuuden. HM:n edellyttämä alueellinen jako lääneihin, kihlakuntiin (nimismiespiireihin)⁴⁵ ja kuntiin ei myöskään ole portaittainen, vaan kihlakunnat (nimismiespiirit) ja kunnat ovat hallinto-organisatorisesti rinnakkaisia, edellisten valtion organisaatioon kuuluvien orgaanien hoitaessa paikallisviranomaisina poliisitehtäviä. Kihlakunnat (nimismiespiirit) ovat jo olivat HM:a säädettäessä sitä paitsi ainoastaan maaseudun hallintoalueita, kaupunkien ollessa niistä erillisiä hallintoalueita. HM:n mainitsema porrastus ei myöskään ole hierarkkinen, koska kunnalliset organit ovat eräillä hallinnonaloilla (mm. opetustoimen kohdalla) välittömissä suhteissa keskushallinnon orgaaneihin.⁴⁶

Yleisellä hallinnolla on oikeuskäsitteenä myös toinen merkitys. Sillä näet tarkoitetaan sellaisia julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, jotka ovat yhteisiä kaikille yhteisön sisältöosaan kuuluville. Tämänmerkityksisen yleisen hallinnon ulkopuolelle jäävät erityisperusteiset, esim. maanomistukseen liittyvät tehtävät.⁴⁷

f) Normatiivisen merkityksen antaminen HM 50 ja 51 §:lle ei edellä sanottu huomioon ottaen ole aivan yksinkertaista. Merkityksen antamista osittain helpottaa ja osittain vaikeuttaa HM 50 §:n sanamuodosta ja 51 §:n sisällöstä ilmenevä säännösten luonne. HM 50 §:n mukaan yleistä hallintoa varten on Suomi oleva edelleen jaettuna

⁴³ Ks. *Ståhlbergin*, Sisäasiain hallinto (1 p), Sisäasiain hallinto, tekstissä mainittuja hallinnonhaaroja koskevia esityksiä.

⁴⁴ Ks. ed. alav. mainittu lähde.

⁴⁵ Sen jälkeen kun kruununvoutien virat lakkautettiin 1.1.1945 lukien (L kruununvoudin ja apulaiskruununvoudin virkojen lakkauttamisesta 22.12.1944/989) ja paikallishallinnon kannalta merkittävimmät tehtävät siirrettiin nimismiehille (12 §) kihlakuntien alueita tulivat käytännössä vastaamaan nimismiespiirien alueet.

⁴⁶ Ks. kansakouluasetuksen (23.7.1958/321) 193 §.

⁴⁷ Ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 54.

lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Jälkimmäisen säännöksen mainitsema organisatorinen vaatimus vastaa HM:a säädettäessä vallinnutta asiaintilaa. Näistä tosiseikoista ilmenee, että kunnan asemaa koskevilla HM:n säännöksillä haluttiin säilyttää HM:a säädettäessä voimassa ollut järjestelmä. Säännökset eivät syntyneet, kuten samanaikainen Weimarin valtiosäännön 127 artikla, ideologisessa taistelussa voitolle päässeen kannan legalisoijina, eikä niillä yleensäkään voi sanoa olevan ideologista sisältöä. Säännökset vain toteavat vallitsevan järjestelmän ja, mikäli niille voidaan antaa normatiivinen merkitys, tekevät sen perustuslainvoimaiseksi, jolloin se ei enää ole tavallisella lailla säänneltävissä. Säännökset toisin sanoen ainoastaan siirtävät vallitsevan hallintojärjestelmän ylemmälle normatiiviselle tasolle.

g) Kun lähtee edellä mainitulta pohjalta selvittämään HM:n kunnan asemaa koskevien säännösten sisältöä, on tutkittava miten kuntien hallinto HM:a annettaessa perustui kansalaisten itsehallintoon. Järjestelyn pääpiirteet ovatkin helposti todettavissa.

Valtakunta oli jaettu alueellisesti perusosiin, kuntiin. Kuntaan laissa mainituilla perusteilla kiinnittyvät henkilöt muodostivat välittömästi lain perusteella yhteisön, kunnan, joka oli oikeudellisesti itsenäinen ja toimintakykyinen erillisine organisaatioineen ja varallisuuspiireineen, eli oikeushenkilö. Kunnan organisaatio, joka lain edellyttämällä tavalla muodostettiin alhaalta päin, huolehti paikallishallinnon tehtävistä, jotka kustannettiin kunnan varallisuuspiiristä. Kunnan tehtäväpiiri muodostui kahdella tavalla. Sen päätösvaltaa käyttävä elin voi laissa olevan yleisen kompetenssin puitteissa päättää niistä yleisistä järjestys- ja talousasioista, joiden hoitamista ei toisin oltu järjestetty. Näin tehtyjen päätösten toteuttamisesta huolehtivat lain edellyttämät toimeenpano- ja hallintoviranomaiset. Yhteisten tehtävien hoitamisessa kunnan viranomaisilla oli kunnallislakien perusteella käytettävissä lähinnä kahdenlaista julkista valtaa: 1) oikeus verottaa laissa edellytetyllä tavalla kunnan jäseniä ja 2) oikeus antaa kunnan alueella noudatettavia kunnallissääntö-nimisiä normeja. Kunnan tehtävien hoitamisen kannalta ensiksi mainittu välillinen julkisen vallan käyttäminen oli tärkeämpi ja kunnan toiminnalle välttämätön.

Kunnille kuului myös valtion orgaanien antamiin säädöksiin perustuvia pakollisia tehtäviä, jotka asettivat velvollisuuksia sekä päättävälle elimelle, joiden oli myönnettävä määräraha tehtävien suorittamista varten ja tehtävä muut niiden toteuttamiseksi tarpeelliset pää-

tökset, että toimeenpaneille elimille, joilla oli paitsi kunnan päättävän elimen päätöksiin myös valtion orgaanien asettamiin normeihin perustuvia tehtäviä. Valtion orgaanien säätämällä, menoja aiheuttavilla tehtävillä oli luonnollisesti sama välillinen verotusvaikutus kunnan jäseniin kuin kunnan orgaanien päättämällä tehtävillä.

h) Edellä todetun perusteella voi HM:a säädettäessä voimassa olleen kansalaisten itsehallinnon sanoa käsittäneen seuraavat pääperiaatteet:

1) hallinnon paikallisportaan, kunnan, hallinto oli organisatorisesti ja taloudellisesti erillinen valtion hallinnosta;

2) kunnan organisaatio oli muodostettu alhaaltapäin kunnan sisältö-osasta käsin;

3) kunnan organisaatio suoritti sekä kunnan päätösvaltaa käyttävien orgaanien kunnalle ottamat tehtävät että myös valtion orgaanien sille määräämät tehtävät;

4) kunnan päättävällä orgaanilla oli yleinen toimivalta päättää yhteisten tehtävien suorittamisesta kunnan nimissä;

5) kunnalla oli oikeus verottaa jäseniään.

Näihin periaatteisiin, jotka olivat kuuluneet kunnalliseen itsehallintoon nykyisen kuntajärjestelmän voimaantulosta alkaen ja jotka siihen edelleenkin kuuluvat, voidaan sanoa sisältyvän kuntien hallinnossa toteutettavan kansalaisten itsehallinnon olennaisin, välttämätön osa. Toisaalta siihen kuuluu enemmän kuin perinteellisten käsitelmämukaiseen kuntien itsehallintoon, johon kuuluu vain kuntien itsenäisesti toimittama hallinto toisaalta se käsittää vähemmän välttämättömiä tuntomerkkejä kuin perinteellinen määritelmä,⁴⁸ kun siitä puuttuu valtionvalvonta jäljempänä mainituista syistä. Jos HM 50 ja 51 §:lle voidaan antaa normatiivinen sisältö, kuuluvat HM:n edellyttämään kunnan asemaan nämä periaatteet, joiden voidaan sanoa olevan välttämättömiä kansalaisten itsehallinnon toteutumiselle sellaisena kuin tämä on ollut oikeudessamme vanhoille perinteille rakentuvan kuntajärjestelmän voimaan tulosta lähtien.

⁴⁸ Ståhlbergin, s. 254, mukaan »kunnallinen yhdyskunta on, niinkuin itsehallintoyhdyskunnat yleensä, julkinen yhdyskunta, jolle valtio on jättänyt osan julkista hallintoa itsenäisesti toimitettavaksi valtion säätämän lain rajoissa ja valtiovallan alaisena». Tämän määritelmän voi sanoa olevan perinteellinen, vaikka eri tutkijoiden määritelmät Suomessakin poikkeavat muodollisesti toisistaan.

i) Kun kunnan asemaa koskeville HM:n säännöksille voidaan antaa lainsäädäntökäytäntöön sopiva ja lain sanamuodon mukainen normatiivinen merkitys, on vaikea löytää perusteita, miksi niille ei annettaisi tällaista merkitystä. Ainoana reaalisenä perusteena HM 50 ja 51 §:n normatiivisen merkityksen epäämiselle olisi se, ettei niillä käytännössä ole sitä ollut. Sen seikan, ettei HM 50 ja 51 §:än ole kunnan asemaa koskevia säännöksiä annettaessa viitattu, ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että kunnan asemaa olisi katsottu voitavan vapaasti muotoilla tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Edellä on päinvastoin havaittu, että kunnan asemaa ei ole katsottu voitavan kaikilta osin säännellä tällä tavoin. Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen merkitsee tietenkin, että kunnan aseman on tietyiltä osin katsottu olevan perustuslainvoimaisesti suojattu. Se peruste, mihin tällöin on nojaututtu, on tällöin merkityksetön, varsinkin kun näyttää siltä, että perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen on ollut enemmän vaisto- maista kuin tietoista, tietyistä normista johdettua. Säännösten merkitystä arvioitaessa on olennaisinta loppujen lopuksi se, että lainsäädäntökäytännössämme on edellä mainittuja itsehallinnon pääperiaatteita sivuttu vain poikkeustapauksissa ja että niiden kumoaminen ei ole milloinkaan tullut esille. Tämä tietenkin osoittaa em. itsehallinto- periaatteiden vakiintuneisuutta oikeudessamme.

Se seikka, että kunnan aseman muotoamisen yhteydessä ei olisi lainkaan tullut esille sen perustuslainsuoja, vaan että em. periaatteet ovat säilyneet tosiasiallisista syistä eli siis sen takia, että niiden mukaisen järjestelmän on parhaiten katsottu tyydyttävän käytännön tarpeet, ei ole esteenä normatiivisen merkityksen antamiselle HM:n säännöksille vasta 50 vuoden kuluttua niiden antamisesta. Lainsäädäntökäytännössämme ja oikeuskirjallisuudessamme on katsottu mahdolliseksi muuttaa HM:n voimassa ollessa sovellettua menettelyä, kun on todettu, ettei se ole HM:n mukainen.⁴⁹ Tätä menettelyä, joka epää käytännön merkityksen normin sisällön määrääjänä, voidaankin hyvin puoltaa sillä, että HM:n monien säännösten funktiosta ja merkityksestä ei ole oltu selvillä. Epäselvyys johtuu siitä, että monia HM:n säännöksiä, kuten esim. 50 ja 51 §:ä, ei ole lainkaan tutkittu. Säännösten vastaisen käytännön johtuessa niiden tuntemattomuudesta, on perusteltua muuttaa käytäntöä, jos sen voidaan osoittaa olevan selvästi ristiriidassa sään-

⁴⁹ Ks. Sipponen s. 513—527.

nöksen tarkoituksesta, sanamuodosta, asiayhteydestä tai muusta vastaavasta seikasta ilmenevän normatiivisen vaatimuksen kanssa.

j) Edellä mainituilla perusteilla en epäile ottaa HM 50 ja 51 §:n säännöksiä kunnan aseman määräytymisen lähtökohdaksi. Toisaalta näyttää selvältä, ettei kunnan aseman perustuslainsuoja ulotu sen määräytymisen peruseriaatteita ulommaksi. Kunnan aseman muotoaminen niiden puitteissa, siis kansalaisten itsehallinnon toteuttaminen kuntain hallinnossa on mahdollista lailla. HM 51,2 §:n säännös »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään», edellyttää juuri tätä. Näin on myös käytännössä menetelty, niinkuin kunnan aseman tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tapahtunut muuttaminen nykyisen kuntajärjestelmän aikana osoittaa. Miten lainsäätäjä HM:n sille jättämissä rajoissa muotoaa kunnan asemaa, on sen poliittisessa harkinnassa. Voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä ei myöskään saa vastausta siihen, miten tämän pitäisi tapahtua, joten kysymyksen tieteellinen selvittely jää lainopillisen tutkimuksen tehtävän ja mahdollisuuksien ulkopuolelle.

k) Sen ratkaiseminen, miten kunnan asemaa voidaan muotoilla tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, voi ainakin teoriassa tuottaa vaikeuksia. Käytännössä on viime aikoina esitetty tapauksia, joissa lainsäätäjän on väitetty ylittäneen toimivaltansa säätäessään kunnan asemasta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁰ Tässä yhteydessä on tarpeen eräiltä kohdin tarkastella, miten määräytyy se raja, jonka toisella puolen HM suojaa kunnan asemaa ja toisella puolen edellyttää sen olevan lailla tai mahdollisesti alemman asteisella säädöksellä muotoiltavissa. Selvältä näyttää, ettei tämä raja ole yleisellä säännöllä määriteltävissä, vaan että se on määrättävä tapaus tapaukselta sen mukaan, miten muutos vaikuttaisi HM:n edellyttämään kansalaisten itsehallinto-periaatteeseen.

Rajan määräytymistä selviteltäessä on tärkeitä ottaa huomioon seuraavat jo aikaisemmin kosketellut seikat. Suomen oikeuden mukaan kunnat ovat oikeusjärjestykseen perustuvia ihmisten yhteistoimintamuotoja eivätkä oikeusjärjestyksen ulkopuolisia yhteiskunnallisia muodostumia. HM:kaan ei tämän vuoksi suojaa kuntien subjektiivisia oikeuksia, vaan edellyttää kuntia, kuten HM 51,2 §:n sanonnasta näkyy, julkisen hallinnon kiinteänä osana ja suojaa siis järjestelmää. HM:n suoja

⁵⁰ Ks. *Murén*, Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle s. 290.

on näin ollen luonteeltaan institutionaalista, se koskee järjestelmää eikä vain yksityisiä kuntia. Toisaalta kunnat eivät voi disponoida asemastaan, mitä subjektiivinen oikeus lähtökohtaisesti edellyttää.

Toiseksi on otettava huomioon se institutionaaliseen suojaan läheisesti liittyvä seikka, että HM 50 ja 51 § edellyttävät ja tarkoittavat kuntia vain em. hallinto-organisatoriselta osin. Ne eivät sulje pois muita HM:n kunnan asemaan liittyviä säännöksiä. Yksityisen asemaa, julkisen vallan käytön edellytyksiä ja perusteita ja muita samanlaisia seikkoja koskevat kysymykset on kuntaankin liittyviltä osin ratkaistava muiden HM:n säännösten ja periaatteiden mukaan.

7. Kunnan riippumattomuus valtiosta ja sen aspektit

Valtion ja kunnan erillisyyttä voidaan lyhyesti kuvata sanomalla molempien olevan itsenäisiä oikeushenkilöitä. Tämä ominaisuus, oikeushenkilöllisyys, on seuraus kansalaisten itsehallinnon toteuttamisesta kuntien hallinnossa. Siitä, että kunta on oikeushenkilö, ei kuitenkaan voi tehdä oikeudellisia johtopäätöksiä kunnan asemaan nähden.⁵¹ Oikeushenkilön olemusta ja luonnetta koskevista teorioista ei näin ollen ole apua ongelman selvittämisessä. Oikeushenkilöllisyshän merkitsee tässä vain sitä, että kunta on niin valtiosta kuin jäsenistöstäänkin erillinen organisaatio ja varallisuuspiiri. Myös julkisoikeudellisesti kuntien oikeushenkilöllisyys merkitsee organisatorista erillisyyttä ja itsenäisyyttä. Kun julkinen valta johdetaan oikeusjärjestyksestä, kunnan sen paremmin kuin valtionkaan oikeushenkilöllisyys ei merkitse julkisen vallan välttämätöntä kiinnekohtaa eikä siihen perustuvaa valtion ja kunnan luonnollista oikeudellista erillisyyttä.

Edellä omaksutun ja perustellun tulkinnan mukaan HM 50 ja 51 §:n mukainen itsehallinto edellyttää kuntien oikeushenkilöllisyyttä. Sen sijaan mainitut säännökset eivät edellytä oikeushenkilö kunnan täydellistä riippumattomuutta oikeushenkilö valtiosta. Riippuvuus voidaan aikaansaada oikeusjärjestyksessä, johon molempien oikeudellinen olemassaolokin perustuu. HM kuitenkin edellyttää kuntien tietynlaista

⁵¹ Vrt. perinteellistä määritelmää, jonka mukaan itsehallinnolle on olennaista, että hallinnon subjektina on valtiosta erillinen yhdyskunta. Ks. *Rytkölä, Yhteistoiminta* s. 6.

itsenäisyyttä ja asettaa normatiiviset rajat sitä alemmanasteisilla normeilla tapahtuvalle riippuvuuden luomiselle.

Kunnan (organisaation + varallisuuspiirin) riippuvuus valtiosta (organisaatiosta) ilmenee lähinnä kahdella tavalla: a) velvollisuutena suorittaa valtion sille määräämät tehtävät kunkin tehtävän osalta määrättyllä tavalla ja b) valtion viranomaisten suorittamassa kunnan orgaanien toiminnan valvonnassa eli ns. valtionvalvonnassa. Ensiksi mainittuun, joka perinteellisessä teoriassa on jäänyt vain vähäiselle huomiolle, palataan myöhemmin tässä luvussa.

8. Kunnan orgaanien toiminnan valvonta

a) Valtionvalvonta, mikä käsite vanhassa itsehallintoteoriassa oli itsehallinnon ohella toinen keskeinen käsite, on käsitteellisesti Suomen oikeudessa problemaattinen lähinnä sen vuoksi, ettei kuntien orgaanien toimintaan KunL:n mukaan kohdistuvaa valvontaa pääosiltaan voi pitää valtionvalvontana. Valtionvalvonnallahan tarkoitettiin ja tarkoitetaan edelleen valtion orgaanien mahdollisuutta puuttua oma-aloitteisesti kunnan orgaanien toimintaan silloin kun se ylittää itsehallinnon rajat.⁵²

b) Suomen oikeuden mukaan valtion viranomaisen (lääninhallituksen) asiana on pitää silmällä, että kuntain asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaan.⁵³ Tämä säännös ei kuitenkaan vakiintuneen käytännön mukaan anna oikeutta eikä mahdollisuutta kunnan toiminnan jatkuvaan tarkkailuun, eikä velvoita kuntia ilmoittamaan päätöksiään valvontaviranomaisille. Valvontaviranomainen ei myöskään voi sen nojalla antaa kuntaa sitovia ohjeita tai määräyksiä.⁵⁴ KunL:n perusteella tapahtuvaa kunnan orgaanien toiminnan valvontaa ei olekaan järjestetty valtion viranomaisten aloitteen varaan. KunL:n mukaisen valvonnan päämuodot ovat näet alistus, valitus ja kunnan täytäntöönpano-viranomaisen kieltäytyminen päätöksen täytäntöönpanosta.

c) Alistus, joka tulee kysymykseen vain KunL:ssa säädetyissä poikkeustapauksissa,⁵⁵ edellyttää kunnan orgaanien päätösten saattamista

⁵² Funktionaalisesti valtionvalvonta palvelee julkisen hallinnon yhtenäisyyttä. Ks. *Forsthoff*, Die öffentliche Körperschaft s. 7.

⁵³ Ks. KunL 184 § ja A lääninhallituksesta (29. 4. 1955/185) 7 §:n 4) kohta.

⁵⁴ Ks. *Ståhlberg* s. 277 ja *Kuuskoski—Hannus* s. 586.

⁵⁵ Ks. *Ståhlberg* s. 275 ja *Kuuskoski—Hannus* s. 496—500.

valtion viranomaisten vahvistettavaksi, jotta ne saisivat tarkoitetut oikeusvaikutukset. Aloitteen tekeminen valvontatoimenpiteeseen ryhtymiseksi kuuluu siis kunnan viranomaiselle, mutta tällä ei ole asiallista aloitevapautta, koska päätöksen toteutuminen edellyttää alustusviranomaisen myötävaikutusta. Alistuksena tapahtuvan valvonnan ainoana vaihtoehtona on näin ollen toimenpiteen suorittamatta jättäminen. Vaikka alustus täten on välttämätön niissä tapauksissa, joissa se tulee kysymykseen,⁵⁶ se ei anna valtion viranomaisille aloiteoikeutta kunnan toiminnan valvomisessa. Sitä ei näin ollen voi pitää valtionvalvontana tämän käsitteen alta merkityksessä.

d) Valitus, joka on Kuntien edellyttämä yleinen kunnan orgaanien toiminnan valvontamuoto, antaa kunnan jäsenille ja vain heille aloitevallan tässä valvonnassa. Jokaisen kunnan jäsenen harkittavissa ja päätettävissä on, valittaako hän kunnan orgaanien päätöksestä. Oikeusjärjestyksessä ei aseteta kunnan jäsenille valittamisvelvollisuutta niissäkään tapauksissa, joissa päätös on selvästi lainvastainen. Moraalistakaan valittamisvelvollisuutta ei voi johtaa mistään säännöksistä tai kuntaa koskevista periaatteista, kuten joskus on esitetty.⁵⁷ Kunnan jäsenillä on oikeutemme mukaan sekä muodollinen että asiallinen aloitevapaus valituksen tekemisessä. Valtion viranomainen voi puuttua päätökseen vasta sen jälkeen, kun kunnan jäsen on siitä valittanut. Jos valitusta, joka on sidottu samanlaisiin edellytyksiin kuin valitukset yleensä oikeutemme mukaan, ei tehdä, valvontaviranomaisella ei ole mahdollisuutta puuttua päätökseen eikä estää sen täytäntöönpanoa.⁵⁸ Päätöksen täy-

⁵⁶ Ks. *Ståhlberg* s. 277 ja *Esko Rekola*.

⁵⁷ Ks. *Ikkala* s. 21. Jos valitusta ajatellaan relaatiossa valtio-kunta, mitä valtionvalvonta edellyttää, on vaikea löytää sellaista järjellistä oikeudellista intressiä, mitä valitusoikeus edellyttää, ellei valittajaa katsota valtion puolesta toimijaksi. Jos valitusta tarkastellaan relaatiossa kunta-kunnan jäsen asia muuttuu toiseksi, ajatellaanpa sitten valituksen yksilöllistä tai korporatiivista motiivia. Näistä kysymyksistä ks. *Tauno Ellilä* s. 56–58 ja 154–161. Kunnallisvalitukseenkin, vaikka kysymys on julkisesta oikeudesta, soveltuu nähdäkseni se, mitä *Ellilä* esittää egoistisesta intressistä oikeussuojakoneiston käyntiinpanijana.

⁵⁸ Ks. *Ståhlberg* s. 277 ja *Kuuskoski–Hannus* s. 513–524 ja 543–556. Kysymys uusien valitusperustelujen esittämisestä valitusajan päättymisen jälkeen on ollut epäselvä. Aikaisemmin tämä katsottiin mahdolliseksi. Nytemmin KHO on asettanut sille kannalle, ettei tällainen menettely ole sallittua. Ks. *Kuuskoski–Hannus* s. 551–552.

Viimeksi mainittua kantaa on kunnallisvalituksen funktion kannalta pidettävä oikeampana. Jos valitusta pidetään valtionvalvontana, aikaisempi kanta on

täytäntöpano ja toteutuminen jää tällöin kunnan organisaation sisäiseksi asiaksi. Kun kunnallishallituksen on KunL 73 ja 92 §:n mukaan huolehdittava valtuuston päätösten täytäntöönpanosta ja jätettävä pane-matta täytäntöön lainvastaiset päätökset, on KunL:ssa teoreettisesti kat-soen luotu järjestelmä, jonka mukaan valtuuston lainvastaisten päätös-ten olisi jätettävä täytäntöönpanematta. Käytännössä tällä kunnan sisäi-sen valvonnan mahdollistavalla säännöksellä, joka sekään ei anna valtion viranomaiselle aloitevaltaa kunnan orgaanien päätöksiin puuttumiseen, ei kuitenkaan ole ollut sanottavaa merkitystä niistä syistä, joita myö-hemmin selostetaan.

Kunnan orgaanien toiminnan päävalvontamuodot, alistus ja valitus tulevat kysymykseen vain positiivisen toiminnan, tehtyjen päätösten valvonnassa. Alistusta käytetään eräissä kunnan varallisuuspiiriä välit-tömästi koskevilla disponoinneissa, valitusta taas ennen kaikkea KunL 4 §:n mukaisessa kunnan toimialan valvonnassa sekä eräissä muissa, lähinnä päätösvallan käyttämisestä koskevilla tapauksissa.

e) KunL:ssa asetetaan kunnille (tietyissä asemassa oleville henki-löille) erilaisia organisatorisia velvollisuuksia oikeusjärjestyksessä edel-lytetyn kunnallisen hallinto-organisaation ylläpitämiseksi. Näiden velvol-lisuuksien täyttämisen valvontaa, johon valitusta ei laiminlyöntitapauk-sissa voida käyttää, ei ole KunL:ssa erityisesti järjestetty. Niiden aktii-visen valvonnan voi kuitenkin katsoa kuuluvan lääninhallitukselle, mihin viittaa se, että eräistä kunnallista organisaatiota koskevista pää-töksistä on sille ilmoitettava.⁵⁹ KunL 184 §:ssä edellytetty lääninhallituk-sen yleinen silmälläpitovelvollisuus soveltuu juuri näihin tapauksiin, jotka jäävät kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien ulkopuolelle.

KunL:n mukaan valtion viranomaisten aloitevalta kunnan orgaa-nien toiminnan valvonnassa rajoittuu näin ollen niihin tapauksiin, joissa kunnille asetetaan velvollisuuksia. Sen sijaan sen valvominen, etteivät kunnan viranomaiset ylitä niille KunL:n mukaan kuuluvaa toimivaltaa, jää valtion viranomaisten aloitevallan ulkopuolle. Val-tion viranomaisten tehtäväksi jää, kun kunnan viranomaisten päätök-set on saatettu ulkoapäin niiden tutkittaviksi, alistustapauksia lukuun-ottamatta vain todeta, ovatko kunnan viranomaiset pysyneet toimi-

oikeampi. *Andersson*, Om ändring av talan i förvaltningsprocessen s. 369—373, on asettunut puoltamaan sitä. Hän ei tällöin kuitenkaan kiinnitä huomiota kunnallisvalituksen funktioon.

⁵⁹ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 586—590 viitteissä mainittuine oikeustapauksineen.

valtansa puitteissa, ja kielteisessä tapauksessa kumota kunnan viranomaisen päätös. Alistustapauksissakaan valtion viranomainen ei pääsääntöisesti voi muuttaa kunnan viranomaisen tekemää päätöstä.⁶⁰

f) Kun kunnille on säädetty erityislainsäädännössä pakollisia tehtäviä, valtion viranomaisten asiaksi on annettu huolehtia, että asetetut velvollisuudet tulevat täytetyiksi.⁶¹ Valtion viranomaisilla on siis laiminlyöntitapauksissa aloitevalta toimenpiteisiin ryhtymiseksi, mutta ei oikeutta tehdä päätöstä kunnan viranomaisen puolesta. Oikeusjärjestyksessä edellytetyn toimenpiteen suorittamiseksi on tällöin käytettävä kulloinkin kysymykseen tulevia pakkokeinoja. Pakkokeinoja asetettaessa ja niiden lainmukaisuutta hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä tutkittaessa tulevat riidanalaiseksi joutuneen velvollisuuden olemassaolo sekä laatu ja määrä selvitettäväksi.⁶² Täten kunnan viranomainen ei joudu kiinteään riippuvuussuhteeseen ao. hallinnonalasta huolehtivaan, sitä hierarkkisesti ylempänä olevaan valtion viranomaiseen. Tällainen riippuvuussuhde on kuitenkin luotu eräiden valtion ja kunnan organisaatioihin kuuluvien virkamiesten, esim. lääninlääkärin ja kunnanlääkärin välille.⁶³ Tämä eri organisaatioihin kuuluvien eriasteisten ammattiorgaanien keskinäinen riippuvuus ei kuitenkaan ole ristiriidassa kunnan orgaanien yleisen riippumattomuuden periaatteen kanssa, koska se johtuu näiden yleisestä, myös yksityiseen ammatinharjoittajaan ulottuvasta riippuvuudesta.⁶⁴

Kun erityislainsäädännössä on perustettu yksityisille kunnan jäsenille oikeuksia kuntaan nähden, näille on myös annettu aloitevalta kunnalle näin asetettujen velvollisuuksien täyttämiseksi. Yksityisten oikeuksien ja niitä vastaavien kunnan velvollisuuksien olemassaolo ratkaistaan yleensä hallinnollisessa lainkäytössä.⁶⁵

g) Poikkeuksellisen kuntien riippuvuussuhteen muodostaa kunnan hallinnon lisätty valvonta, jossa olevan kunnan on alistettava tärkeimmät taloudelliset päätöksensä erityisen valvojan hyväksyttäväksi.

⁶⁰ Ks. *Ståhlberg* s. 276 ja *Kuuskoski—Hannus* s. 507—509. Nykyisin tämä periaate ilmenee välittömästi KunL 173 §:stä, jonka mukaan päätökseen voidaan kuitenkin tehdä oikaisunluonteisia korjauksia.

⁶¹ Ks. esim. palolain (2.2.1960/465) 50 § ja kansakoululain (1.7.1957/247) 88 §.

⁶² Ks. esim. KHO 1964 A II: 13, jossa todettiin, ettei kuntaa voitu yleisesti velvoittaa täyttämään väestönsuojelulain mukaan sille kuuluvia velvollisuuksia.

⁶³ Ks. L yleisestä lääkärinhoidosta (9.3.1951/141) 2 §.

⁶⁴ Ks. L lääkärintoimen harjoittamisesta (23.1.1925/20) 9 §.

⁶⁵ Ks. esim. L sosiaalihuollon hallinnosta (20.1.1950/34) 22 §.

Lisätyn valvonnan alaisena kunnan päättävältä viranomaiselta, valtuustolta, puuttuu se itsenäisyys, mikä kunnilla KunL:n mukaan on niiden toimipiiriin kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Lisättyyn valvontaan valtioneuvosto voi määrätä kunnan, joka »taloudellisista vaikeuksistaan suoriutuakseen on anonut ja saanut valtiolta avustusta.» Muodollisesti katsoen lisättyyn valvontaan joutuminen riippuu näin ollen kunnasta itsestään. Asiallisesti se sen sijaan on väistämätön kunnalle, joka on joutunut tällaiseen tilanteeseen, koska valtion avustuksen saaminen lieenee yleensä ainoa mahdollisuus vaikeuksiin joutuneen kunnan toiminnan jatkamiseksi. Tällaisiin vaikeuksiin joutuminen voi myös johtua kunnan orgaaneista riippumattomista syistä, joko maan yleisestä tai kunnan erityisolosuhteista johtuvasta huonosta taloudellisesta tilanteesta tai siitäkin, että kunnalle asetetut velvollisuudet ovat liian suuret sen taloudellisiin mahdollisuuksiin nähden.

h) Edeltä on helppo havaita, että kunnan orgaanien toiminnan valvonta on oikeutemme mukaan sattumanvarainen nimenomaan KunL:n perustuvien päätösten osalta. Tähän ryhmään kuuluvat lainvastaiset päätökset tulevat ehdottomasti todetuiksi ja ehkäistyiksi vain alistustapauksissa ja silloin, kun päätös on oikeusjärjestyksen mukaan mitätön eli sellainen, ettei sitä voida panna täytäntöön tai ettei sillä kunnan viranomaisten täytäntöönpanemanakaan ole oikeusvaikutuksia. Oikeusteknillisesti ja muodollisesti asiaa katsoen KunL:n mukaista kuntien valvontaa voidaan pitää puutteellisena ja huonosti järjestettynä.⁶⁷ Kuten edellä on todettu, sitä ei voi pitää valtionvalvontana ja se ei näin ollen tyydytä käsitteellisen itsehallinnon vaatimuksia. Se ei myöskään estä kunnan viranomaisten lainvastaisten päätösten toteuttamista.⁶⁸

i) Valvontajärjestelmä on kuitenkin varsin johdonmukainen, jos sitä tarkastellaan ihmisten organisoidun yhteistoiminnan pohjalta ja hylätään käsitteellinen valtio — kunta vastakohtaisuus ja muodolliset lainvastaisuuskriteerit. Analyttisessä tarkastelussa kunnan orgaanien toiminnan valvonnassa voidaan näet havaita varsin selvä kaksijakaisuus: yksityinen — kunta relaatioon liittyvä kunnan jäsenistä riippuva valvonta ja kunta — valtio relaatioon liittyvä valtion viranomaisista

⁶⁶ Ks. L kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta (12.12.1941/862) ja *Kuuskoski—Hannus* s. 590—591.

⁶⁷ Tämän totesi jo *Hermanson* s. 311, mutta ei tehnyt toteamuksestaan tarvittavia johtopäätöksiä.

⁶⁸ Ks. Kun 1964: A 2 s. 51—53.

riippuva valvonta. Valvonta riippuu kunnan jäsenistä niissä tapauksissa, joissa päätösten lainvastaisuus kohdistuu heidän intresseihinsä. Valitushan tulee kysymykseen silloin, kun kunnan orgaanin päätöksen väitetään loukkaavan yksityisen konkreettista oikeutta tai olevan lain tai asetuksen vastainen, useimmissa tapauksissa ylittävän valtuuston toimivallan, mikä enimmäkseen sisältää väitteen kunnan varojen käyttämisestä muuhun kuin kunnan yhteiseen tarkoitukseen.⁶⁹ Kunnan toimialaa koskeva säännös on syntynyt ensisijaisesti kunnan jäseniin kohdistuvan, julkista valtaa sisältävän kompetenssin antamiseksi kunnan orgaaneille. Tämän käyttämisessä säännös myös asettaa rajat. Eräät KunL:n organisatoriset säännökset, niistä tärkeimpänä ehkä KunL 57 §:n määränemistövaatimus, joka on luonteeltaan päätöksiä estävä, ovat puolestaan syntyneet kunnan orgaaneille kuuluvan julkista valtaa sisältävän toimivallan asianmukaisen käyttämisen takeiksi ja samalla kunnan jäsenten suojaamiseksi.⁷⁰ Nimenomaan nykyisen kuntajärjestelmän alkuaikoina, jolloin kunnan veroamaksavia jäseniä oli vähän ja he kaikki osallistuivat päätöksentekoon ja jolloin kunta kiinteästi samaistui jäseniinsä, em. säännöksillä oli selvästi kunnan jäseniin kohdistuva vaikutus. Kunnan orgaani julkisen vallan käyttäjänä ja sen edustama kunta olivat niin muodollisesti kuin asiallisestikin kunnan jäsenen vastapuolia tämän väittäessä orgaanin ylittäneen käytettävänä olevan, valittajaan tavalla tai toisella vaikutuksensa ulottavan kompetenssin. Valtion viranomaisille julkisen intressin edustajina ja valvojina ei oltu annettu aloitevaltaa säännösten noudattamisen valvonnassa. Tämä johtui siitä, että valtiolla — hallitsijalla ja hänen virkamiehistöllään — ei oikeusjärjestyksemme mukaan ollut sellaista monopolia julkisen vallan käyttämisessä, että sille olisi myönnetty aktiivinen valvontaoikeus kunnan orgaanien toiminnan valvonnassa silloin kun sen vaikutukset kohdistuivat ensisijaisesti kunnan jäseniin. Tilanne on tosin muuttunut kuntien jäsenten ja veronmaksajien määrän lisääntyttyä, kunnan päätösvallan käyttämisen muututtua välittömästä välilliseksi ja kunnan näin etäännyttyä jäsenistöstään, mutta tämä abstrahoituminen ei kuitenkaan ole muuttanut alkuperäisiä intressisuhteita kunnan orgaanien toiminnan valvonnassa. Valtion

⁶⁹ Tämä ilmenee esim. *Kuuskoski—Hannus* s. 31—47 alaviitteissä esitetyistä oikeustapauksista.

⁷⁰ Ks. *Holopainen*, Kunnallislain taloudellisia päätöksiä koskevan määränemistövaatimuksen taustaa.

muuttuminen kansanvaltaiseksi on sitä paitsi poistanut ennestäänkin vähäisen käsitteellisen valvontatarpeen valtio — kunta relaatiossa.

Sen valvominen, että kuntien orgaanit täyttävät niille asetetut velvollisuudet, kuuluu puolestaan luonnostaan valtion orgaaneille, koska velvollisuudetkin ovat niiden asettamia. Tämä valvonta ei olisikaan muuten järjestettävissä, koska kunnan jäsenillä ei voida olettaa olevan siihen sellaista intressiä kuin sen valvomiseen, etteivät kunnan orgaanit ylitä toimivaltaansa. Velvollisuuksien täyttäminenhän aiheuttaa välillisesti rasituksia myös kunnan jäsenille. Relaatiossa valtio — kunta — yksityinen ovat tällöin vastakkaisina osapuolina valtio — kunta ja yksityinen.

Kunnan orgaanien toiminnan valvonnan kahtiajaossa, kunnan jäsen — valtion viranomainen, alistus kunnan jäsenistä riippumattomana valvontamuotona näyttäisi päällisin puolin katsottuna olevan vastoin edellä hahmoteltuja periaatteita. Alistuksessa ei ole kysymys sen valvomisesta, että kunnan orgaanit täyttävät niille asetetut tehtävät, vaan kunnan varallisuuspiiriä koskevista ja siis lähinnä kunnan jäseniin vaikuttavista päätöksistä. Alistuksella ei toisaalta valvota kunnan viranomaisten pysymistä toimivaltansa puitteissa, vaan sitä, tärkeimmät alistustapaukset mainiten, ettei kuntien varallisuuspiiriä rasiteta tulevaisuuteen ulottuvilla sitoumuksilla (KunL 108 §), ettei kunnan omaisuutta käytetä siihen liittyvien ehtojen vastaisesti (KunL 106 §), ettei kunta rasita jäseniään ja muita yksityisiä kohtuuttomilla maksuilla (KunL 107 §) ja ettei kunnan alueelle anneta sellaisia normeja, jotka ovat ylempien normien kanssa ristiriidassa tai asiallisesti sopimattomia (KunL 12 §). Alistustapauksissa on siis kysymys toiminnasta, jonka vaikutukset ulottuvat myös kunnan jäsenten aktuaalisten intressien ulkopuolelle. Näin ollen alistus sopii hyvin niihin puitteisiin jotka on edellä hahmoteltu muiden valvontamuotojen perusteella.

j) Kun kysytään sisältyykö edellä selostettuun kunnan orgaanien toiminnan valvontajärjestelmään sellaisia kansalaisten itsehallinnon kannalta keskeisiä periaatteita, jotka voidaan katsoa HM:n suojaamiksi, myöntävä vastaus on hyvin perusteltavissa. Kunnan orgaanien toiminnan negatiivisen valvonnan tekeminen kunnan jäsenten aloitteesta riippuvaksi on keskeinen piirre oikeusjärjestyksemme mukaisessa kunnan omavastuuseudessa. Aloitevallan antaminen valtion viranomaisille joko niin, että ne oikeutettaisiin jatkuvasti tarkkailemaan kunnan viranomaisten päätöksiä tai niin, että nämä päätökset olisi alistettava

valtion viranomaisten hyväksyttäväksi, muuttaisi ratkaisevasti koko kuntajärjestelmän historiallisiin tekijöihin perustuvia valtasuhteita relaatiassa yksityinen — kunta — valtio.

Valtion viranomaisten valvontaoikeuden laajentaminen aiheuttaisi todennäköisesti myös monia käytännöllisiä vaikeuksia, asioiden käsittelyn byrokratisoitumista sekä kunnan ja valtion viranomaisten keskinäisiä suhteita huonontavia ristiriitoja.⁷¹ Edellä sanottu huomioon ottaen ei näyttäisi olevan mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä muuttaa nykyistä valvontajärjestelmää niinkään, että kunnan jäsenen aloite kunnan viranomaisen päätöksen kumoamiseksi katsotaisiin valtion viranomaiselle tehdyksi ilmoitukseksi eikä valitukseksi ja käsiteltäisiin hallinto- eikä lainkäyttöasiana. Niissäkin tapauksissa, joissa kysymys ei ole yksityisen oikeuden loukkaamisesta tämän käsitteen oikeusteknisessä merkityksessä, kunnallisvalitus on oikeutemme mukaan kunnan jäsenen ja kunnan välinen oikeuskysymys, joka on ratkaistava lainkäyttömenettelyssä. Kunnan jäsenen aloitteen muuttaminen hallintoviranomaiselle valvontatoimenpiteet käynnistäväksi ilmoitukseksi ja siihen liittyvä kunnan organin päätöksen laillisuuden tutkiminen hallintomenettelyssä muuttaisi valtion organin ja kunnan jäsenen nykyistä asemaa valvontamenettelyssä tehdessään viimeksi mainitun oman etunsa puolustajasta valtion intressin valvojaksi. Samalla se merkitsisi valvontaviranomaisen vaikutusvallan lisääntymistä kunnan asioissa.

k) Sen puolesta, että kunnan organien toiminnan laillisuuden valvonnassa annettaisiin aloitevalta valtion viranomaiselle, voidaan tosin esittää eräitä perusteita. Tärkeimpänä näistä on mainittava se, ettei nykyinen järjestelmä estä sellaisten päätösten toteuttamista, jotka, mikäli niiden lainmukaisuus olisi saatettu valtion viranomaisen tutkittavaksi, olisi katsottu lainvastaisiksi. Muodollisesti katsoen järjestelmä, salliesaan lainvastaisten päätösten toteutumisen, on, kuten edellä on huomautettu, epätydyttävä. Tällä perusteella voitaisiin katsoa, että ehdottomasti toteutuva valvontajärjestelmä voitaisiin toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Nykyinen järjestelmä johtaa paitsi muodolliseen lainvastaisuuteen myös erilaiseen käytäntöön eri kunnissa, mikä aiheutuu siitä, että toisissa kunnissa valitetaan jostakin päätöksestä

⁷¹ Tällaisia ristiriitoja aiheutuu niissäkin maissa, joissa valtion viranomaisten aktiivinen puuttuminen sisältyy vanhastaan valtio-kunta suhteen perusteisiin. Ks. *Ernst Andersen* s. 92—124.

ja saadaan se kumotuksi, kun taas toisissa ei valiteta samanlaisesta päätöksestä ja päätös pannaan täytäntöön, kun kunnallishallitukseen ei katso sitä lainvastaiseksi. Jos kuitenkin lähdetään siitä, että KunL:n mukainen kunnan orgaanien toimivalta muissa kuin alistustapauksissa on rajoitettu kunnan jäsenten oikeutta silmällä pitäen ja näistä kukaan ei katso tarpeelliseksi käyttää aloitevaltaansa lainvastaisen päätöksen kumoamiseksi, jolloin kunnan jäsenet siis luopuvat disponoitavissaan olevasta oikeudesta, laissa määritellyn toimivallan ylittäminen ei ole aineellisesti lainvastaista. On näet lähdettävä siitä, että kaikki kunnan jäsenet tällöin kannattavat päätöstä ja luopuvat siitä suojasta, jonka toimialan rajoitus heille antaa. Kun toimivallan ylittämiseen ei voida katsoa sisältyvän minkään ns. yleisen oikeusperiaatteen loukkaamista, toimivallan ylittämisen lainvastaisuus on relatiivista. Eri-lainen käytäntö eri kunnissa ei näin asiaa katsottuna myöskään merkitse yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista. Se on tällöin samanlainen ilmiö kuin erilainen käytäntö eri kunnissa KunL:n kunnan orgaaneille antaman toimivallan puitteissa. Tässä omaksuttua kantaa puoltaa voimakkaasti myös se, että kuntajärjestelmämme edellyttää valitukseen perustuvan valvonnan kannalta keskeisimmän kompetenssin, kunnan yleisen toimialan joustavuutta ja muuttuvuutta. Olosuh-teiden ja näkemysten muuttuessa myös kunnan toimiala muuttuu. Nykyisen järjestelmän mukaan toimialan muuttuminen määräytyy portaittain, kunnan elin — kunnan jäsen (kunnan täytäntöönpaneva elin) — valtion lainkäyttöviranomainen, jolloin valtion viranomaisella on siinä lainkäytön edellyttämä passiivinen, joskin viime kädessä ratkai-seva asema. Järjestelmän muuttaminen saattaisi valtion viranomaisen kunnan jäsenen nykyiselle paikalle, mikä saattaisi vaikuttaa yleisen toimialan määräytymiseen, ilmeisesti vaikeuttaen sen muuttumista.

Perusteena valvonnan muuttamiselle ehdottomasti toteutuvaksi voi-daan esittää se näkökohta, että kunnan etääntyessä jäsenistöstään jäsen-ten intressi ja mahdollisuus valituksen tekemiseen ovat vähentyneet. Vaikka näin olisikin — kysymystä ei ole tutkittu eikä nykyistä kunta-järjestelmää luotaessa edellytetty, että kunnan orgaanien pysymisestä toimivaltansa puitteissa ehdottomasti huolehditaan — tällä perusteella tuskin voidaan puoltaa järjestelmän muuttamista. Tämän näkökoh-dan vastapainoksi voidaan esittää kunnallishallinnon virkavaltaistumi-nen ja siihen liittyvä normien lisääntyvä tunteminen ja ilmeisesti myös lisääntyvä noudattaminen.

Tärkeä reaalin näkökohta valvontajärjestelmän muuttamisen sal-
limiseksi on se, ettei nykyinen järjestelmä sovellu yksityinen — kunta
— valtio relaation institutionaalisen tasapainon valvomiseen. Raken-
tuessaan yksityisen intressin suojaamiselle, se ei pysty turvaamaan sitä,
että oikeusjärjestyksemme edellyttämä kompetenssijako toisaalta yksi-
tyisen ja julkisen sektorin sekä toisaalta kunnan ja valtion välillä
säilyy. Nyt kunnat huolehtivat, kun aloitetta niiden orgaanien pää-
töksen muuttamiseksi ei tehdä, sellaisista tehtävistä, joiden voidaan
katsoa kuuluvan yksityisille tai valtiolle.⁷² Tämäkään oikeusjärjestyk-
sen kannalta tärkeä näkökohta tuskin kuitenkaan puoltaa valvonta-
järjestelmän muuttamista. Rakenteellisista kompetenssinjakolähtökoh-
distaan huolimatta oikeusjärjestyksemme on tältäkin osin niin joustava
ja samalla epämääräinen, että rajojen säilyttäminen valvontajärjestel-
mää muuttamalla tuskin toteutuisi ilman, että rajoja muuten selven-
nettäisiin.⁷³ Näin ollen rajojen säilymisestä voidaan ilmeisesti huolehtia
valtiojärjestelmää muuttamatta esim. säätämällä rajat selvemmiksi
mm. elinkeinoja koskevissa säädöksissä ja valvomalla tässä yhteydessä
niiden noudattamista.⁷⁴

1) Kuten aikaisemmin on mainittu, valtionvalta on saksalais-
peräisessä teoriassa katsottu itsehallinnon elimelliseksi ja välttämättö-
mäksi vastapainoksi. Kun itsehallinto on valtion luovuttama oikeus, val-
tiolla on oltava mahdollisuus valvoa sen käyttämistä. Valtionvalvonta
voitaisiin tämän vuoksi tehdä miten yksityiskohtaiseksi tahansa. Kun
kunnan asema ei kuitenkaan Suomen oikeuden mukaan perustu näille
käsitteellisille lähtökohdille, valvonnan laajuuttakaan ei niillä voi perus-
tella. Kansanvaltaisessa valtiossa käsitteellinen perustelu on sitä paitsi
menettänyt ideologisen merkityksensä, koska kaikki julkinen valta, joka
muodollisesti perustuu oikeusjärjestykseen, aineellisesti kuuluu kan-
salle. HM:n mukaan valtion orgaaneille, sen paremmin poliittisille eli-
mille kuin virkamiehillekään, ei kuulu sellaista julkisen vallan käytön

⁷² Ks. Km 1964: A 2 s. 51—53.

⁷³ Kunnan toimiala-komitea on pohtinut valtionvalvonnan tehostamista, mutta
tullut mm. siitä syystä, että tällainen tehostaminen olisi taka-askele kunnal-
lisen itsehallinnon kehityksessä, siihen tulokseen, että siihen ei ole syytä eikä
mahdollisuuksia. Komitea ei pohdi valtionvalvonnan laajentamismahdollisuuksia
HM:n kannalta. Ks. Km 1964: A 2 s. 40—41.

⁷⁴ Mielestäni on kyseenalaista, onko KunL 4 §:n sanonnallisesta tarkistamisesta
sillä tavoin kuin kunnan toimiala-komitea on esittänyt hyötyä kunnan toimialan
rajojen kannalta. Ks. Km 1964: A 2 s. 38—40.

yleistä valvontaa, mikä vaatisi tai edes puoltaisi nykyisestä poikkeavaa kuntien valvontajärjestelmää. Yleensäkin näyttää siltä, että kuntien valvonnan järjestämistä ei oikeutemme mukaan voida perustella käsitteellisillä syillä, vaan kokonaisvaltaiseen hallintojärjestelmäämme liittyvillä käytännöllisillä vaatimuksilla. Tällöin olisi tietenkin teoriassa ajateltavissa, että nykyinen valvontajärjestelmä jättäisi toteuttamatta oikeusjärjestyksemme edellyttämän valvonnan niin suuressa määrin, että siitä aiheutuu haittaa hallintojärjestelmämme kokonaisuudelle. Luonnollista olisi, että valvontajärjestelmää voitaisiin tässä tilanteessa muuttaa kokonaisuuden tarpeiden vaatimalla tavalla. Tällaista tilannetta tuskin kuitenkaan syntyy käytännössä. Jos se syntyisi, se olisi osoitus koko kuntajärjestelmämme toimimattomuudesta, mikä tuskin olisi korjattavissa yksinomaan valvontajärjestelmää muuttamalla.

Alistuksen osalta on jo edellä tultu siihen tulokseen, että sitä ei voida tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ulottaa kunnan yleisen toimialan välittömään valvontaan. Sen sijaan HM:n kansalaisten itsehallinto ei asettane välillisen valvonnan laajentamiselle sellaisissa tilanteissa, joissa alistamisvelvollisuus nykyisin on olemassa. Alistamisvelvollisuutta laajennettiin 1930-luvulla ulottamalla se pitkäaikaisen lainanottamisen lisäksi myös takauksiin. Tämä tapahtui tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä silloisia kunnallislakeja muuttamalla. Menettelyä on pidettävä oikeana, koska kysymyksessä on tulevaisuuteen ulottuva kunnan varallisuuspiirin sitominen. Tämän luonteinen alistamisvelvollisuuden laajentaminen ei kuitenkaan enää liene kovinkaan monissa tapauksissa tarpeen vaatima. Alistamisvelvollisuuden supistamiselle HM ei aseta rajoituksia.⁷⁵

Selvää on, ettei kunnan yleisen toimialan valvontaa voida tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä laajentaa tarkoituksenmukaisuusvalvonaksi. Kunnan orgaanien yleiselle toimivallalle on keskeistä juuri se, että ne sen puitteissa voivat menetellä tarkoituksenmukaisimmaksi harkitsemallaan tavalla.

Lainsäädäntökäytännössämme on katsottu, ettei tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voitu antaa lakia, jonka perusteella siinä määrättyjen kuntien talousarviot oli alistettava valtion viranomaisen (sisäasiain-

⁷⁵ Tältä osin kysymys on poliittisesta harkinnasta jossa on kiinnitettävä suuri huomio yksityisten oikeusasemaan. Tätä koskevasta keskustelusta kunnallislakien muuttamisen yhteydessä v. 1917 ks. A. K. Ikkala, Valitus kunnallisvaltuuston päätöksestä s. 178—179.

ministeriön) tarkastettavaksi ja vahvistettavaksi, vaikka tämä velvollisuus liittyi valtion osallistumiseen näiden kuntien toiminnan rahoittamisessa.⁷⁶

Valtionvalvontaa on sivuttu eräiden lakiehdotusten yhteydessä. Kunnallisen verorasituksen tasoittamiskomitea esitti v. 1938 antamassaan mietinnössä, että kaikki valtuuston päätökset, jotka koskevat lainanottoa talousarvioon merkittyyntä tarkoitukseen, olisi alistettava.⁷⁷ Maalaiskuntain luottokomitea ehdotti puolestaan v. 1939 antamassaan mietinnössä alistettavaksi päätökset rakennushankkeeseen ryhtymisestä, jonka toteuttamiseksi on otettava lainoja, päätökset lyhytaikaisenkin luoton ottamisesta eräissä tapauksissa ja vähävaraisen kunnan päätökset ottaa suoritettavaksi tehtäviä, joihin laki ei sitä velvoita, mikäli lääninhallitus näin määräisi.⁷⁸ Lainvalmistelukunnan III jaosto (jäseninä Ståhlberg ja Kastari), jonka käsiteltävinä nämä ehdotukset olivat kunnallislainsäädännön uudistamisen yhteydessä, katsoi, että ne tuottaisivat »liian epämääräisen ja liian pitkälle menevän rajoituksen kunnalliseen itsehallintoon.»⁷⁹ Tästä lausunnosta ei ilmene, katsoiko lainvalmistelukunta ehdotusten olevan sellaisia, ettei niitä yleensä voisi tai siinä tilanteessa olisi voinut toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vai oliko sen kannanotto oikeuspoliittinen, ts. oliko se sitä mieltä, ettei ehdotuksia olisi toteutettava. Omasta puolestani katson ainakin muiden kuin lainanottamista koskevien ehdotusten olleen sellaisia, että niiden toteuttamiseen olisi vaadittu perustuslainsäätämisyjärjestys. Lyhytaikaisen lainan ottamista koskevan päätöksen alistaminen ei oikeudellisesti ole yhtä selvä. Lainanottamispäätöksen alistaminenhan ei välittömästi rajoita KunL:n perustuvan toimivallan käyttämistä. Sen sijaan se rajoittaa kunnan talouden hoitamista ja käytännössä myös kunnan mahdollisuuksia suorittaa tehtäviä silloin kun lainanotto on ainoa keino niiden rahoittamiseen. Kun lähtökohtana on kunnan itsenäisyys ja omavastuisuus, voidaan alistamisvelvollisuutta puoltaa vain niissä tapauksissa, joissa kunnan tulevan toiminnan turvaaminen vaatii tällaista kunnan orgaanien tekemien päätösten valvontaa. Näin on asian laita pitkäaikaisten lainojen kohdalla. Sen sijaan lyhytaikaisten lainojen kohdalla tällaista tarvetta ei liene,

⁷⁶ Ks. ed. alav. 24.

⁷⁷ Ks. Km 1938: 2 s. 93.

⁷⁸ Ks. Km 1939: 6 s. 71, 74 ja 97.

⁷⁹ Ks. Lainvalmistelukunnan lausunto 25. 6. 1941 s. 80.

koska kunnan viranomaiset eivät niiden avulla voi siirtää kunnalle ottamiaan tehtäviä etäisen tulevaisuuden rasitukseksi. Se, missä kulkee pitkä- ja lyhytaikaisen lainan raja, ei tietenkään ole yksiselitteisesti määrättävissä. Kysymystä ei voida ratkaista loogisin keinoin, vaan ratkaisu on tehtävä asiallisilla perusteilla. Monia rajapyykkeitä voitaisiin esittää, esim. valtuutettujen vaalikausi, vaikka sen alku- ja loppupuoli ovat eri asemassa. Pätevin perustein voidaan pitkäaikaisen lainan alarajana pitää nykyistä viittä vuotta. Kuntien orgaanien pätevyyden lisääntyttä ja lainsäädännössäkään ilmenevien kuntiin kohdistuvien vaatimusten muututtua toimintaa rajoittavasta sitä suositavaksi, voidaan lainojen alistamisen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus yleensäkin asettaa kysymyksenalaiseksi. Tällä perusteella voidaan asettua sille kannalle, ettei lainanottopäätöstenkään alistamisvelvollisuutta voida laajentaa nykyisestäään.

Sen valvomisen osalta, että kunnan orgaanit suorittavat niille asetetut tehtävät, ongelmat ovat osittain toiset kuin pyrittäessä siihen, etteivät kunnat ylitä toimivaltaansa. Luonnollista on, että HM:n säännösten estämättä on voitava valvoa tehtävien asianmukaista suorittamista, niin kuin todetaan esim. palolain (2.12.1960/465) 1 §:ssä, terveydenhoitolain (27.8.1965/469) 2 ja 4 §:ssä ja kansakoululain (1.7.1957/247) 88 §:ssä. Erityislakeihin perustuvia lakisidonnaisia tehtäviä suorittaessaan kunnan toimeenpano-orgaanit ovat jo KunL 95 ja 179 §:n mukaan erityisasemassa. Ne on organisatorisesti ja funktionaalisesti irroitettu kunnallisesta organisaatiosta ja saatettu kiinteään yhteistoimintaan ao. hallintotehtävästä huolehtivien valtion orgaanien kanssa. Tämä kunnan erityisorgaanien irtaantuminen yleisestä kunnallisesta organisaatiosta ja yhdistyminen valtion orgaanien kanssa kiinteäksi hallinnolliseksi kokonaisuudeksi näkyy selvästi ja havainnollisesti sosiaalihuollon hallinnossa, josta annetuissa erityislaissa on säännökset tästä kokonaisorganisaatiosta. Tällainen menettely on peräisin jo HM:a edeltäneeltä ajalta, eikä sen perustuslainmukaisuutta voi Suomen kokonaisvaltaisessa hallintojärjestelmässä asettaa kysymyksenalaiseksi.⁸⁰

⁸⁰ On huomattava, että erityisorgaanien liittyminen valtion organisaatioon voi koskea kaikkia hallinnonaloja, koska kuntien tehtävät eivät Suomessa jakaannu omiin ja toimeksisaantitehtäviin.

9. Kunnan orgaanien muu riippuvuus valtion orgaaneista

a) Kunnille asetetut velvollisuudet ovat kahdenlaisia: 1) taloudellisia eli välittömästi niiden varallisuuspiiriin kohdistuvia ja 2) organisatorisia, kuntien nimissä tai puolesta toimiville henkilöille tehtäviä asettavia, joilla tehtävillä on vain välillisesti kuntien varallisuuspiiriin ulottuva vaikutus; organisaation ylläpitäminen on tästä erillinen taloudellinen velvollisuus. Valvonnan ja siihen liittyvän riippuvuussuhteen osalta taloudelliset ja organisatoriset velvollisuudet ovat eri asemassa. Tämä johtuu jo velvollisuuksien luonteesta. Taloudelliset velvollisuudet, jotka nekin ovat muodollisesti kunnan nimissä toimivien henkilöiden käyttäytymisvelvollisuuksia, kohdistuvat kunnan varallisuuspiiriin ja sen kautta välillisesti kunnan jäseniin, kun taas organisatoriset velvollisuudet eivät samalla tavalla ulotu kunnan jäseniin, vaan kohdistuvat ja pysähtyvät kunnan nimissä tehtävistä huolehtiviin henkilöihin. Kysymyksessä on tällöin kunnan nimissä toimivien henkilöiden toimintavapauden rajoittaminen. Kun kunta ei muodosta luonnollista tahtosubjektia ja kun kunnankaan virkamiesten toiminta ei ole välitöntä kansalaisten itsehallintoa, kansalaisten itsehallintovaatimuksesta ei voida välittömästi päätellä, millaiseen riippuvuussuhteeseen valtion elimistä kunnan orgaanit voidaan asettaa. Vastausta tähän kysymykseen on etsittävä toisaalta valtion ja kunnan orgaanien toisiinsa liittymistä ja toisaalta kunnan orgaanien itsenäisyyttä puoltavia näkökohtia keskenään vertaamalla.

Taloudellisten velvollisuuksien osalta on ensiksi todettava, että KunL 95 §:än perustuva ja 179 §:n edellyttämä lakisidonnaisia tehtäviä hoitavien lautakuntien erillisyyks kunnan organisaatiosta ei ulotu kunnan yleistä taloutta koskeviin asioihin (laitosten talous ja hallinto, toimihenkilöiden palkkaus, kiinteistöjen ja rakennusten hoito, irtaimiston hankinta jne). Näiden tehtävien ei välttämättä tarvitse edes kuulua erityislautakunnalle. Niiden hoitamisessa on noudatettava kunnallistaloutta koskevia säännöksiä ottaen tietenkin huomioon kunnalle asetetut velvollisuudet. Lautakunnan lakisääteiseen tehtäväpiiriin kuuluu sen sijaan se kunnan varallisuuspiiristä disponoiminen, joka kunkin tehtävän osalta on määrätty sille ja johon sille on ao. säädöksessä myönnetty toimivalta, kuten huoltoavun myöntäminen huoltoapulain 1 §:n mukaan. Tällaisissa erityistapauksissa on siis kunnan varallisuus-

piiristä disponoiminen erotettu täydellisesti kunnan taloudesta päättävien organaani toimivallasta. Näille jää vain muodollinen päättäminen määrärahan myöntämisestä. Määrärahan käyttäminenkin kuuluu tosin muodollisesti kunnan elimille, mutta näidenkin kompetenssi rajoittuu normin toteuttamiseen. Kunnan menojen määräytyminen on näissä tapauksissa jätetty normin edellyttämistä viranomaiskoneiston ulkopuolisista tekijöistä riippuvaksi.

Vaikka kunnan menojen määräytyminen on monissa tapauksissa tehty kunnan viranomaisista riippumattomaksi ja kunta oikeushenkilönä on jaettu erottamalla varallisuuspiiri organisaatiosta, on kuitenkin lakisidonnaistenkin tehtävien suorittamisessa olemassa tiettyjä perussääntöjä, joiden on katsottava kuuluvan HM 50 ja 51 §:n perustuslainsuojaan. Nämä säännöt liittyvät kunnan organisaation riippumattomuuteen valtion hallintoviranomaisista. Oikeutemme mukaan valtion hallintoviranomaiset eivät voi välittömästi määrätä kunnan varallisuuspiiristä. Tällaista oikeutta ei niille käsitykseni mukaan voida tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä myöntääkään. Kunnan viranomaisten jätettyä myöntämättä varat pakollista tehtävää varten, ne on perittävä pakkotäytäntöteitse silloin kun siihen on olemassa ulosottolain mukaiset edellytykset. Muussa tapauksessa kunta on pakkokeinoin velvoitettava täyttämään velvollisuutensa, ts. myöntämään normien edellyttämät määrärahat.⁸¹ Kuntien taloudellisia velvollisuuksia ei nähdäkseni voida jättää valtion hallintoviranomaisten tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaan, vaan velvollisuuden toteuttamisen on oltava luonteeltaan oikeusharkintaa. Erimielisyys velvollisuuden olemassaolosta on voitava todeta lainkäyttöjärjestyksessä.

b) Kun kunnan organit muodostavat kunnan lakisidonnaisia tehtäviä suorittaessaan kiinteän kokonaisuuden hierarkkisesti niitä ylempien valtion organaani kanssa, ei ole mahdollista, että ne olisivat viimeksi mainituista riippumattomia tai edes funktionaalisesti erillisiä. Tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen vaatii riippuvuutta niiden suorittamisesta huolehtivien kunnan organaani sekä johtamisesta ja valvonnasta huolehtivien valtion organaani välillä. Millainen tämän tehtävien vaatiman riippuvuuden on oltava, ei liene yleisesti määriteltävissä. Eri tehtävissä se on erilainen, niin kuin ilmenee eri hallinnonaloja koskevista säädöksistä. Valtion viranomaisten on yleensä nii-

⁸¹ Ks. Ståhlberg s. 278—279.

den mukaan annettava kunnallisille viranomaisille ohjeita ja neuvoja sekä ohjattava ja valvottava näiden toimintaa. Mitä näihin tehtäviin sisältyy, on selvitettävä kussakin tapauksessa erikseen. Tehtävien suorittamisen kannalta on tietenkin merkityksentöntä, osallistuuko siihen yhteen vai kahteen organisaatioon kuuluvia orgaaneja. Tämän vuoksi on kysyttävä, miten riippumattomia tehtävien suorittamisesta huolehtivat viranomaiset voivat olla niiden johtamisesta ja valvonnasta huolehtivista orgaaneista. Itsehallinnon edellyttämän organisaatioiden erillisyyden kannalta voidaan vain asettaa se vaatimus, että kunnan orgaanien riippumattomuuden valtion orgaaneista on oltava niin suuri kuin tehtävien suorittaminen sallii. Nämä edellytykset ja vaatimukset ovat kuitenkin vain teoreettisia lähtökohtia, joista yksittäistapauksiin nähden ei yksinään voi tehdä johtopäätöksiä HM 50 ja 51 §:n sisällöstä.

Riippuvuuden kannalta on merkityksellinen kunnan orgaanien jako yleisiin ja ammattiorgaaneihin. Edellisiin luettavat, luottamusmiehistä ja yleishallinnon virkamiehistä koostuvat orgaanit hoitavat luonteeltaan lähtökohtaisesti poliittista harkintaa edellyttäviä tehtäviä. Jälkimmäiset puolestaan suorittavat ao. hallintoalan teknillistä asiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvat esim. kunnanlääkärit, kansakoulunopettajat ja muut vastaavat, yleensä yksinäisviranomaisina toimivat orgaanit. Näiden toiminta perustuu koulutuksella hankittuun ammatilliseen erityisasiantuntemukseen eikä edellytä, vaadi tai edes salli poliittista harkintaa. Tällaisten tehtävien hoitamiseen vaaditaan myös asianomaisen ammattikoulutuksen saaneita henkilöitä. Ammattiorgaanien toimintaan ei sisälly itsehallinnollisia аспекteja ja niiden kuuluminen kunnalliseen organisaatioon johtuu rakennetekijöistä. Näin ollen kunnalliseen organisaatioon kuuluvien ammattiorgaanien riippumattomuutta vastaavasta valtion ammattiorganisaatiosta ei voida perustella itsehallinnollisilla näkökohdilla. Esim. kunnanlääkärin ja kansakoulunopettajan suhde hierarkkisesti ylempiin valtion viranomaisiin voidaan järjestää ja on järjestettävä kunnallisen itsehallinnon suojasta riippumatta. Ratkaisevia tällöin ovat tehtävän vaatimukset, jotka tosin voivat olla enemmän tai vähemmän välttämättömiä eli riippua joko tehtävän luonteesta taikka historialliseen kehitykseen, arvostukseen ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyvistä harkinnanvaraisista tekijöistä. Eräissä tapauksissa voi myös olla harkinnanvaraista, miten laajalle ammatillinen harkinta ulottuu. Näin näyttää olevan asia esim. kansakoulunopettajien kohdalla, joiden

opetus- ja hallintotehtävien toisistaan erottaminen ei aina ole helppoa.⁸² Kansakoululainsäädännössämme ei olekaan tarkkaan erotettu näitä tehtäviä toisistaan, mikä ilmenee kansakoulun organisaatiosta. Kansakoulunopettajalle ja kansakouluntarkastajalle, joita on pidettävä ensisijaisesti opetusviranomaisina, kuuluu myös yleishallinnollisia tehtäviä, ja kansakoulun johtokunnalle ja kansakoululautakunnalle, joita on pidettävä lähinnä yleishallinnollisina orgaaneina, kuuluu puolestaan opetukseen liittyviä tehtäviä.⁸³ Tällaisessa sekaorganisaatiossa ei riippuvuuskysymysten yleinen ratkaisu kunnan orgaanien kahtiajaonkaan puitteissa ole mahdollista. Näissä tapauksissa ei myöskään voida ainakaan johdonmukaisesti toteuttaa sitä lähtökohtaisesti asetettavaa vaatimusta, että kunnan ammattiorgaanit voidaan saattaa välittömään riippuvuussuhteeseen ainoastaan vastaaviin valtion ammattiorgaaneihin.

Edellä todettu merkitsee sitä, että kunnan ammattiorgaanit voidaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä asettaa välittömään riippuvuussuhteeseen vastaaviin valtion ammattiorgaaneihin. Viimeksi mainitut voivat puolestaan yksittäistapauksissa antaa tehtävien hoidon vaatimia ohjeita ja määräyksiä.

Kunnan yleishallinto-orgaaneja, jotka edustavat itsehallinnollista elementtiä, ei sen sijaan näyttäisi voitavan saattaa vastaavaan välittömään riippuvaisuussuhteeseen valtion orgaaneista. Kunnan yleishallinto-orgaanien tehtävät on määritettävä yleisillä säännöksillä, eikä niitä ole jätettävä valtion viranomaisen asetettavaksi yksittäistapauksissa. Tätä vaatimusta on, sikäli kuin olen havainnut, pääsääntöisesti noudatettu myös käytännössä, joskaan kunnan (orgaanien) tehtäviä ei ole aina määrätty täysin yksiselitteisesti.⁸⁴ Itsehallintovaatimuksen kannalta on olennaisinta, että se, milloin valtion viranomainen voi yksittäistapauksissa asettaa kunnalle velvollisuuden ja se, mikä on tämän velvollisuuden yläraja, määrätään niin, että velvollisuus voidaan lainkäyttöteitse todeta, jolloin velvollisuuden olemassaolo ja yläraja eivät siis jää velvollisuutta määrävän viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.⁸⁵

⁸² Ks. kansakouluasetuksen (23.7.1958/321) 117 §.

⁸³ Ks. kansakouluasetuksen 9 ja 16 luku.

⁸⁴ Tämä johtuu siitä, että monet velvollisuudet joudutaan ilmaisemaan joustavilla oikeusnormeilla. Ks. esim. väestönsuojelulain (31.10.1958/438) 4,2 §.

⁸⁵ Tehtävän ei tietenkään tarvitse olla yksilöity laissa. Ks. esim. L sosiaalihuollon hallinnosta (20.1.1950/34) 9 §.

Edellä mainitut kunnan organisaation itsenäisyyttä koskevat vaatimukset liittyvät valtion ja kunnan organisatoriseen ja taloudelliseen erillisyyteen. Tästä erillisyydestä ei sen sijaan voi johtaa kunnan orgaanien tehtävien määrää koskevia vaatimuksia, vaikka orgaanien riippuvuus lisääntyy ja kunnan itsenäisyys kokonaisuudessaan vastaavasti vähenee sitä mukaa kuin niiden lakisidonnaiset tehtävät määrällisesti kasvavat. Tällainen määrällinen riippuvuuden lisääntyminen ei kuitenkaan vaikuta orgaanien asemaan yksityisten tehtävien suorittamisessa, mikä on ratkaisevaa riippuvuuden kannalta.

10. Kunnan orgaanien harkintavallan laatu ja laajuus

a) Edellä mainitut HM 50 ja 51 §:stä johdettavat periaatteet rajoittavat siis lainsäätäjän mahdollisuutta antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säännöksiä kunnan ja valtion orgaanien keskinäisistä suhteista. Voidaanko säännöksestä sitten johtaa muita kunnan orgaanien kompetenssia koskevia vaatimuksia? Tällaisena tulisi lähinnä kysymykseen vaatimus, että kunnan orgaaneille on jätettävä niille kuuluvien tehtävien hoitamisessa harkintavapautta. Tämä vaatimushan on toteutettu kunnan yleisen toimialan kohdalla, jossa toimenpiteisiin ryhtyminen riippuu valtuuston päätöksestä. Valtuuston harkinta näissä tapauksissa on luonteeltaan poliittista harkintaa eli siis tarkoituksenmukaisuusharkinnan vapainta muotoa. Valtuustonkin harkintavaltaa on kuitenkin rajoitettu varsin laajoilla alueilla asettamalla kunnille vähimmäisvelvollisuuksia ja antamalla muita harkintaa rajoittavia, tehtävien suorittamista koskevia säännöksiä. Tätä nykyisen kuntajärjestelmämme alusta alkaen sovellettua menettelyä koskevia kieltoja tai edes rajoituksia ei nähdäkseni voi johtaa HM 50 ja 51 §:stä. HM ei estäne antamasta valtuuston harkintavapautta rajoittavia, kunnan orgaaneille kuuluvien tehtävien suorittamista koskevia säännöksiä. Tällaiset säännökset liittyvät yleensä kunnalle asetettuihin vähimmäisvelvollisuuksiin, mutta voitaneen niitä antaa myös itsenäisinä, vähimmäisvelvollisuuksia asettamatta. Se vaatimus on kuitenkin asetettava, ettei tehtävien suorittamista koskevia rajoituksia ole annettava ilman asiallisia motiiveja vain valtuuston harkintavallan rajoittamiseksi. Sallittuna motiivina voi olla esim. yksityisten aseman järjestäminen tai

hallinnon yhdenmukaistuttaminen joko yksityisten tai hallintokokonaisuuden edun vuoksi.

b) Kun kunnallisvaltuuston harkintavallan rajoittaminen liittyy kunnan yleiseen toimialaan, kysymys kunnan hallintoelinten, lautakuntien ja virkamiesten, harkintavallasta tulee esille erityislainsäädäntöön perustuvien tehtävien yhteydessä. Yleisen toimialan puitteissa toimeenpanosta ja hallinnosta huolehtivat kunnan elimet eivät joudu riippuvuussuhteeseen valtion orgaaneihin. Näiden orgaanien asema aiheuttaa tämän vuoksi pohdintaa ainoastaan erityislainsäädännön piirissä. Lähtökohdaksi on tällöin otettava hallinto-orgaanien asema KunL 7 §:n mukaan. Säännöksestä ilmenee, että poliittinen harkinta ei niille kuulu. Pohdittavaksi jää näin ollen kysymys, edellyttääkö itsehallinto-vaatimus, että kunnallisista luottamusmiehistä kokoonpannuille hallinto-orgaaneille on jätettävä lakisidonnaisten tehtävien hoitamisessa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tätä vaatimusta voidaan perustella sillä, että luottamusmiesjärjestelmä hallinnossa on suurelta osin merkityksellön, jos kunnan elinten kompetenssi supistetaan yksinomaan oikeusharkintaan. Täysin merkityksellön se ei tällöinkään olisi, koska oikeusharkintakin edellyttää ja vaatii monissa tapauksissa tosiasioiden yksittäistapauksittaista arviointia. Merkitystä on myös orgaanien kokoonpanon psykologisella vaikutuksella eli sillä, että ihmiset tuntevat orgaanit omikseen ja luottavat niihin. Näin ollen luottamusmiesorganisaatio näyttää mielekkäältä niissäkin tapauksissa, joissa orgaanien harkinta on oikeusharkintaa. Kun toisaalta organisaatio ei ole itsetarkoitus, sitä koskevia periaatteita on tarkasteltava yhdessä muiden hallintoperiaatteiden kanssa. Näistä mm. yksilön oikeusasema ja kansalaisten yhdenvertaisuus vaativat monissa tilanteissa hallintoviranomaisten harkinnan rajoittamista oikeusharkinnaksi. Yleisesti ei voidakaan sanoa, missä tapauksissa kunnan hallinnosta ja toimeenpanosta huolehtiville orgaaneille on jätettävä tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja miten vapaata harkinnan on oltava. On vain tyydyttävä toteamaan, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan antaminen luottamusmiesorgaaneille on mahdollista ja luonnollista, ja esittämään se hallintopoliittinen periaate, että niille on annettava tällaista harkintaa, elleivät muut näkökohdat vaadi harkinnan rajoittamista oikeusharkinnaksi.

11. Lisätyn valvonnan perustuslainmukaisuus

Kunnan hallinnon lisätty valvonta muodostaa jyrkän poikkeuksen kunnan orgaanien toiminnan valvontajärjestelmässä. Lisätyssä valvonnassahan valtioneuvoston määräämä erityinen valvoja jatkuvasti pitää silmällä kunnan viranomaisten toimintaa. Valvojalle on alistettava valtuuston taloudelliset päätökset ja hän voi harkintansa mukaan joko hyväksyä tai jättää hyväksymättä alistetun päätöksen taikka vaatia sitä muutettavaksi.⁸⁶ Valvojalla on täten tosiasiallinen päätösvalta valvonnan alaisen kunnan asioissa. *Kuuskoski* pitää lisättyä valvontaa kunnallislakiemme kauneusvirheenä.⁸⁷ *Murén* lienee sitä mieltä, että lisättyä valvontaa ei olisi saanut säätää yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁸⁸ Edellä on jo ollut puhe siitä, että säätämisyjärjestys oli esillä v. 1932. Tällöin päädyttiin yksinkertaiseen lainsäätämisyjärjestykseen osaksi muodollisilla perusteilla ja osaksi siitä syystä, että lisätyn valvonnan aikaansaaminen oli tuolloin välttämätöntä. Nähdäkseni lisätty valvonta ei nykyisellä tavalla toteutettuna⁸⁹ ylitä niitä rajoja, joiden sisällä kunnan asemasta voidaan säätää lailla. Tätä kannanottoa ei kuitenkaan voi perustaa käsitteellisiin tekijöihin eikä käytännön välttämättömyyteen. Muodolliselta kannalta on ratkaisevaa se, että valvontaan joutuminen edellyttää kunnan aloitetta, avustuksen anomista ja saamista valtiolta taloudellisista vaikeuksista suoriutumiseksi. Kunnan muodollinen aloite on tärkeä siitä huolimatta, että avustuksen anominen valtiolta ja lisättyyn valvontaan joutuminen lienee useimmissa tapauksissa ainoa mahdollisuus sellaisista taloudellisista vaikeuksista selviämiseksi, jotka johtavat lisättyyn valvontaan. Kunnan muodollinen aloite estää joka tapauksessa sen, että kunta määrättäisiin lisättyyn valvontaan mielivaltaisesti. Asiallisesti lisättyä valvontaa voidaan perustella sillä, että minkään kunnan toimintaa ei voida nykyoloissa — eikä voitu lakia ensimmäisenkään kerran säädettäessä — päästää lakkaamaan. Tästä johtuu valtion velvollisuus avustaa talou-

⁸⁶ Ks. L kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta (12.12.1941/862) 6 §.

⁸⁷ Ks. *Kuuskoski* s. 472.

⁸⁸ Ks. *Murén*, Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle s. 289.

⁸⁹ Eräiden esitysten mukaan lisätty valvonta olisi pitänyt saada voimaan myös muilla, lievemmillä perusteilla kuin nykyisessä laissa edellytetään. Ks. näistä Lvk:n lausunto 12.5.1941 s. 77—78, jossa lainvalmistelukunnan silloinen III jaosto (Ståhlberg—Möller) oli sitä mieltä, ettei valvonnassa voitu mennä niin pitkälle kuin näissä esityksissä oli edellytetty.

dellisiin vaikeuksiin joutunutta kuntaa. Kun oikeutemme mukaan lähdetään siitä, että kunnat selviytyvät tehtävistään omatoimisesti ja kun ainakin muodollisesti ottaen vaikeuksiin joutuminen on osoitus kunnan orgaanien kyvyttömyydestä hoitaa kunnan asioita, on erityisen valvonnan järjestäminen puollettavissa. Tilanne on rinnastettavissa yksityisen holhouksen alaiseksi asettamiseen. Käytännössä kunnan taloudellisiin vaikeuksiin joutuminen ei tosin aina liene johtunut kunnan orgaaneista. Tällaisissa tapauksissa lisätty valvonta ei käsitäkseni ole asiallisesti perusteltavissa.

Kunnan asettaminen lisätyn valvonnan alaiseksi on nykyisin ilmeisesti vähemmän perusteltua kuin 1930-luvulla. Kuntien orgaanien taloudellinen asiantuntemus lienee näet noista ajoista huomattavasti lisääntynyt.

Olosuhteiden muuttuminen ei kuitenkaan käsitykseni mukaan tee yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toteutettua lisättyä valvontaa kunnan asemaa koskevien HM:n säännösten vastaiseksi.

Lisätyn valvonnan edellytykset ovat yleisiä ja jokainen kunta voidaan asettaa siihen. Erityisvalvonnan säätäminen jotakin tai joitakin kuntia varten ei sen sijaan nähdäkseni ole mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kuntien asettaminen erityisvalvontaan muilla perusteilla ei myöskään näytä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä mahdolliselta.⁹⁰

12. Kansalaisten itsehallinnon sisältö

a) HM 51,2 §:n mukaan »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon». Tämä säännös, jossa puhutaan »kansalaisten itsehallinnosta» eikä »kuntain itsehallinnosta», edellyttää nimenomaan valtion hallinnosta erillistä, kansalaisten määräämisvaltaan perustuvaa hallintoa. HM, joka tältäkin osin toteaa sitä säädettäessä voimassa olleen tilanteen, ei tässä suhteessa ole tulkinnanvarainen. HM ei tar-

⁹⁰ V. 1958 suunniteltiin Naantalın kaupungin asettamista lisätyn valvonnan alaiseksi kaupungin hallinnon silloisen epäjärjestyksen vuoksi. Asiasta laadittiin lakiehdotus, jonka mukaan valvoja olisi voinut käyttää kaupungin päätösvaltaa. Professori Kastari, joka on kertonut minulle suunnitelmasta, on ilmoittanut olleensa sitä mieltä, että tällainen laki olisi pitänyt säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Yhdyn hänen käsitykseensä.

koita eikä salli sellaista muodollista itsehallintoa, jossa kunnat ovat muodollisoikeudellisesti valtiosta erillisiä, mutta niiden päätösvalta kuuluu valtion viranomaisille (valtion orgaanien nimittämille viranomaisille).⁹¹

b) Kansalaisten itsehallinnon periaate edellyttää, että kunnan jäsenet määräävät kunnan organisaation kokoonpanon. Määrääminen tapahtuu nykyisinkin samalla tavoin kuin HM:n voimaantullessa. Kunnan äänioikeutetut jäsenet valitsevat kunnan päätösvaltaa käyttävän orgaanin, kunnallisvaltuuston. Tätä on pidettävä riittävänä, mutta samalla myös välttämättömänä kansalaisten määräämisvallan muotona. Yhtä välttämättömänä on pidettävä sitä, että kansalaisten näin valitsemat orgaanit määräävät täytäntöönpanosta ja hallinnosta huolehtivien orgaanien kokoonpanon.

c) Kysymykseen, kenelle nyt puheena oleva määräämisvalta kunnan asioissa HM:n mukaan kuuluu, ei ole aivan helppo vastata. Selvää on, että se kuuluu kunkin kunnan jäsenille. Kun HM 51,2 §:ssä puhutaan kansalaisten itsehallinnosta, tämä sananmukaisesti edellyttää, että määräämisvalta kuuluu vain ihmisille eikä siis oikeushenkilöille.⁹² Tässä yhteydessä sananmukainen tulkinta näyttää myös asiallisesti oikealta. HM:ssa edellytetyn kansanvaltaisen järjestelmämme mukaista on, että kansan määräämisvalta julkista valtaa käyttävien orgaanien muodostamisessa on yleinen ja yhtäläinen. Tämä vaatimus ei toteutuisi, jos äänioikeutta voitaisiin käyttää myös oikeushenkilöiden nimissä. Samasta periaatteesta johtuu, että kullakin kansalaisella on äänioikeus vain yhdessä kunnassa siitä huolimatta, että sama henkilö voi olla useamman kunnan jäsen.

Kunnallisen äänioikeuden muista yleisistä edellytyksistä sekä äänioikeuden menetysperusteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁹³ Tätä onkin pidettävä oikeana menettelynä paitsi pitkäaikaisen käytännön perusteella myös sen vuoksi, että tällaisessa säätämisessä on kysymys yleisten periaatteiden toteuttamisesta kunkin ajankohdan edellytysten ja katsomusten mukaisesti. On kuitenkin edellytettävä, että tällöin pysytään edellä selostettujen, valtiojärjestyksemme

⁹¹ Vrt. tässä suhteessa kansallissosialistista itsehallintoa.

⁹² Samaa mieltä näyttää asiasta olevan *Kekkonen* s. 162—168, joka ei kuitenkaan tarkastele asiaa lainsäätämisyjärjestyksen kannalta.

⁹³ Säännökset ovat aina sisältyneet kunnallislakeihin. Nykyisin ne ovat KunL 15 §:ssä.

sisältyvien periaatteiden puitteissa. Kysymykseen tulee lähinnä HM 5 §:n yhdenvertaisuusperiaate. HM:n kansalaisten itsehallinto ei siis edellytä kunnan jäsenten välitöntä osallistumista kunnan asioiden hoitoon eikä edes niistä päättämiseen, vaikka epäilemättä sallii tämän puhtaankin itsehallinnon.

d) Valtuusto on ainoastaan yksi, joskin päätösvaltaa käyttävänä elimenä kunnan tärkein orgaani. Nykyisen lainsäädäntömme mukaan myös toimeenpanosta ja hallinnosta huolehtivat ensisijaisesti luottamusmiesvaltaiset orgaanit. Vaikka näiden jäsenet valitsee valtuusto, kansalaisten itsehallinnon periaatteen kannalta on tärkeitä, että luottamusmiesorgaanit ovat määräävässä asemassa myös hallinnossa ja toimeenpanossa, koska nämäkin toiminnot useimmiten edellyttävät yksittäistapauksittaista harkintaa. Kun kansanvaltaisessa valtiossa julkista valtaa käsittävä päätöksentekovalta niin valtio- kuin kuntaportaassakin kuuluu kansaa edustaville orgaaneille ja valtion ja kunnan välillä ei ole vallan lähtökohdista johtuvaa vastakohtaisuutta, kansalaisten itsehallinto on merkityksellistä myös toimeenpanossa ja hallinnossa.

Edellä sanotun perusteella voi sisällyttää HM:n edellyttämään kunnan asemaan sen vaatimuksen, että myös täytäntöönpanon ja hallinnon on kuuluttava luottamusmiesvaltaisille orgaaneille. HM:a säädettäessä nämä tehtävät tosin muodollisesti kuuluivat kaupungeissa maistraatille. Tämä hallintotehtävien lisääntyessä epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunut järjestely oli kuitenkin historiallinen jäännös, eikä sillä näin ollen ole ratkaisevaa merkitystä annettaessa sisältöä HM:n säännöksille. Maalaiskunnissa, joissa ei ollut uuteen järjestelmään soveltuvaa toimeenpano-organisaatiota, toimeenpano ja hallinto ovat alusta alkaen olleet luottamusmiesorgaaneilla.

e) HM:n edellyttämä kansalaisten itsehallinto ei kuitenkaan vaadi, että luottamusmiehet huolehtisivat kaikista toimeenpanoon ja hallintoon kuuluvista tehtävistä. Se voimassa olevan oikeuden mukainen järjestely, että toimeenpano ja hallinto on kunnallishallituksen, lautakuntien ja viranhaltijain asiana, on epäilemättä HM:n sallima paitsi siksi, että kunnallisia viranhaltijoita oli jo HM:n voimaantullessa, myös sen vuoksi, ettei kunnan organisaatiolle kuuluvien tehtävien hoitaminen ole mahdollista yksinomaan luottamusmiesvoimin. Toisaalta on tarvittu päätömisia henkilöitä hoitamaan määrällisesti jatkuvasti lisääntyneitä tehtäviä, toisaalta asiantuntemusta edellyttävät tehtävät ovat vaatineet erityispätevyyden omaavaa työvoimaa. Kunnallisen organi-

saation kehitys on tältäkin osin tapahtunut käytännön tarpeiden ja edellytysten pohjalta. Selvää on, ettei HM estä tämän kehityksen jatkumista. Ongelmaksi näin ollen jää, mitkä tehtävät ja millainen osuus on jätettävä luottamusmiehille toimeenpanossa ja hallinnossa. Kysymystä on harkittava siltä pohjalta, millaisissa tehtävissä luottamusmiehillä kansalaisten itsehallinnon toteuttajina on merkitystä ja millaisissa tehtävissä itsehallinnon toteuttaminen on mahdollista. Niihin tehtäviin, joissa tällaista merkitystä ei ole, kuuluvat luonteeltaan mekaaniset tehtävät. Nykyään ei enää voida lähteä siitä, että kunnan menojen säästämiseksi sen työt teetetään palkattomilla luottamusmiehillä. Luottamusmiesjärjestelmä ei ole mahdollinen niissä tehtävissä, jotka on hoidettava päätoimisesti tai joiden hoitaminen edellyttää erityiskoulutusta. Muiden tehtävien osalta voidaan asettaa vaatimukset, että niiden hoitaminen annetaan luottamusmiesvaltaisille orgaaneille.

f) Hallinto-orgaanien kollegisuus liittyy elimellisesti itsehallintoon. HM:n edellyttämään kunnan asemaan voidaankin sisällyttää se vaatimus, että tärkeimmät päätökset on tehtävä kollegisissa elimissä, joiden enemmistön muodostavat luottamusmiehet. Voimassa olevan oikeutemme mukaan kunnallishallitukseen ja moniin pakollisiin lautakuntiin kuuluu virkansa puolesta kunnan virkamiehiä tai niihin on valittava määrätyn erityisasiantuntemuksen omaavia jäseniä. Näitä rajoituksia kollegisten elinten kokoonpanon määräämisessä voidaan pitää luonnollisina tehtävien elimille asettamat vaatimukset huomioon ottaen.

g) Valtion ja kunnan organisatorinen erillisuus ja kansalaisten itsehallinnon vaatimus edellyttävät lähtökohtaisesti, että kunnat itse (so. kunnan organit) valitsevat (nimittävät) kunnan palveluksessa olevat henkilöt. Käytännössä tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole täysin toteutettu. Valtion viranomaiset osallistuvat monien ammattivirkamiesten, mm. lääkäreiden ja kansakoulunopettajien nimittämiseen.⁹⁴ Tätä poikkeamista edellä asetetusta vaatimuksesta voidaan perustella, kun ja jos valtion viranomaisen myötävaikutuksella tavoitellaan sitä, että virkaan nimitetään ammatillisesti pätevin kysymykseen tuleva henkilö. Valtion viranomaisen osallistuminen on perusteltua vain niissä tapauksissa, joissa ammatillinen pätevyys on ratkaiseva virkaan nimitettäessä.⁹⁵

⁹⁴ Ks. L yleisestä lääkärinhoidosta (9.3.1951/141) 12 § ja kansakoululain (1.7.1957/247) 58 §.

⁹⁵ Valtion viranomaisen osallistumiselle nimittämiseen antaa merkitystä ammat-

Ammattipätevyyttä koskeva vaatimus voidaan puolestaan asettaa vain erityislainsäädännön piirissä ja sielläkin vain silloin, kun viran tehtävät sitä edellyttävät. HM:n mukaiseen itsehallinnon suojaan voidaan nähdäkseni sisällyttää myös se vaatimus, että nimittämiseen osallistuvana valtion viranomaisena on oltava asianomainen ammattiviranomainen.

13. Paikallishallinnon yhtenäisyys

a) Valtion ja kunnan tehtävien kahtiajakoon perustuvan teorian lähtökohtana oli, että niin valtion kuin kunnankin orgaanit huolehtivat itsenäisesti omista tehtävistään, eli että kummatkaan organisaatiot eivät osallistu toistensa tehtävien hoitamiseen. Tämä periaate merkitsi sitä, että valtiolla oli tehtäviensä hoitamista varten myös niiden varsinaisesta suorittamisesta huolehtivat paikallisorgaanit. Lähtökohtana näille käsityksille oli valtion ja kunnan täydellinen erillisuus. Käytännössä tätä periaatetta ei tosin pystytty toteuttamaan, vaan valtiolle kuului viksi katsottuja tehtäviä jouduttiin antamaan kuntien orgaaneille. Tehtäviä ei kuitenkaan siirretty eikä katsottu kuntien tehtäviksi, vaan ne jäivät valtion tehtäviksi ns. kuntien toimeksisaantitehtävinä. Näitä tehtäviä suorittaessaan kunnan orgaanit olivat välittömässä riippuvuussuhteessa valtion orgaaneihin.

b) Kuten aikaisemmin on esitetty, Suomenkin oikeustieteessä kuntien tehtävien on katsottu jakaantuvan kahteen ryhmään, omiin ja toimeksisaantitehtäviin. Näitä käsityksiä Suomen oikeustieteessä ei kuitenkaan ole lähemmin perusteltu. Yhtä vähän on selostettu oikeutemme tuotujen kunnan tehtävien kahtiajakoa koskevien, lähinnä saksalaisten teorioiden funktiota. Kahtiajakoa koskevat väitteet ovatkin jääneet oikeudessamme irrallisiksi ja merkityksettömiksi.

HM:n mukaiseen kansalaisten itsehallintoon valtion ja kunnan erillisyyteen perustuva julkisten tehtävien kahtiajako ei näytäkään soveltuvan. Kahtiajako tässä mielessä on aina ollut vieras myös Ruotsi—Suomen käytännössä. Kun kunnan asemassa on kysymys kansalaisten itsehallinnon toteuttamisesta ja kunta organisaationa ja varallisuuspiirinä on siis tämän toteuttamisen väline, oikeutemme mukaisena lähtökohtana on katsottava olevan, että valtion ja kunnan organi-

tivirkamiestenkin nimitysten politisoituminen. Ks. Merikoski, Hallinnon politisoituminen s. 65—68..

saatiot hoitavat yhteistoiminnassa julkiset tehtävät. Tämä edellyttää, että kunnan orgaanit huolehtivat paikallisista, eli siis paikallisportaassa suoritettavista hallintotehtävistä, perustuivatpa nämä valtion (valtion orgaanien) tai kunnan (kunnan orgaanien) päätöksiin. Ongelmana ei ole, mistä valtion tehtävistä kunnan orgaanien on huolehdittava, vaan se, minkä tehtävien hoitamisessa kunnan orgaanit voidaan sivuuttaa. Vastakohtaisasettelu valtion — kunnan tehtävät ei olekaan onnistunut tässä suhteessa. Kun sekä valtio että kunta ovat kansanvaltaisessa valtiossa ihmisten organisoidun yhteistoiminnan eri asteita, organisatorisesti ovat kunnan tehtäviä ne, jotka suoritetaan paikallisportaassa.⁹⁶ Valtiolla kuuluvat järjestelmässämme, jossa ei ole ylemmänasteista itsehallintoa, muut, suurempien hallintoalueiden puitteissa hoidettavat tehtävät. Organisatoriselle jaolle ei ole ratkaisevaa, missä järjestyksessä (valtion vai kunnan elinten päätöksellä) tehtävät syntyvät ja miten ne rahoitetaan, joskin näillä seikoilla voi olla merkitystä harjoittaessa, voidaanko paikalliset tehtävät antaa muille kuin kuntien organeille.

Valtion elinten päätös voi olla välttämätön tiettyjen tehtävien syntymiselle, mutta tästä ei tarvitse seurata, että nämä tehtävät kokonaisuudessaan kuuluisivat valtion organisaatiolle. Klassisena esimerkkinä kunnille kuuluvista valtion tehtävistä on oikeuskirjallisuudessamme esitetty valtiollisten vaalien paikallistehtävien hoitaminen.⁹⁷ Valtiollisten vaalien toimittamista on kyllä pidettävä valtion tehtävänä tulokseltaan, koska siinä on kysymys valtion organisaation muodostamisesta. Valtion tehtävä se on myös sikäli, että tehtävän syntyminen edellyttää valtion orgaanien päätöstä. Kunnille kuuluvana on valtiollisten vaalien toimittamista kuitenkin pidettävä sen vuoksi, että tässäkin on kysymys paikallisportaassa suoritettavasta kansalaisia välittömästi koskevasta asiasta. Tältä osin tehtävä on samanarvoinen kunnallisvaalien toimittamisen kanssa. Kunnallisvaalienkaan toimittaminen ei oikeudessamme sitä paitsi ole milloinkaan ollut kunnan asia sikäli, että se olisi perustunut kunnan orgaanien päätöksiin.

Myös ne puolustuslaitosta koskevat orgaanitehtävät, jotka kunnille nykyisin kuuluvat, ovat yksityisiin kohdistuvina paikallisina tehtävinä em. perusteilla kunnille kuuluvia tehtäviä, vaikka puolustuslaitoksen ylläpitäminen sinänsä kuuluukin epäilyksittä valtion tehtäviin.

⁹⁶ Ks. Harvia s. 128.

⁹⁷ Ks. Tarjanne s. 11, Kekkonen s. 69 ja Kuuskoski s. 32.

Vastaavasti on kuntien orgaaneille katsottava kuuluvan muidenkin paikallisten tehtävien suorittaminen. Voimassa olevan oikeutemme mukaan tämä periaate käy selvimmin esille sosiaalihuollon osalta, jonka hallinnosta sitä koskevan yleisen säädöksen mukaan huolehtii sosiaalilautakunta. Näihin tehtäviin kuuluu myös valtion varallisuusspiirin lopulliseksi räsituksesi jäävien erilaisten sosiaalisten avustusten maksaminen.

Samanlaisia tehtäviä kuuluu myös muille kunnan orgaaneille. Maatalouden hintapoliittisen tuen jakamiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta v. 1965 annetun lain (23. 7. 1965/434) mukaan kunnallishallituksen tai valtuuston määräämän muun kunnan elimen on hoidettava näitä tehtäviä. Kunnat saavat näiden tehtävien hoitamisesta korvauksen. Sen maksaminen ei ole oikeudellisesti välttämätöntä, koska tehtävät ovat kunnan jäseniin kohdistuvia paikallisportaassa suoritettavia tehtäviä.

Kunnan orgaanitehtäviin kuuluu suuri määrä mekaanisia tehtäviä, joita hoitavat palkatut henkilöt. Kun lähdetään siitä, että julkisia tehtäviä hoitavien paikallisten orgaanien on oltava kunnallisia, kuuluu kuntien tehtäviin myös näiden orgaanien ylläpitäminen. Tehtävien hoitamisessa tarvittavien huoneistojen hankkimisen ja muiden edellytysten luomisen on niinikään katsottava kuuluvan kuntien tehtäviin.

c) Paikallisportaahan tehtävien antaminen kunnan organisaatiolle ei siis ole Suomessa ongelmallinen lukuunottamatta sitä kysymystä, missä järjestyksessä näitä tehtäviä voidaan kunnille antaa. Vaikeampaa on sen sijaan vastata siihen kysymykseen, mitä paikallisportaassa suoritettavia tehtäviä voidaan antaa muille kuin kuntien orgaaneille. Kun HM edellyttää kuntien osallistuvan vain hallintoon, jää lainkäyttö HM:n mukaisen kuntien tehtäväpiirin ulkopuolelle. Kuntien orgaaneille kuuluvat lainkäyttötehtävät voidaan HM 50 ja 51 §:n estämättä siirtää niiltä pois. Kaupunkien tuomioistuinten nykyinen organisaatio on kuitenkin kaupunkien vanhana erikoisuutena HM:n suojaama. Kihlakunnanoikeudet kuuluvat vanhastaan valtion organisaatioon, mutta kunnanvaltuustot osallistuvat niiden maallikkojäsenten valintaan. Tämäkään myötävaikutus ei em. syystä ole kuntien itsehallinnon edellyttämä. Kihlakunnanoikeuksien mahdollinen uudelleen järjestäminen on kokonaan oikeushallintokysymys. Kuntien orgaanien osallistuminen maallikkojäsenten valintaan on toisaalta luonnollista, jos kihlakunnanoikeuksiin kuuluu tällaisia jäseniä.

Hallinnon osalta on ensiksi todettava, ettei postin ja rautateiden koko organisaation valtiollisuus ole ristiriidassa hallintokoneiston kaksijakoisuusvaatimuksen kanssa. Posti ja rautatiet ovat luonteeltaan liiketoiminnallista hallintoa, jonka on kokonaisuudessaan kuuluttava laitosten omistajalle. Kunnalle ei tästä syystä edes voitaisi määrätä tällaiseen hallintoon liittyviä taloudellisia rasituksia.

Poliisiorganisaation valtiollisuus muodostaa sen sijaan lähtökohtaisesti poikkeuksen hallinto-organisaation kaksijakoisuusperiaatteesta. Alunperin poliisi oli kaupungeissa kunnallinen ja maaseudullakin kuului seurakuntien orgaaneille poliisitehtäviä. Kaupungeissa poliisin valtiollistuminen tapahtui poliittisista syistä kaupunkien vastustaessa sitä. Nykyisin tällaista vastustusta ei esiinny. Suomessa oltaneen yksimielisiä siitä, että poliisiorganisaation on paikallisportaassakin oltava valtiollinen. Tätä voidaankin perustella organisatorisilla syillä. Eri asteiset poliisiorgaanit ovat ja niiden on poliisin tehtävien suorittamisen kannalta ilmeisesti oltava tiukassa vertikaalisessa alistussuhteessa. Näin ollen kunnan orgaaneille olennaista itsenäistä päätösvaltaa ei voida antaa paikallisille poliisiorgaaneille. Niiden kunnallisuus olisi tämän vuoksi tarkoitukseton.

d) Viime vuosina on eräillä hallinnon aloilla tapahtunut hallinnon paikallisportaan valtiollistumista. Työnvälitys, joka tämän vuosisadan alkupuolella muuttui yksityisestä elinkeinosta kuntien hallintotehtäväksi, on valtiollistettu. Ammatinvalinnanohjaus, joka aikaisemmin oli sääntelemätön ja jota eräät kunnat olivat harjoittaneet, tuli valtiolliseksi, kun se järjestettiin lailla v. 1960. Työllisyysasiain paikallishallinto liitettiin valtion organisaatioon v. 1960 sen oltua aikaisemmin kunnallinen.

Työnvälityksen ja ammatinvalinnanohjauksen paikallishallinnon valtiollistaminen on varsin hyvin perusteltavissa. Mainitut tehtävät ovat ammattiviranomaisten hoidettavia, erityisasiantuntemusta vaativia tehtäviä, joiden suorittamisessa itsehallintotekijöillä ei ole merkitystä. Nämä tehtävät myös vaativat kiinteätä yhteistoimintaa eriasteisten ja rinnakkaisten orgaanien välillä, mikä vaatimus puoltaa organisatorista yhtenäisyyttä. Niin työnvälityksen kuin ammatinvalinnanohjauksenkin varsinaiset paikallishallintotehtävät suoritetaan kuntia laajemmissa puitteissa. Tällaiset näkökohdat ovat lisäperusteina näiden tehtävien paikallishallinnon valtiollistamiselle.

Vaikeammin perusteltavissa on sen sijaan työllisyysasioiden paikallishallinnon valtiollistaminen. Sen tehtävät kuuluvat näet edelleen kollegiselle elimelle, jokaiseen kuntaan asetettavalle työvoimatoimikunnalle, johon kuuluu ao. ministeriön ja kunnan valitsemia jäseniä. Työllisyysasiain paikallishallinnon tehtäviä eivät siis hoida ammattivirkamiehet erityisasiantuntemusta vaativina hallintotehtävinä, vaan nämä tehtävät on säilytetty paikallishallinnon valtiollistamisen jälkeenkin luottamusmiesorgaanin hoidettavina tehtävinä. Tehtävät hoidetaan alueellisesti kuntien puitteissa.⁹⁸ Ylempien ja alempien viranomaisten välillä vaaditaan työllisyysasiainkin hoidossa varsin kiinteätä yhteistoimintaa. Tämä näkökohta on esitetty valtiollistamisen yhtenä perusteluna.⁹⁹ Sitä kuitenkin tuskin voi pitää riittävän painavana perusteluna, koska valtion ja kuntien orgaanienkin välille voidaan saada kiinteä yhteistoiminta, kuten monilta muilta hallinnonaloilta havaitaan. Toisena perusteluna valtiollistamiselle esitettiin se, että työllisyysasiat kuuluvat yhtenä tärkeänä osana työasioihin, minkä vuoksi niidenkin hallinnon keskitetty järjestäminen on tarpeen.¹⁰⁰ Tällä perustelulla onkin merkitystä, mutta sitä tuskin voi pitää niin painavana, että se olisi riittänyt paikallishallinnon valtiollistamiseen. Työasiain paikallishallintohan ei nytkään ole täysin yhtenäinen. Sitä paitsi myös kunnallinen paikallishallinto voidaan liittää kiinteästi valtion piiri- ja keskushallintoon. Sekään, että työllisyyden ylläpitäminen määritellään ensisijaisesti valtion tehtäväksi ja että taloudellinen päävastuu siitä kuuluu valtiolle, ei puolla paikallishallinnon valtiollistamista. Muussa tapauksessahan useimpien hallinnonalojen paikallishallinto olisi valtiolistettava.

Työllisyysasiain paikallishallinnon valtiollistamisen tärkeimpänä syynä näyttääkin olleen se, että kunnallinen paikallishallinto ei toiminut tyydyttävästi sen vuoksi, että puoluepoliittiset tekijät pääsivät siinä monissa kunnissa esiin sillä tavoin ja niin voimakkaasti, että ne syrjäyttivät tehtävien asiallisen hoitamisen.¹⁰¹ Tämä seikka näyttää vaatineen paikallishallinnon uudistamisen, mikä toteutettiin yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kuntien taholta ei vastustettu

⁹⁸ Ks. työllisyyslain (28. 6. 1963/331) 14 §.

⁹⁹ Ks. Häkkarainen s. 783.

¹⁰⁰ Tämä oli ainoa HE:ssä mainittu peruste. Ks. HE 1959:98 s. 4.

¹⁰¹ Ks. Häkkarainen s. 773.

muutosta.¹⁰² Säättämisyjärjestys ei tullut missään yhteydessä esille. Menettelyllä ei tämän vuoksi ole ratkaisevaa ennakkotapauksellista merkitystä.

e) Työllisyysasiain paikallishallinnon valtiollistaminen on tuonut pohdittavaksi tärkein paikallishallinnon organisoimiseen liittyvän ongelman, voidaanko tietyn hallinnonalan paikallishallinto tehdä yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä valtiolliseksi, jos kunnallinen organisaatio osoittautuu toimintakyvyttömäksi. Raja perustuslainsäätämisyjärjestyksen ja yksinkertaisen lainsäätämisyjärjestyksen välillä määräytyy tällä tavoin eräissä tapauksissa HM 6 §:n tulkinnassa. Omaisuutta koskevista järjestelyistä voidaan säätää yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos yleinen etu vaatii rajoittamista.¹⁰³ Omaisuuden suoja ja paikallishallinnon organisaatio eivät kuitenkaan ole säätämisyjärjestyksen kannalta toisiinsa rinnastettavissa. Edellisessä on kysymys yhteiskunnassa esiintyvien vastakkaisten intressien sovittamisesta, jälkimmäisessä sen sijaan tässä mielessä intressittömästä julkisen hallinnon järjestämisestä. Katsonkin, ettei paikallishallinnon kunnallisuuden periaatteesta ja siihen liittyvästä kunnan orgaanien itsenäisyydestä voida poiketa muuten kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. En siis pidä oikeana työllisyysasiain paikallishallinnon valtiollistamista toteutetulla tavalla.

f) Työllisyysasiain paikallishallinto-orgaaniksi asetettu työvoimatoimikunta on varsinaisessa valtion organisaatiossa laatuaan ainoa. Sen sijaan varsinaisen valtion organisaation ulkopuolella kansaneläke- ja sairausvakuutushallinnossa on kunnan organisaatioon kuulumattomat paikalliselimet, joihin kunnat valitsevat osan jäsenistä.¹⁰⁴ Kunnan kannalta näiden elinten asema on sekä organisatorisesti että funktionaalisesti toinen kuin työvoimatoimikunnan. HM 50 ja 51 § koskevat vain varsinaista (yleistä) hallinto-organisaatiota, joissa keski- ja yläasteen orgaaneina ovat oikeushenkilö-valtion viranomaiset, joten kansaneläkelaitos ja sen hoitava hallinto valtiosta erillisenä oikeussubjektina ja erillishallintona jäävät HM 50 ja 51 §:n ulkopuolelle. Funktionaalisesti kansaneläke- ja sairausvakuutushallinnon paikallisportaassa suo-

¹⁰² Kysymystä ei ole myöhemminkään otettu esille.

¹⁰³ Ks. *Kastari*, Sosialisoinen perustuslaillisista edellytyksistä s. 27—28.

¹⁰⁴ Ks. kansaneläkelain (8. 6. 1956/347) 7 luku ja sairausvakuutuslain (4. 7. 1963/364) 4 luku.

ritettavat tehtävät liittyvät lakisääteisten vakuutusten maksamiseen ja ovat luonteeltaan oikeusharkintaa, joten itsehallinnollisilla aspekteilla ei kansaneläke- ja sairausvakuutusasioissa ole keskeistä merkitystä. Paikallinen asiantuntemus ja siihen liittyvä yksityisten luottamus saadaan niissä mukaan siten, että valtuusto valitsee osan jäsenistä paikallisiin elimiin. Näillä perusteilla voidaan katsoa, että paikallisen kansaneläke- ja sairausvakuutushallinnon kiinteä liittäminen kansaneläkelaitoksen organisaatioon ei ole itsehallintoperiaatteen vastaista. Toisaalta ei kuitenkaan organisatoriselta kannalta näyttäisi olevan estettä sille, että näidenkin tehtävien paikallishallinto tehtäisiin kunnalliseksi. Kysymyksessähän ovat kansalaisiin kohdistuvat paikallishallinnon tehtävät. Kun kansaneläke ja sairausvakuutus rahoitetaan niin valtion kuin kunnankin verotuksesta erillisillä maksuilla, jotka määräytyvät yhtäläisesti koko maassa, ei kuitenkaan näytä oikealta, että niiden paikallishallinto rahoitettaisiin kunnan varoilla.

g) Se HM:sta johdettava vaatimus, että paikallishallinnon on oltava kunnallinen, edellyttää, että kunnan organisaatio huolehtii kaikista paikallisista tehtävistä. Paikallisia tehtäviä varten ei tämän lähtökohdan mukaan voi perustaa kunnan orgaanien rinnakkaiselimiä, eikä näitä tehtäviä voida antaa ylemmissä asteissa toimiville valtion viranomaisille. Tämän periaatteen vastainen on muodollisesti asiaa arvostellen yleisten teiden paikallishallinto. Kunnan tiehallinnon alalla on paikallishallintoelimenä tielautakunta, mutta tienpitoon liittyvistä tehtävistä huolehtivat kaikissa portaissa pääsääntöisesti valtion organit. Kunta voidaan kuitenkin suostumuksellaan määrätä tienpitäjäksi, jolloin sen organit huolehtivat tienpitoon kuuluvista tehtävistä.¹⁰⁵ Tieasiain hoidon nykyinen järjestely perustuu siihen ajatukseen, että tienpito, joka vaatii erilaisia koneita ja tienpitoa johtavilta henkilöiltä erityisasiantuntemusta, soveltuu parhaiten suoritettavaksi suurten yksikköjen puitteissa ja on tämän vuoksi valtion tehtävä. Vain suurimmat kunnat voivat tulla kysymykseen tienpitäjinä. Tienpidon keskittämistä voidaan perustella myös tehtävän asiallisella ja yhtenäisellä hoitamisella. Tärkeimpien teiden, maanteiden, kustannukset suoritetaan kokonaan valtion varoista ja paikallisteidenkin kustannuksista vastaa valtio suuremmalta osin kuin kunta. Kun tienpito on vielä laissa säännelty

¹⁰⁵ Ks. L yleisistä teistä (21.5.1954/243) 2 ja 11 luku.

ja siihen ei sisälly poliittista harkintaa, on olemassa perusteita tiehallinnon nykyiselle järjestelylle.

Tienpidon järjestely itsenäisyyden aikana, sen jälkeen kun se oli siirtynyt julkiseksi tehtäväksi, osoittaa, että sitä ovat ohjanneet käytännön näkökohdat, tavoitteet ja mahdollisuudet sekä tehtävästä aiheutuvien rasitusten jakaantuminen valtion ja kuntien kesken. Kun valtiolla ei ollut edellytyksiä tienpitoon, se tuli kunnille, jotka pienempinä yksikköinä pystyivät — tai joiden ainakin oletettiin pystyvän — nopeammin ottamaan itselleen tienpidosta huolehtimisen. Käytännöllisistä syistä tehtävät oli kuitenkin varsin pian siirrettävä valtiolle, jolloin niiden hoitaminen tuli nimismiesten vastuulle. Tehtävien suorittaminen annettiin ensin urakkatyönä yksityisille, mutta siirrettiin koneiden osuuden lisääntyttyä valtiolle, kunnes tienpito annettiin ensisijaisesti valtion ammattiviranomaisille.

Kuntien määrääminen tienpitäjäksi voi tapahtua nykyisen tielain mukaan vain niiden suostumuksella.¹⁰⁶ Kun pääsääntönä on, että valtio huolehtii tienpidosta, kuntien suostumusta lieneekin jo HM:n mukaan pidettävä tarpeellisena. Sen sijaan ei liene estettä sille, että kunnat yleisesti ilman suostumustaan määrättäisiin huolehtimaan tienpidosta, jota voitaneen edelleenkin pitää paikallisena tehtävänä.

h) Tienpidon yhteydessä tulee korostetusti esille kustannusten merkitys sekä niiden ja orgaanitehtävien toisiinsa liittyminen kunnan tehtävien määräytymisessä. Lähtökohtana voidaan pitää, että kunnat vastaavat niiden tehtävien kustannuksista, jotka niille organisatorisesti kuuluvat. Toisaalta ei kunnan aseman kannalta voi olla estettä sille, että paikallisten tehtävien rahoitus annetaan kokonaan tai osaksi valtiolle. Tehtävien rahoitus on HM 50 ja 51 §:n tulkinnassa käänteinen organisaatiovaatimukselle. Taloudellisten velvoitteiden siirtämiseen kunnilta valtiolle ei ole estettä. Sen sijaan niiden antaminen kunnille on rajoitettua. Tosin voitaisiin ajatella, että kuntien on HM:n mukaan suoritettava kaikki paikallisista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Niiden maksaminen valtion varoista merkitsisi tällöin HM:ssa edellytetystä kustannustenjaosta poikkeamista. Tällaista kustannustenjakoa ei kuitenkaan voi perustaa sen paremmin HM 50 ja 51 §:än kuin muihinkaan HM:n säännöksiin. Käytännössä valtion osallistumiselle paikallisten tehtävien kustannuksiin ei ole nähty oikeudellisia rajoituksia.

¹⁰⁶ Ks. L yleisistä teistä (21. 5. 1954/243) 20 §.

Nykyisen kuntajärjestelmän alusta alkaen valtio on osallistunut tällaisiin kustannuksiin myöntämällä kunnille valtionapuja tai maksamalla tietyt tehtävistä aiheutuvat kustannukset, esim. palkkausmenot.

14. Kunnan taloudellisiin velvollisuuksiin liittyviä erityisongelmia

a) HM:ssa ei ole nimenomaisia säännöksiä, jotka rajoittaisivat taloudellisten velvollisuuksien antamista kunnille tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Kunnan HM:n mukaisesta asemasta paikallishallintoyksikkönä on kuitenkin katsottava johtuvan, että kunnille voidaan asettaa vain paikallisista tehtävistä johtuvat kustannukset. Kun paikallisia tehtäviä ovat vain kuntaportaassa suoritettavat tehtävät, niiden ulkopuolelle jäävät selvästi puolustuslaitos, lukuunottamatta em. välillisiä tehtäviä, ja ulkoasiainhallinto, joihin liittyviä taloudellisia velvollisuuksia ei voida asettaa kunnille. Selvältä myös tuntuu, että niiden tehtävien kustannuksia, jotka asian luonteesta johtuen organisatorisesti kuuluvat valtiolle, ei voida asettaa kunnille.

Ongelmalliseksi jäävät näin ollen sellaisten tehtävien aiheuttamat kustannukset, jotka pääsääntöisesti kuuluisivat kunnille, mutta jotka erityisperusteilla on annettu valtion orgaaneille, kuten poliisitehtävät. Ongelmana näiden osalta on, voidaanko taloudellinen rasitus asettaa kuntien varallisuuspiirille, vaikka orgaanitehtävät kuuluvat valtiolle. Jos lähdetään siitä, että organisaatio ja varallisuuspiiri eivät välttämättä muodosta yhtenäistä kiinteätä kokonaisuutta, on hyvin ajateltavissa, että näin voitaisiin tehdä. Esim. poliisitehtävien aiheuttamat kustannukset voitaisiin antaa kunnille sillä perusteella, että ao. kunnan oloista riippuu, miten suuriksi ne muodostuvat. Tästä huolimatta ja vaikka HM:ssa ei olekaan nimenomaisia säännöksiä, jotka kieltävät pelkkien taloudellisten velvollisuuksien antamisen kunnille, katson, ettei tällainen menettely sovellu HM:n edellyttämään kansalaisten itsehallinnon periaatteeseen. Ensisijaista sen mukaan on paikallisen organisaation kansanvaltaisuus. Silloin kun paikallisen organisaation on oltava valtiollinen, tehtävä on sen luonteinen, että se on myös rahoitettava valtion varoilla. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi poliisin tehtävät. Laillisen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen suojaaminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitäminen ovat epäilemättä »valtion» kannalta katsoen välttämättömiä ja keskeisiä tehtäviä

samalla tavoin kuin lainkäyttö, jonka valtiollista luonnetta ei nykyään aseteta kysymyksenalaiseksi. Poikkeukseksi tästä säännöstä voidaan hyväksyä kuntien velvollisuus osallistua paikallisteiden tienpitoon. Tätä velvollisuutta voidaan hyvin perustella sillä, että paikallisteiden tuottama hyöty tulee ensisijaisesti asianomaisen kunnan jäsenten hyväksi.¹⁰⁷ Se, että tienpidosta huolehtii valtio, johtuu siitä, että maanteiden ja paikallisteiden tienpito on tarkoituksenmukaista hoitaa yhdessä. Vain tämäntyyppisissä poikkeustapauksissa näyttäisi pelkkien rahoitustehtävien antaminen kunnille olevan oikeudellisesti perusteltua.

b) Tärkeimmät kunnille kuuluvat rahoitustehtävät ovat nykyisin vanhan kuntajärjestelmän ajalta periytyneet raastuvanoikeuden ja maistraatin ylläpitäminen, osallistuminen poliisilaitoksen menoihin sekä tulihyuoneistojen kustantaminen. Kaupunkien oikeus periä liikenne- ja satamamaksuja vastaa kuitenkin muodollisesti viimeksi mainittua velvollisuutta, joten se on rasituksena eri asemassa kuin muut tässä mainittu velvollisuudet. Kaikkia edellä mainittuja rahoitustehtäviä on kuitenkin käsiteltävä HM:n tulkinnassa omana ryhmänään sen vuoksi, että ne ovat peräisin vanhan kuntajärjestelmän ajalta, jolloin itse tehtäviäkin, oikeudenkäyttö mukaan lukien, pidettiin kunnallisina. Kaupunkien velvollisuus osallistua poliisilaitosten menoihin perustuu tosin v. 1931 annettuun lakiin. Tämän lain säännökset ovat kuitenkin ennen HM:a syntyneen käytännön mukaisia.¹⁰⁸

Ensimmäinen HM:n voimassa ollessa kunnille annettu rahoitustehtävä oli niiden velvoittaminen kansaneläkelain mukaisten lisäeläkkeiden, nykyisten tukiosien, rahoittamiseen. Tätäkään ei asiallisesti pidetty kuntien uutena velvollisuutena, koska kansaneläkkeiden katsottiin vähentävän köyhäinhoitomenoja.¹⁰⁹ Tällä perusteella rahoittamisen voitiin katsoa olevan kuntien vanha pakollinen tehtävä. Perustelun asiallista paikkansapitävyyttä ei voikaan asettaa kysymyksenalaiseksi. Kuitenkin voidaan todeta, että kunnan velvollisuus suorittaa maksuja kansaneläkelaitokselle on luonteeltaan olennaisesti erilainen kuin huolehtiminen huoltoaputehtävistä kulloinkin voimassa olevien lakien edellyttämällä tavalla.

Sen jälkeen kun työllisyysasiain paikallishallinto valtiollistettiin, kuntien velvollisuudesta osallistua työllisyyden ylläpitämiseen on tul-

¹⁰⁷ Ks. *Aura*, Kylätierasitus ja kysymys sen tasoittamisesta s. 190.

¹⁰⁸ Ks. *Ståhlberg* (1 p.) s. 264.

¹⁰⁹ Ks. HE 1936: 26 s. 24—25.

lut pelkkä rahoitustehtävä. Perinteellisen valtion ja kunnan tehtävienjaon mukaan ei tosin ole epäilystä siitä, etteikö kunnan velvoittaminen työllisyyden ylläpitämiseen voimassa olevan työllisyyslain edellyttämällä tavalla olisi HM:n mukaista.¹¹⁰ Vallitseva tilanne onkin mielestäni tältä osin itsehallintoperiaatteiden vastainen organisaation kohdalla, kuten edellä on esitetty.

b) Kuntien orgaanit huolehtivat, kuten aikaisemmin on mainittu, valtion varoista suoritettavien sosiaalisten avustusten maksamisesta tai maksamiseen liittyvistä osatoimenpiteistä. Kunnat hoitavat siis näihin avustuksiin liittyvät orgaanitehtävät. Itse avustuksista, joista tärkeimmät ovat äitiysavustukset, lapsilisät, erityislapsilisät, lapsiperheiden asumistuki, erilaisten opintojen avustaminen, invalidiavustukset ja sotilasavustukset, kaikki eivät mahdu paikallisiin tehtäviin. Sotilasavustuksia lukuunottamatta avustukset maksetaan ilman yksilöllistä tarveharkintaa. Vain äitiysavustukset ja lapsilisät ovat kuitenkin luonteeltaan tulonsiirtoja, koska ne maksetaan kaikille kysymykseen tuleville tuloihin ja varallisuuteen katsomatta. Muiden avustusten saamisen edellytyksenä on tulojen ja varallisuuden jääminen tietyn, laissa säädetyn minimin alapuolelle. Viimeksi mainitut avustukset eivät ole luonteeltaan tulonsiirtoja samalla tavoin kuin ensiksi mainitut, vaan niitä on pidettävä, niin kauan kuin niiden saamisen edellytykseksi asetettu tulo ja varallisuuden yläraja ei ole kovin korkealla, varsinaisen sosiaalihuollon alaan kuuluvina, tietyn vähimmäiselintason saavuttamista tukevin avustuksina. Tulonsiirtoavustukset jäävät kunnan tehtäväpiiriin ulkopuolelle. Yhteiseksi paikallistehtäväksi ei näet voida katsoa tällaista tulojen tasoitusta, joka kunnallisveroilla rahoitettuna saattaisi kansalaiset kunnittain erilaiseen asemaan. Varsinaisen sosiaalihuollon alaan kuuluvien avustusten säätäminen kunnan velvollisuudeksi on vaikeammin ratkaistavissa. Asiallisesti tällaisten avustusten kuuluminen kunnan toimialaan riippuu siitä, mikä kunkin hetkisten tosiasioiden ja käsitysten perusteella katsotaan paikalliseksi asiaksi. Kun kunnat nykyisin sekä pakollisina tehtävinä että KunL:n mukaisen harkinnanvaraisen toimialansa puitteissa antavat erilaisia ilmaispalveluksia, jotka eivät ainoastaan rajoitu välttämättömän minimielintason saavuttamiseen, ei liene estettä sille, että sosiaalihuollon alaan luettavat avustukset hyväksytään kuntien tehtäväpiiriin kuuluviksi. Raha-avus-

¹¹⁰ Ks. työllisyyslain (28.6.1963/331) 2 luku.

tuksilla ja luontaispalveluksilla on tosin olennainen ero. Yksilön vapauden periaatteelle rakentuvan valtiojärjestyksemme kanssa on kuitenkin sopusoinnussa, että tietyn elintasominimin saavuttamista voidaan tukea myös raha-avustuksin. Kunnallisverorasituksen alueellisen erilaisuuden vuoksi sosiaaliavustusten määrääminen kuntien pakolliseksi tehtäväksi ei kuitenkaan hyvin sovellu kansalaisten itsehallinnon periaatteeseen. Tämän vuoksi olisin taipuvainen katsomaan, ettei sosiaaliavustuksia voida määrätä kuntien pakollisiksi tehtäviksi.

Vaikka sotilasavustukset maksetaan yksilöllisen tarveharkinnan perusteella, niiden maksaminen ei kuulu HM:n mukaiseen kunnan tehtäväpiiriin. Sotilasavustusten tarve johtuu näet valtion tehtäväpiiriin liittyvästä syystä.¹¹¹

15. Paikallisten tehtävien hoitaminen kuntainliittojärjestelmän puitteissa

Ylemmänasteisen itsehallinnon korvaavan kuntainliittojärjestelmän puitteissa kunnat osallistuvat sellaisten tehtävien rahoittamiseen ja välillisesti myös orgaanitehtävien hoittamiseen, jotka suoritetaan kuntaa suuremmissa puitteissa. Tämän järjestelyn perustuslainmukaisuutta ei voi asettaa kysymyksenalaiseksi. Näin ei ole milloinkaan tehty ja järjestelmä on jo tavanomaisoikeudellisesti vakiintunut. Kuntainliittojärjestelmän soveltuminen kunnalliseen itsehallintoon voidaan kyllä periaatteellisesti asettaa kysymyksenalaiseksi nimenomaan rahoitusvelvollisuuden osalta. Tosin voidaan sanoa, että kuntainliittojen toimesta hoidettavat tehtävät ovat paikallistehtäviä, jotka tarkoituksenmukaisuussyistä on siirretty suuremmissa puitteissa hoidettaviksi. Kun toisaalta paikalliset tehtävät määräytyvät sen mukaan, missä portaassa ne on suoritettava, voidaan katsoa, että tehtävät, jotka on suoritettava kuntaa laajemmissa puitteissa, ovat lakanneet olemasta sellaisia paikallisia tehtäviä, joiden suorittamiseen kunnat voidaan velvoittaa. Muodollisesti tämä huomautus voidaan kohdistaa ainoastaan sairaanhoidon 1940- ja 1950-luvuilla tapahtuneeseen siirtämiseen valtiolta kuntainliitoille,

¹¹¹ Tällaisen avustuksen antaminen kuului kyllä ennen HM:a kunnan tehtäviin. Ks. *Hermanson* s. 274 ja *Ståhlberg*, Asetus s. 56. Vuodesta 1919 nämä avustukset on maksettu valtion varoista. Ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 144—145.

koska kysymyksessä ei tältä osin ollut HM:a säädettyä olemassa olleiden kuntien tehtävien uudelleen organisoiminen. Oikeudellista estettä tehtävien valtiollistamiselle ei kuitenkaan ole. Ylemmänasteisen itsehallinnon järjestämistä ja tehtävien siirtämistä sille puolestaan nimenomaan edellytetään HM 51,2 §:ssä.

16. Yleisiä toteamuksia kuntien pakollisista tehtävistä

Kuntien velvoittaminen edellä selostetuissa rajoissa paikallisiksi tehtäviksi katsottavien orgaani- ja rahoitustehtävien hoitamiseen on poliittisen harkinnan kysymys. HM:sta ja Suomessa vallinneista käsityksistä ei saa tukea sille oikeuskirjallisuudessamme esitetylle väitteelle, että pakollisten tehtävien antamisessa kunnille olisi oikeudellisia rajoja tai rajoituksia. Kunnallisen itsehallinnon ideana on tosin yleisesti pidetty kuntien mahdollisimman suurta riippumattomuutta. Oikeudellisesti tämä vaatimus näyttää kuitenkin perustuvan vierasperäisiin teorioihin valtion ja kunnan vastakkaisuudesta, mille käsityksille Suomen oikeudesta ei saa tukea. Osaksi vaatimus on poliittinen ja peräisin liberalistisista opeista, jotka vaativat mahdollisimman suurta vapautta valtiosta. Kunnan sidottuisuuden, riippumattomuuden ja riippuvuuden, määrä on HM:n kannalta poliittisen harkinnan kysymys, jonka määrää yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toimiva lainsäätävä. Lainsäätävä näyttää sitä paitsi suuressa määrin olevan käytännön välttämättömyyksien sitoma. Kunnan mahdollisimman suuresta riippumattomuudesta oikeuspoliittisena tavoitteena on Suomessa jatkuvasti tingitty nykyisen kuntajärjestelmän alusta alkaen. Selvästi periaatteesta on luovuttu itsenäisyyden jälkeen, jolloin lainsäädäntökoneiston päästyä toimintaan pyrkimykset tietyn minimielintason turvaamiseksi alettiin katsoa kuntien ensisijaiseksi tehtäväksi. Näin ollen voidaan sanoa, ettei kuntien riippumattomuusideologia itsearvona ole milloinkaan sisältynyt HM:n säännöksiin. Nykyisin ei ole perusteita kuntien vapauden asettamiselle kansalaisten itsehallinnon tavoitteeksi, vaan kuntienkin hallinto on, kuten hallinto yleensä, tiettyjen tarkoitusten saavuttamisväline. Tämän toteaminen ei tietenkään merkitse HM:n edellyttämästä kuntien asemasta luopumista tai sen väheksymistä.

Kun kunnille määrätään pakollisiksi ne tehtävät, joita yleisesti pidetään tärkeimpinä, kunnan orgaanien toimintavapauden rajoitta-

minen on suurimmalta osin vain muodollista. On näet lähdettävä siitä, että pakolliset tehtävät ovat ensisijaisia kaikissa kunnissa. Käytännössä lainsäätäjän toimivallan rajoittamista olisi mahdoton toteuttaa, koska tämä edellyttäisi luopumista niistä nykyaikaisen valtion keskeisistä periaatteista, joiden mukaan jokaisella kansalaisella on oikeus »sosiaaliseen turvallisuuteen» ja valta, »ottaen huomioon kun-kin maan organisaatio ja voimavarat, saada nauttia taloudellisia, yhteis-kunnallisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, jotka ovat välttämättömiä hänen ihmisarvolleen ja hänen henkilöytensä kehittymiselle» (Ihmisoikeuk-sien yleismaailmallinen julistus 22 artikla).

17. Kunnallisten suoritusten ylärajan määrittäminen

a) Eräissä tapauksissa kuntien toiminnan sääntelyyn liittyy kunnallisten suoritusten enimmäismäärää koskevia rajoituksia. Näiden sallittavuutta tutkittaessa on otettava huomioon, että kunnan omaharkintaisella toiminnalla on ollut kuntajärjestelmän alusta alkaen kunnallistaista ilmenevät oikeudelliset rajat. Näin ollen erityislakien rajoitukset eivät kohdistu kunnan orgaanien olemukselliseen toimintavapauteen, eivätkä tämän vuoksi ole HM:n edellyttämän kansalaisten itsehallinnon vastaisia. Toisaalta HM edellyttää, kuten edellä on todettu, että kunnilla on vapaaharkintainen alue, johon lähtökohtaisesti sisältyy myös se, että niiden orgaanit saavat itsenäisesti harkita, miten laajalti ja millä tavoin kuntien toimialaan kuuluvat tehtävät on suoritettava. HM:n edellyttämää vapaaharkintaista aluetta ei tietenkään saa supistaa yksityistä hallinnonala koskevista erityissääöksissäkään.

Kuntien tehtäviä koskevat velvollisuudet ovatkin yleensä vähimmäis-velvollisuuksia. Tehtävien suorittamista on sen sijaan monissa tapauksissa rajoitettu, mitä on pidettävä, jos se on asiallisesti perusteltavissa, sallittuna.¹¹²

b) Oman ryhmänsä rajoituksista muodostavat ne kunnan suoritusten yläraja koskevat säännökset, jotka liittyvät lakisääteisiin valtion-apuihin. Näiden motiivina on valtion kustannusosuuden pysyttäminen lain edellyttämässä tasossa. Ne eivät estä kuntaa lisäämästä pal-

¹¹² Tällaisia rajoituksia on melkein kaikissa kunnan tehtäviä koskevista erityissääöksissä.

veluksiaan tämän tason yläpuolelle, mutta tason ylittämisen on tapahduttava yksinomaan kunnan kustannuksella.¹¹³

c) Eräissä tapauksissa lainsäädännössämme on kuitenkin asetettu kuntien toiminnalle ehdottomia itsenäisiä rajoituksia. Näistä voidaan ensiksi mainita kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkeistä (1. 7. 1957/248) annetun lain 43 §, jonka mukaan kunta (samoin kuin muu koulun omistaja) saa omista varoistaan määrätä maksettavaksi kansakoululaitoksen viranhaltijoille suurempaa palkkaa kuin laissa on säädetty vain poikkeustapauksessa valtioneuvoston luvalla.¹¹⁴ Laissa siis rajoitetaan kunnan orgaanien oikeutta ns. kunnanpalkan määräämiseen ja asetetaan näin enimmäisrajoitus kunnan tehtäväpiiriin epäilyksittä kuuluvan tehtävän suorittamisessa. Rajoituksen sallittavuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota seuraaviin näkökohtiin. Opettajat eivät ole tehtäviltään eivätkä asemaltaan itsehallintoa edustavia. Rajoitukset eivät siis tältä osin kohdistu kunnan aseman olennaisiin osiin. Sen sijaan säännös merkitsee kunnan elinten toimivallan rajoittamista. Rajoitus kohdistuu näiden oikeuteen kilpailla opettajista lakisääteistä palkkaa korkeammilla palkoilla. Rajoituksia voidaan puoltaa työmarkkina- ja palkkauspoliittisilla tekijöillä. Opetuksen alueellisen samanlaisuuden kannalta voi olla merkityksellistä, etteivät varakkaat kunnat voi kilpailla ylipalkoilla pätevimmistä opettajavoimasta. Vähävaraiset kunnat, joiden mahdollisuudet kilpailla työvoimasta ovat muutenkin heikommät, olisivat vapaassa kilpailussa vailla mahdollisuuksia tai joutuisivat kilpailemaan yli varojensa, mikä puolestaan lisäisi painetta valtion kustannusosuutta kohtaan.¹¹⁵

¹¹³ Ks. esim. kansakoululain (1. 7. 1957/247) 16,3 § ja L kunnallisista terveys-sisarista (31. 3. 1944/220) 16 §.

¹¹⁴ Tällaiseksi säännös muutettiin 13. 6. 1967/277 annetulla lailla.

Alkuperäisen säännöksen mukaan »kunta tai muu koulun omistaja voi määrätä maksettavaksi suurempaa palkkausta ja eläkettä, kuin edellä tässä laissa on säädetty, jos sitä on pidettävä kohtuullisena ja koulutoimen kannalta taroituksen mukaisena.»

¹¹⁵ Rajoitusta perusteltiinkin sillä, että se oli osoittautunut »palkkauspoliittisesti epäteveeksi». Ks. HE 1967: 60 s. 1.

Suviranta, Kunnallisen menettelytapalain säätämisjärjestyksestä s. 199—201, on sitä mieltä, että »jos perustuslain katsotaan turvaavan kunnallisen itsehallinnon laajuuttakin, on minusta lähellä katsoa, että itsehallinto-oikeutta voidaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä rajoittaa tietyn kunnallispalvelusten minimitasen turvaamiseksi, muttei kunnan estämiseksi antamasta tietyn maksimitason

Rajoitus koskee vain palkan määrää. Laissa ei rajoiteta kunnan oikeutta palkata omilla varoillaan useampia opettajia kuin kansakoululaki edellyttää.

Vastaavia palkan määrää koskevia rajoituksia ei ole kuntien muiden viranhaltijoiden kohdalla. Itsehallintohenkilökunnan palkkausta ei ainkaan normaalioloissa voidaankin näin rajoittaa.^{115a}

d) Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (30.4.1964/202) mukaan kuntien on järjestettävä viranhaltijoittensa ja työntekijöittensä eläketurva julkisoikeudellisessa kuntien eläkelaitoksessa. Laki vaatii työntekijäin eläkelain suuruisen vähimmäiseläketurvan ja sallii kunnan järjestää lisäeläketurvan, joka lain 3 §:n mukaan voidaan rajoittaa kahden tai useamman järjestelmän mukaiseksi. Kunnan orgaanien päättävävaltaa on siis rajoitettu kahdessa suhteessa. Kuntien on järjestettävä eläketurvansa tätä tarkoitusta varten perustetussa eläkelaitoksessa, eikä niillä tässä suhteessa ole sellaista valintamahdollisuutta kuin yksityisillä työnantajilla. Tätä rajoitusta voidaan perustella sillä, että kysymyksessä on julkisten, verotuksella koottujen varojen käyttö, minkä vuoksi varojen käyttäminen pakollisiin eläkkeisiin on keskitettävä laitokselle, jonka toiminnassa ei ole yksityistaloudellisia tavoitteita. Sitä paitsi yksityisoikeudellinen eläkejärjestelmä ei sopisi hyvin kuntien palveluksessa olevien henkilöiden eläketurvan järjestämiseen. Toisaalta on kuntien pienuuden ja niissä tapahtuvien muutosten vuoksi oikein,

ylittäviä palveluksia. Onkin myönnettävä, että rajoitus ei hyvin sovellu HM:n mukaiseen kunnan asemaan.

Suvirantakin pitää rajoituksen tavoitteita hyväksyttävänä, mutta katsoo, ettei tällä seikalla ole merkitystä rajoituksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Suviranta näyttää olevan sitä mieltä, että jos tällainen rajoitus hyväksytään, kunnan palkan kieltämisen aiheena voisi olla myös huoli kunnallisen verorasituksen kasvusta. Mielestäni rinnastus ei ole asianmukainen, koska nämä tavoitteet ovat kokonaisuuden kannalta katsoen täysin erilaisia.

Suviranta arvelee, että kunnanpalkkajärjestelmän rajoittamista voitaisiin puolustaa sillä, että kansakoululaitosta ei voida, HM 80,1 §:n mukaan jättää lailla säätämisen ulkopuolelle kunnan yleiseen toimialaan. HM 80,1 §:llä ei kuitenkaan ole Suvirannan arvelemaa merkitystä. Sillä näet siirrettiin kansakoululaitoksen järjestysmuodon perusteet asetuksella säätämisen piiristä lainsäätäjän kompetenssiin. Ks. Perustuslakikomitean mietintö s. 44.

^{115a} Lait eräiden kaupungeilta ja kauppaloilta palkkaa saavien viran- ja toimienhaltijain palkkausten vähentämisestä vuoden 1933 ja vuoden 1934 aikana (367/1932 ja 354/1933) antoivat kunnan orgaaneille mahdollisuuden palkkausten vähentämiseen.

ettei kunnille ole jätetty mahdollisuutta järjestää eläkkeitä samalla tavoin kuin valtion eläkelaisissa edellytetään eli siis siten, että eläkkeet maksettaisiin välittömästi kunkin kunnan varoista. Toinen rajoitus koskee eläkkeiden järjestämismahdollisuutta ja estää kunnallisessa eläkesäännössä määrättyjen järjestelmien edellyttämiä eläkkeitä suuremman eläketurvan järjestämisen. Jos tätä rajoitusta perustellaan eläkelaitoksen toiminnan tarkoituksenmukaisuudella, sitä voidaan pitää sallittuna.¹¹⁶ Jos rajoituksen tavoitteena sen sijaan olisi kuntien eläkkeenmääräämismahdollisuuksien rajoittaminen yhdenmukaisuuden aikaansaamiseksi eri kuntien eläkkeissä sitä tuskin voitaisiin hyväksyä.¹¹⁷ Rajoituksen sallittavuuden kannalta merkitystä on annettava sillekin, ettei kunnallisista eläkkeistä ole säädetty valtion orgaanien antamissa päätöksissä vaan kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunnan, jossa tosin on myös viranhaltilain ja työntekijäin edustajat, antamassa eläkesäännössä. Tosin tämänkin järjestelmä merkitsee yksityisten kuntien määräämismahdollisuuden epäämistä, mutta se kuuluu kuitenkin muille kuin valtion orgaaneille. Eläkelaki ei rajoita ylimääräisten eläkkeiden myöntämistä. Tämä todetaan nimenomaan lain 19 §:ssä, mutta asia olisi ilman tätä säännöstäkin selvä. Ylimääräisten eläkkeiden myöntämiskieltoa ei voitaisi säätää yksinkertaisessa lainsäätämisyksikössä.

e) Virkamiesoikeudellinen kehitys on ilmeisesti johtamassa siihen, että kuntienkin viranhaltijain palkkojen määräämisessä siirrytään aikaisemmasta yksipuolisesta määräämisjärjestelmästä sopimusmenetelyyn. Voidaanko tämä muutos toteuttaa yksinkertaisessa lainsäätämisyksikössä? Sehän rajoittaa kunnan orgaanien nykyistä oikeutta määrätä viranhaltijain palkoista. Vastaus kysymykseen on tästä huolimatta myöntävä. Nykyistä järjestelmää ei näet voi pitää välttämättömänä kunnan ja sen viranhaltijain suhteen järjestämisen muotona. Se on omaksuttu organisaatioperiaatteeksi aikana, jolloin vallinneiden käsitysten mukaan julkiset yhteisöt määräisivät yksipuolisesti virkamiestensä palkat. Samoin kuin kuntien organisaatiota yleensäkin voidaan kuntien ja niiden virkamiesten suhteiden määräämisperiaatteita muut-

¹¹⁶ Perustelujen mukaan järjestelyn motiivi oli tämä. Ks. HE 1963: 104 s. 3.

¹¹⁷ *Suviranta* alav. 115 mainitussa kirjoituksessaan s. 200—201 pitää tätä rajoitusta periaatteellisesti suurempana kuin kunnanpalkan käyttämisoikeuden rajoittamista, koska se koskee myös kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa tehtävissä toimivia. Säännöksen käytännöllinen merkitys kunnallisen itsehallinnon rajoittajana on kuitenkin *Suvirannan* mielestä vähäinen.

taa olosuhteiden ja käsitysten muututtua. Järjestelmän muutos edellyttää aina voimassa olevien normien muuttamista. Kunnan organitkaa eivät voi sitä tehdä nykyisten säännösten voimassa ollessa. Sopimusperiaate on epäilyksittä nykyisten olojen ja vallitsevien käsitysten mukainen.¹¹⁸ Kysymyksessä on itse asiassa vain kuntia ennestään työsuhteen ehtojen määräytymisessä koskevan työehtosopimusjärjestelmän periaatteiden ulottaminen virkamiehiin. Askel tähän suuntaan on otettu jo kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta v. 1944 annetussa laissa (26. 5. 1944/389), jonka 1 §:n mukaan kunnan viranhaltijoilla on oikeus neuvotella kunnan viranomaisen kanssa periaatteellisista tai muutoin yleislounteisista virkaanottamista, virka- ja työsuhdetta sekä palkkausta koskevista asioista rekisteröidyn ja neuvottelukelpoiseksi hyväksytyn yhdistyksen välityksellä. Tämän lain nojalla ei kuitenkaan voida tehdä kuntaa sitovia sopimuksia.

f) Tässä yhteydessä on lopuksi mainittava niistä minimivaatimuksista, jotka kuntien on virkasuhteen ehtojen osalta täytettävä. Vaikka nämä ovatkin kunnille asetettuja velvollisuuksia, ne organisaatioon liittyvinä ovat olennaisesti eri asemassa kuin pakolliset tehtävät ja kuuluvat systemaattisesti samaan ryhmään kuin tässä mainitut organisaatioon liittyvät enimmäisrajoitukset. Eläketurvan järjestämisvelvollisuus on tähän ryhmään kuuluva toinen vähimmäisvelvollisuus. Toinen on v. 1939 kunnan ja muun julkisen yhdyskunnan viran- ja toimenhaltijain vuosilomasta eräissä tapauksissa annettuun lakiin (21. 4. 1939/111) perustuva kuntien velvollisuus antaa viranhaltijoilleen vähintään niin pitkä vuosiloma kuin työntekijäin vuosilomalaissa on säädetty. Näiden velvollisuuksien HM:n mukaisuutta ei voi asettaa kyseenalaiseksi, koska HM:n kunnan asemaa koskevat säännökset eivät aseta kuntia eri asemaan palveluksessaan olevien henkilöiden vähimmäissosiaaliturvaan nähden. Vallitsevien olojen ja yleisesti hyväksytyjen käsitysten mukainen vähimmäisturvan lisääminen nykyisestä voi luonnollisesti tapahtua samassa järjestyksessä.

18. Kunnan toimiala

a) Kunnan toimipakolle käänteisiä ongelmia aiheuttaa kunnan toimiala eli kysymys siitä, millainen harkinnanvarainen toimintapiiri

¹¹⁸ Tällöin on tietenkin edellytettävä, että määräämisvalta työnantajapuolella on kunnalla tai kuntia edustavilla järjestöillä.

kuuluu kunnille HM:n mukaan. Tähänkin kysymysryhmään vastattaessa on muistettava, että kunta on oikeusjärjestyksessä organisoidun kokonaisuuden osa. Vastaus on tämän vuoksi etsittävä oikeusjärjestyksestä, ei siis kunnan olemuksesta tai sen olemuksellisesta suhteesta valtioon. Kunnan toimialan määräytymistä on tarkasteltava relaatiossa yksityinen—kunta—valtio.

Välittömän julkisen vallan käyttämiseen kunnan orgaaneilla ei ole ollut yleistä oikeutta eikä HM:kaan sitä näin ollen voi edellyttää.

Aikaisemmin asetettiin kysymyksenalaiseksi jopa sekin, voidaanko kunnan orgaaneille edes uskoa julkisen vallan käyttämistä.¹¹⁹

Näistä epäilyksistä on kuitenkin myöhemmin luovuttu.¹²⁰ Voitaneen edellyttää, että niissä tapauksissa, joissa muille paikallisille viranomaisille kuin poliisille on annettava julkisen vallan käyttöä, se annetaan paikallisista tehtävistä huolehtiville kunnan orgaaneille.

b) Kunnan orgaaneille kuuluva yleinen julkisen vallan käyttäminen käsittää KunL:n mainitsemat normien (kunnallissääntöjen) antamisen ja kunnan yleisen toimialan edellyttämän verotusoikeuden. Normien antaminen ja yleisen toimialan puitteissa toimiminen sisältää relaatiossa valtio—kunta vapauden valtion orgaaneihin nähden, mitä aikaisemmassa teoriassa on pidetty ratkaisevana ja ongelmallisempuna. Kysymystä voidaankin tarkastella tässä relaatiossa, mutta ratkaisevina kansanvaltaisessa valtiossa ja kokonaisvaltaisessa järjestelmässä ovat kunta—kunnan jäsen relaatioon kuuluvat tekijät. Oikeusjärjestyksen kannalta katsoen normienantamiskompetenssin ja yleisen toimialan kuuluminen kunnan orgaaneille merkitsee kompetenssin jakoa relaatiossa valtio—kunta—yksityinen. Kunnan orgaanien normikompetenssin rajat ovat HM 2,2 ja 28,1 §:ssä. Niiden normien antaminen, jotka kuuluvat »lainsäädäntöön», ei kuulu kunnille eikä sitä edes voida niille antaa. Kunnan orgaaneille jää vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämistä koskevien normien antaminen, joka perinteellisesti onkin luettu hallintoon.¹²¹

¹¹⁹ Ks. *Aura*, Kunnalliset lautakunnat s. 67.

Ks. myös *Willgren* s. 208—209, jonka mukaan tällainen kompetenssi kuuluu käsitteellisesti valtiolle.

¹²⁰ Laajin julkisen vallan käyttöoikeus kuuluu terveydenhoitolautakunnalle terveydenhoitolain (27.8.1965/469) mukaan.

¹²¹ Ks. *Ståhlberg* s. 318—319.

c) Sitä, edellyttääkö HM, että kunnilla on oikeus antaa kunnallissääntöjä, joita koskeva säännös nyt on KunL 12 §:ssä, ja/tai sitä, että pakolliset paikalliset järjestyssäännöt on kuntien orgaanien annettava, ei ole helppo sanoa. Kuntien normikompetenssista on oikeuskirjallisuudessaakin esitetty eriäviä käsityksiä. *Hermanson* on katsonut sen kuuluvan kuntien talous- ja järjestysasioihin,¹²² kun taas *Ståhlberg* näyttää olevan sillä kannalla, että normien antaminen ei luonnostaan kuulu kunnille.¹²³ *Hermansonin* käsitystä voidaan perustella jo ennen nykyistä kuntajärjestelmää syntyneellä ja sen jälkeisellä yhdenjaksoisella käytännöllä. *Ståhlbergin* käsitystä, jonka taustalla näyttää olevan ajatus kunnan luonnollisesta, oikeusjärjestyksen ulkopuolisesta toimialasta, voidaan puolestaan puolttaa sillä, ettei normien antamisvalta ole kuntien kannalta — paikallisista syistä — erityisen merkityksellistä. Paikallisten erojen vähentyessä kunnallissääntöjen merkitys jatkuvasti vähennee ja yhdenvertaisuusperiaate vaatii yhdenmukaisia normeja ainakin samantyyppisissä kunnissa. Kehitys onkin kuntien keskusjärjestöjen mallisääntöjen vaikutuksesta johtanut siihen, että useimpien paikallisten järjestyssääntöjen kunnallisuus on luonteeltaan muodollista.

Normikompetenssin kuulumista kuntien tehtäväpiiriin voi tuskin kuitenkaan ratkaista joko-tahi periaatetta noudattaen, vaan kysymykseen on annettava vastaus tilanteittain ja ottaen huomioon tässäkin hallintojärjestelmämme kokonaisvaltaisuuden. Tästä lähtien kuntien normikompetenssin osalta voidaan HM:n kansalaisten itsehallintoon sisällyttää seuraavat periaatteet. Valtiollisten ja kunnallisten normien välillä ei ole laatueroa siinä mielessä, että normit eivät voisi siirtyä kompetenssiapiiristä toiseen. Näin ollen niin pakollisina kuin harkinnanvaraisinakin kunnallissääntöinä annetut normit voidaan siirtää valtion normiorganien annettaviksi. Annetaanko normit tällöin laissa vai asetuksessa riippuu valtion orgaanien kompetenssijaosta. Siirto voi tapahtua myös toiseen suuntaan eli siis valtion orgaaneilta kunnan orgaaneille. Kunnittain yksilöllisten, yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien säännösten antaminen kuuluu sen sijaan kuntien orgaaneille. Tämä näyttäisi edellyttävän, että kunnilla on KunL 12 §:ssä nykyisin säädetty normikompetenssi.¹²⁴

¹²² Ks. *Hermanson* s. 271–272.

¹²³ Ks. *Ståhlberg* s. 271.

¹²⁴ *Makkonen*, *Säädösvalta* s. 112–115 on sitä mieltä, ettei säädösvalta sisälly

d) Tärkein kansalaisten itsehallinnon harkinnanvarainen kompetenssi sisältyy kuitenkin KunL 4 §:ssä nykyisin säädettyyn kunnan toimialaan, kuntien oikeuteen hoitaa »lain mukaan ja lain muutoin säättämissä rajoissa yhteiset talous- järjestys- ja muut asiansa», minkä oikeuden julkisen vallan ilmenemismuotona ja välttämättömänä edellytyksenä on kuntien oikeus verottaa jäseniään. Muuta julkisen vallan käyttöä ei sisälly tähän yleiseen toimialaan, minkä puitteissa toimiminen on luonteeltaan yksityisoikeudellista. Epäilystäkään ei ole siitä, että yleinen toimiala sisältyy välttämättömänä osana HM:n edellyttämään kansalaisten itsehallintoon siinä laajuudessa, missä se nykyisin on ja missä se on ollut koko nykyisen kuntajärjestelmämme ajan. Yleinen toimialahan sisältää yleisen oikeuden ryhtyä niihin toimenpiteisiin, jotka kullakin hetkellä ovat sellaisia, mitä tarkoitetaan sanonnalla »yhteiset talous- järjestys- ja muut hallintoasiat.» Tätä kompetenssia ei voida rajoittaa lailla tai sitä alemmanasteisilla normeilla taikka muillakaan tavoin, tulkinnalla tai luettelemalla lain perusteluissa, mitä yleiset asiat ovat.¹²⁵ Säännöksen sanamuotoa voidaan tietenkin muuttaa, kunhan se asiallisesti säilyy entisellään. Toisaalta yleistä toimialaa ei voitane tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä asiallisesti laajentaakaan. Itse kuntajärjestelmään sisältyy näet se edellytys, että kunnan toimialaan kuuluvaa tehtävää on voitava pitää kuntalaisten yhteisenä. HM:n edellyttämä valtio- ja yhteiskuntajärjestelmämme puolestaan estää yleisen toimialan laajentamisen hallinnon ulkopuolelle sille alueelle, mikä kuuluu yksityiseen sektoriin. Eri asia on, että julkisen ja yksityisen sektorin välinen raja näyttää oikeusjärjestyksemme mukaan olevan liikkuva, ts. kulloisistakin oloista ja osittain myös kullakin hetkellä vallitsevista käsityksistä riippuva.

19. Kunnan verotusoikeus

a) Kunnan yleisen toimialan välttämätön edellytys on, että kunnalla on mahdollisuus saada sen puitteissa itselleen ottamiensa tehtä-

kunnan aseman perustuslainsuojaan. Hänen lähtökohtansa ei ole samalla tavalla holistinen kuin tässä tutkimuksessa.

¹²⁵ Vrt. Kunnan toimiala-komitean mietintö, Km 1964: A 2 s. 12—13, jossa pohditaan yleisen toimialan tarkempaa sääntelemistä sekä sen supistamista ja laajentamista, mutta ei mainita, asettaako HM rajoja näille muutoksille, ja s. 39,

vien suorittamiseen tarvittavat varat. Tähän antaa mahdollisuuden kuntien oikeus verottaa jäseniään eli tarkemmin sanottuna määrätä oikeudellisista rajoituksista menoja, jotka peitetään kunnan jäsenille ao. järjestyksessä määrättävinä kunnallisveroina. Kuntien verotusoikeuden perustuslainsuoja on tullut keskustelun kohteeksi presidentti *Kekkosen* esitettyä v. 1965 kuntien verorasituksen erilaisuuden ja sen aiheuttaman kansalaisten eriarvoisuuden vuoksi äärimmäisen kysymyksen: »eikö näin epätasaisesti toteutuvasta kunnallisverojärjestelmästä olisi oikeudenmukaisuuden nimessä luovuttava ja varat kuntien tehtävien täyttämistä varten kannettava tulo- ja omaisuusveron yhteydessä?»¹²⁶ *Kekkonen* ei esityksessään ottanut kantaa siihen kysymykseen, missä järjestyksessä ehdotus olisi toteutettava. Ehdotuksen johdosta esitetyissä, säätämisyjärjestystä koskeissa käsityksissä on huomatakseni oltu yksimielisiä siitä, että muutos voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹²⁷ Tämä onkin edeltä ilmenevistä syistä itsestään selvää.¹²⁸ Kuntien verotusoikeuden lakkauttaminen voisi tulla kysymykseen vain sillä edellytyksellä, että kuntien käytettäväksi annetaan yleisen toimialan toteuttamiseksi varat esim. valtion varoista. Tällainen vaihtoehto lienee kuitenkin vain teoreettinen, koska sen mukainen järjestelmä lienee käytännössä mahdoton toteuttaa.

b) Kunnan verotusoikeuden sisältönä on oikeus saada kunnan jäseniltä veroja se määrä, että niillä kunnan muiden tulojen lisäksi voidaan peittää kaikki kunnan lakisidonnaiset ja harkinnanvaraiset menot. Kun kunnallisvero on jakovero, vaatimus edellyttää, että veroäyrin hinnalle ei aseteta ylärajaa. Niinikään siihen lienee sisällytettävä se, että kunnan jäsenten ja kunnalle verovelvollisten piiriä ei olennaisesti rajoiteta siitä, mitä se on nyt ja on ollut koko nykyisen kuntajärjestelmän

jossa ehdotetaan, että lain perusteluissa annettaisiin eräin osin sitovat ohjeet sen ratkaisemisessa, millaisia asioita on pidettävä yhteisinä. Tällainen menettely ei mielestäni hyvin sovellu kunnan toimialan yleisyyteenkään.

¹²⁶ Ks. *Kekkonen*, Kunnallinen itsehallinto ja verorasituksen tasaaminen s. 376.

¹²⁷ Ks. *Merikoski*, Kunnallinen itseverotusoikeus sisältyy jo nyt perustuslakiin ja *Sipponen*, Asian tutkiminen eduskunnassa perusteltua.

¹²⁸ Ruotsin ja Suomen oikeuden mukainen kuntien päättävien elinten oikeus määrätä menoja vapaasti valtion organista riippumatta ja peittää nämä menot kunnallisverolla on kansainvälisesti katsoen ainoalaatuinen ilmiö, huomauttaa *Länsdemokratiutredningen*. Ks. SOU 1965: 54 s. 46.

Sillä, että kunnilla ei yleensä ole vapaata verotusoikeutta, ei näin ollen voi perustella sen lakkauttamista Suomessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

ajan. Kunnallisverovelvollisten piirin rajoittaminen esim. luonnollisiin henkilöihin merkitsisi ainakin nykyisissä oloissa kuntien verotusoikeuden olennaista asiallista supistumista ja näin myös kunnan orgaanien toimimismahdollisuuksien välillistä rajoittamista.

c) Kunnallisverotus on relaatiossa julkinen valta — yksityinen samanluonteista kuin muukin verotus. Kun kuntien verotusoikeus Suomessa perustuu oikeusjärjestykseen, ei ole asiallista syytä pitää sitä oikeudellisesti erilaisena kuin valtion verotusoikeutta. HM:n verotusta koskevat säännökset ovat tosin sen valtiontaloutta koskevassa luvussa, mutta tästä lakiteknillisestä seikasta ei voi tehdä siitä johtopäätöstä, että kunnallisverotus olisi HM:ssa nimenomaan tahdottu jättää sen verotusta koskevien säännösten ulkopuolelle. HM:n verotussäännösten systematisointia on pikemminkin pidettävä vanhaan perustuslakitraditioon perustuvana huomaamattomuutena, mihin lienee vaikuttanut osaltaan se, että HM:a säädettäessä oli esillä nimenomaan valtion orgaanien julkisen vallan käyttäminen sekä niiden keskinäiset suhteet siinä. Valtiopäiväjärjestyksen lainsäätämisyjärjestystä koskevissa säännöksissä ei olekaan rajoituksia verolainsäätämisen kohdalla. Se, että kunnallisverotusta koskevat säännökset ovat yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetussa laissa ja niiden muutokset käsitellään samassa järjestyksessä, johtunee niiden sijoittamisesta alkuaan kunnallislakeihin. Ilmeistä on, että nykyistä kuntajärjestelmää säädettäessä ja kunnallislakeja muutettaessa ennen HM:a, kuntien verotusoikeus nähtiin valtionverotuksessa erillisenä kysymyksenä, mikä johtui valtion budjettivallan kuulumisesta hallitsijan kompetenssiin, kuntien verotuksen alkeellisuudesta ja siihen liittyvistä varhaisemmista realiteeteista sekä valtion ja kunnan tehtävien suhteellisen selvästä erillisyydestä ja erilaisuudesta. Kaikissa näissä suhteissa tilanne on täysin muuttunut. Tästä syystä varsinaiset vero- ja verotusnormit, jotka ovat 1873 KKunL:ssa ja 1898 MKunL:ssa sekä verotuslaissa, eivät kuulu HM:n mukaiseen kuntien itsehallinnon alaan, vaan niitä säädettäessä on noudatettava verotusta koskevia yleisiä periaatteita.¹²⁹

d) Muut kunnille tulevat verot ja maksut eivät nähdäkseni sisälly HM:n suojaamaan kansalaisten itsehallintoon. Ne eivät näet ole välttä-

¹²⁹ Kunnallisverotuksen, myös aineellisen, yhdistäminen valtionverotukseen on ollut suunnitteilla 1800-luvulta lähtien. Yhdistämisessä ei ole nähty oikeudellisia epäilyjä. Ks. Lvk 1934: 2 s. 55—56 ja Km 1961: 4 s. 61—69.

mättömiä tai edes olennaisia HM:n mukaiselle kansalaisten itsehallinnolle.

20. Eroavuudet eri kuntatyyppien asemassa

a) Eri kuntatyyppien, kaupunkien, kauppaloiden ja maalaiskuntien asema on eräissä suhteissa toisistaan poikkeava. Yksityisten asemassa välittömästi ilmenevät eroavuudet sivuutetaan tässä yhteydessä¹³⁰ ja huomio kiinnitetään vain niihin erilaisuuksiin, jotka ilmenevät kuntien organisaatiossa ja niiden tehtävissä tai ulottuvat kuntien varallisuuspiiriin. Eri kuntatyyppien organisatorinen erilaisuus on pääosiltaan peräisin nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta. Kaupunkien ja maalaiskuntien organisaation suurimmat erilaisuudet liittyvät siihen, että kaupungeissa, ns. uusia kaupunkeja lukuunottamatta, kuuluu kuntien ylläpitämille raastuvanoikeuksille ensimmäisen asteen siviili- ja rikoslainkäyttö ja että niissä on maistraatti, joka organisatorisesti on kunnan viranomainen, julkisena hallintoviranomaisena sekä tuomioistujana talous- ja järjestysasioissa. Kauppaloissa vastaavana viranomaisena on järjestysoikeus. Raastuvanoikeuden ja maistraatin asema liittyy kaupunkien vanhoihin erioikeuksiin. HM 50 ja 51 § eivät sen sijaan edellytä tuomioistuinten kunnallisuutta.

b) Kaupungeissa on myös eräitä muita hallintotehtäviä varten kunnalliset viranomaiset. Tärkeimmät näistä ovat kiinteistöinsinööri, joka suorittaa eräitä maanmittaustoimituksia kaupungin alueella,¹³¹ ja kansakouluntarkastaja.¹³² Kaupungin alueella suoritettavien maanmittaus-toimitusten kuuluminen kunnalliselle viranomaiselle on myös peräisin nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta, jolloin kaupungin alue erottamattomasti liittyi kaupunkiominaisuuteen. Nykyisin tätä erityisperustetta ei ole. Se, että kansakouluntarkastaja tehtiin kaupungissa kunnalliseksi, lienee johtunut valtion kouluorganisaation puutteellisuudesta ja kyvyttömyydestä kehittää sitä riittävän nopeasti, kaupunkien ja maalaiskuntien olennaisesti erilaisista velvollisuuksista kansakoulutoimen alalla sekä siitä, että kaupungeissa ei 1800-luvun lopulla yleen-

¹³⁰ Erilaisuutta on esim. terveydenhoito- ja rakennuslainsäädännön alalla.

¹³¹ Ks. kaavoitusalueiden jakolain (20. 12. 1960/101) 50 §.

¹³² Ks. kansakoululain (1. 7. 1957/247) 87 §.

säkään ollut valtion paikallisorgaaneja ja että kaupunki oli sopiva alue kansakoulujen tarkastuspiiriksi.¹³³

c) Tarkasteltaessa näiden esimerkkien valossa kysymystä, missä laajuudessa erityyppisille kunnille voidaan asettaa organisaatiota koskevia erilaisia vaatimuksia, on ensiksi kysyttävä, millä tavalla erilaisuus vaikuttaa kuntien asemaan. Kun orgaanien erilaisuudella ei ole eikä sillä ainakaan saisi olla merkitystä tehtävien hoitamisessa ja kun tästä ei aiheudu välillistäkään vaikutusta kuntien asemaan, vaikutus ilmenee velvollisuutena ja oikeutena asettaa organisaatio sekä vastata organisaation ja sen toiminnan aiheuttamista kustannuksista.

Organisaation asettamisvelvollisuutta voi tuskin pitää varsinaisena oikeudellisena velvollisuutena. Sehän ei edes rajoita kunnan orgaanien harkintavapautta, jos asettamisvelvollisuuden vaihtoehtona on orgaanin valtiollisuus. Muodollisesti katsoen orgaanin asettamisoikeudellakaan ei pitäisi olla merkitystä sen paremmin itsehallinnon kuin yleiseltäkään kannalta. Tällainen merkitys sillä voi kuitenkin käytännössä olla sen vuoksi, että nimittämismenettely on erilainen kunnan orgaanien ollessa nimittävänä viranomaisena kuin jos nimittämisen suorittaisi valtion viranomainen. Lähinnä on epäiltävissä, että nimittämisen kuuluessa kunnan orgaaneille pätevyysnäkökohdat syrjäytyvät poliittisten perusteiden tieltä. Nyt kysymyksessä olevien virkojen osalta tällä seikalla tuskin on erityistä merkitystä.

Kaupungin alueella suoritettavia maanmittaustoimituksia on pidettävä paikallisina tehtävinä ja niiden antamisen kaupungeille voi hyväksyä tältäkin osin. Kansakoulujen tarkastus on sen sijaan funktionaalisesti toisen asteen toimintaa, eikä sitä näin ollen tässä suhteessa voi varsinaisesti pitää kunnille kuuluvana paikallistehtävänä. Tässä suhteessa katsoisinkin sen paremmin kuuluvan valtion tai ylemmänasteisen itsehallinnon tehtäviin.¹³⁴ Kun tehtävä on kuulunut kaupungeille alusta alkaen, järjestelyä ei kuitenkaan voi pitää HM:n vastaisena.

Edellä mainitut kaupungeille kuuluvat erityistehtävät liittyvät kaupunkien erikoisasemaan ja oloihin. Kun eri kuntatyyppien muodostaminen johtuu juuri siitä, että hallinto saadaan järjestetyksi kunkin kuntatyyppin tarpeita vastaavalla tavalla, on asiaan kuuluvaa, että organisaatio voi olla eri tyyppisissä kunnissa toisistaan poikkeava ja että eri

¹³³ Ks. *Aimo Halila*, Suomen kansakoululaitoksen historia, Toinen osa s. 398—405.

kuntatyyppien velvollisuudet vastaavasti voivat olla erilaiset. Tämän vaatimuksen hyväksymistä tukee myös vanha traditio. Organisaation ja kuntien velvollisuuksien on kuitenkin pysyttävä kuntien aseman yleisten rajojen puitteissa. Kehitys on kuitenkin kulkemassa eroavuuksien häviämiseen, eikä HM, vaikka se sallii erilaisuuden, aseta tällekkään kehityskululle esteitä.

Organisaation erilaisuudelle saman kuntatyyppin sisällä ei näytä olevan oikeudellisia perusteita. Sen sijaan erityisorganien asettaminen riippuu luonnollisesti siitä, onko ja miten paljon kunnassa sille kuuluvia tehtäviä. Tämän vuoksi kaikissa samantyyppisissä kunnissa ei ole kaikkia lain sallimia tai edes pakollisia orgaaneja. Varsinkin aikaisemmin oli yleistä ja vielä nytkin on tavallista, että kunnallishallitus tai jokin lautakunta voi välittömästi lain perusteella hoitaa tai sille voidaan myöntää oikeus hoitaa tietyn hallinnonalan paikallistehtäviä, joita varren on pääsääntöisesti asetettava erityislautakunta.¹³⁵

d) Organisaation erilaisuuden olennaisin merkitys kuntien kannalta ilmenee erilaisina taloudellisina velvollisuuksina erityyppisissä kunnissa. Suurempi merkitys kuin organisaatiosta johtuvalla rasituksen erilaisuudella, on eri tyyppisten kuntien erilaisilla taloudellisilla velvollisuuksilla ja kuntamuodosta riippuvalla valtion erisuuruisella osallistumisella paikallisista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin.¹³⁶ Erilaisuuteen johtanut kehitys on alkuisin nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta ja sitä on niin velvollisuuksien kuin valtionapujen erilaisuuden osalta jatkettu tähän saakka. Aikaisemmin erilaisuus näyttää huomattavalta osin johdetun kaupunkien ja maalaiskuntien, kauppalat välimuotona voidaan tässä sivuuttaa, vanhan kuntajärjestelmän ajalta periytyvästä erilaisuudesta. Myöhemmin erilaisuuteen ovat vaikuttaneet eri kunta-
muotojen tyypeittäin arvioidut erilaiset edellytykset.

¹³⁴ Kouluhallituksesta ja sen alaisesta piirihallinnosta annetun lain (30. 8. 1968/534) annetun lain mukaan lakkautetaan myöhemmin säädettävästä ajankohdasta lukien myös kaupunkien kansakoulutarkastajan virat ja piirihallintorivanomaisiksi tulevat koko maassa lääninhallitukset.

¹³⁵ Ks. esim. väestönsuojelulain (31. 10. 1958/438) 19 §, vesilain (19. 5. 1961/264) 20: 1 ja L yleisistä teistä (21. 5. 1954/234) 97 §.

¹³⁶ Valtion ja kuntien välisestä kustannusten tasauksesta *Aimo Halila*, Suomen kansakoululaitoksen historia, Toinen osa s. 413—420, *Soikkanen* s. 565—568, *Hentilä*, passim., *Varonen*, passim. (yhteenveto s. 315—323), *sama*, Katsaus, passim., ja *Setkänen*.

Kaupunkien ja maalaiskuntien erilaiset velvollisuudet ilmenevät nykyisin yleensä velvollisuuksien vähimmäismäärää koskevana eroina. Monilla hallinnon aloilla kaupunkien velvollisuudet ovat maalaiskuntien vastaavia velvollisuuksia suuremmat.

Kunnan asemaa koskevista HM:n säännöksistä ei voi johtaa esteitä kummallekaan edellä mainituista menettelyistä. Velvollisuuksien erilaisuuden osalta ongelmana on, voidaanko toisille kunnille asettaa suurempia velvollisuuksia kuin toisille ja voidaanko yksityiset kunnan jäseninä tällä tavoin asettaa erilaiseen asemaan. Järjestely koskee siis kansalaisten yhdenvertaisuutta ja kysymys liittyy HM 5 §:ään. Tämä säännös ulottuu epäilemättä kansalaisiin myös kunnan jäseninä. Eri-laisten velvollisuuksien asettaminen eri tyyppisille kunnille ei kuitenkaan voi olla HM:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, koska erilaisuus on järjestelmän edellyttämä. Lainsäätämistasolla, jossa on etualalla poliittinen harkinta, täytyisi yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisen sitä paitsi olla hyvin selvä, jotta siitä voitaisiin tehdä oikeuskysymys.

e) Valtionapukysymyskään ei nähdäkseni kuulu HM 50 51 §:n piiriin. Lähtökohtana näet on, että paikallisten tehtävien kustannukset maksetaan kunnan varoista, joten kunnilla ei ole HM:ön perustuvaa oikeutta valtionapuihin. Kuntajärjestelmä edellyttää itse asiassa myös paikallistehtävistä johtuvien kustannusten erilaisuutta eri kunnissa. Valtionapujen myöntäminen, vaikka se on käytännössä välttämätöntä ja on muodostunut pääsäännöksi, on valtiontalouteen liittyvä kysymys ja sellaisena arvosteltava. Valtiontaloutta koskevien säännösten soveltamisessa voinee syntyä ainoastaan muodollisoikeudellisia ongelmia. Sen sijaan on ajateltavissa, että HM 5 § ulottuu myös kuntien ja kunnan jäsenten valtionapujen perusteella muodostuvaan asemaan, minkä vuoksi valtionapuperusteiden on oltava objektiivisesti hyväksyttäviä. Tämä vaatimus jättää kuitenkin runsaasti liikkumaa poliittiselle harkinnalle.

f) Valtionapujen (valtion kustannusosuuksien) määräytyminen kuntatyypeittäin on osoittautunut, tyyppien reaalisten erojen suurelta osin hävittyä, epäoikeudenmukaiseksi. Jo pitkän aikaa kaupungit ovat esittäneet vaatimuksia, että valtionavut olisi kaikissa kunnissa määrättävä samojen perusteiden mukaan.¹³⁷ En ole kuitenkaan havain-

¹³⁷ Ks. Hentilä, passim.

nut, että tätä vaatimusta olisi perusteltu kunnan asemaa koskevilla HM:n säännöksillä, eikä nähdäkseen näin voidakaan tehdä. Kuntatyyppien yhdenvertaisuuteen perustuva ajattelutapa on näet tuskin perusteltavissa. Valtionapujen määräytymisen asiallisuus ja oikeudellisuus on sen sijaan kokonaisuudessaan tehty kysymyksenalaiseksi. Se on näet aiheuttanut kustannusten jaon epätasaisuutta sitä enemmän, mitä enemmän kuntien tehtävät ja niiden palvelukset jäsenilleen ovat lisääntyneet. Kansalaiset joutuvat maksamaan siitä riippuen, minkä kunnan jäseniä he ovat, eri tavoin samoista julkisen vallan palveluksista.¹³⁸ Lakeihin perustuvien (eli, kuten sanotaan, valtion määräämien) tehtävien osalta ei ole täysin perusteetonta katsoa tätä asiantilaa HM 5 §:n vastaiseksi. Epäkohta tulee sitä korostuneemmaksi, mitä enemmän valtio ja kunta nähdään kansalaisten yhteiselämän toteutumismuotoina ja mitä vähemmän ne nähdään yksityisistä riippumattomina omavaraisina olemuksellisina muodostumina. Kysymyksen esilletulo käytännössä on osoittaa tähän suuntaan tapahtuvan kehittymistä. Kysymykseen, joka on ensisijassa oikeuspoliittinen ja sellaisena vahvasti poliittinen, ei kuitenkaan voida tässä laajemmalti puuttua. Näin ollen jää myös pohtimatta, onko yhdenvertaisuus rasisitusten jakaantumisessa toteutettava kunkin tehtäväryhmän osalta erikseen vai onko pyrittävä kokonaisrasituksen tasaamiseen. Tämän ratkaiseminen onkin ensi sijassa käytännön ongelma. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että kuntien kanto-kykyyn perustuva valtion osallistuminen on eräiden tehtävien osalta jo toteutettu.¹³⁹

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon määräytyessä kunnan jäseniin kohdistuvan rasituksen perusteella samaan kuntatyyppiinkin kuuluvat kunnat joutuvat kuntina toisiinsa verrattuina erilaiseen asemaan. Tämä ei ole kunnan asemaa koskevien HM:n säännösten vastaista.

¹³⁸ Yleistä huomiota herättävästi puuttui tähän kysymykseen presidentti Kekkonen maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa. Ks. *Kekkonen, Kunnallinen itsehallinto ja verorasituksen tasaaminen* s. 374—378.

¹³⁹ Tällaista kustannustenjakoa edellytetään eläinlääkintöhuoltolaissa (23. 7. 1965/431), terveydenhoitolaissa (27. 8. 1965/469), laissa kunnallisista yleissairaaloista (29. 10. 1965/561) ja laissa kunnallisesta kodinhoitoavusta (6. 5. 1966/270).

21. Kaupunkien vanhat erityisoikeudet ja -rasitukset

a) Edellä on jo eri yhteyksissä mainittu nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta peräisin olevasta kuntatyyppejen erilaisuudesta. Tämä kaupunkien orgaanien erityiskompetenssina ja niiden varallisuuspiirien erityisrasituksina ilmenevä erilaisuus jää HM 50 ja 51 §:n ulkopuolelle. Valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille 23.2.1789 annettun vakuutuksen edellyttämä kaupungin orgaanien erityiskompetenssiin kuuluva oikeus nimittää tietyt virkamiehet on kuitenkin edelleen perustuslain suojaama. Sen jälkeen kun poikkeuksista porvariston ja kaupunkien erioikeuksiin v. 1958 annetulla lailla (12.12.1958/481) oikeutettiin siirtämään ja samana päivänä annetulla verotuslailla (482) siirrettiin kaupungillekin tulevien verojen määrääminen (lähinnä) valtion organisaatioon kuuluville verolautakunnalle ja verotoimistolle, kaupunkien viranomaisten erityiskompetenssiin on jäänyt vain pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin valitsemisoikeus. Asiallista perustetta kaupungin orgaanien osallistumiselle mainittujen virkamiesten nimittämiseen ei ole ollut HM:n voimassaolon aikana. Pikemminkin voidaan katsoa, että järjestelmän muuttamiselle oli verotusviranomaisten ja on pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin kohdalla painavampia perusteita. Mitä nimenomaan tuomarinvirkoihin tulee, on yhdyttävä siihen nykyisin varsin yleiseen käsitykseen, että kunnan orgaanien osallistuminen niiden täyttämiseen olisi poistettava, koska se näyttää vaikuttavan näiden virkojen politisoitumiseen.¹⁴⁰ Tosin ei ole osoitettu, että tällä olisi ollut ainakaan vielä vaikutusta oikeudenkäytön puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen, mitä HM 2 §:ssä edellytetään. Kuitenkin pelättäneen tätäkin kehitystä ja ennen muuta tunnutaan oltavan sitä mieltä, että puoluepoliittisten näkökohtien vaikuttaessa tuomarien nimittämiseen luottamus lainkäyttöön häviää, millä on lainkäytön arvovaltaa pahasti horjuttava vaikutus. Näitä onkin pidettävä painavina nimitysmenettelyn muuttamista puoltavina perusteina. Kun järjestelmän säilyttämisen puolesta puhuvia perusteita ei voida esittää, kaupungin orgaanien erottaminen tuomarien nimittämisestä on asiallisesti perusteltua. Järjestelmän muuttaminen voi kuitenkin tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjes-

¹⁴⁰ Ks. esim. *Tirkkonen*, Suomen siviiliprosessioikeus I s. 249 ja *Merikoski*, Hallinnon politisoituminen 66–68 ja 102.

tyksessä, koska perustuslainluonteiset säädökset edellyttävät nykyistä nimittämismenettelyä sen asiallisiin perusteisiin katsomatta.¹⁴¹

b) Kaupunkien velvollisuus ylläpitää raastuvanoikeutta, maistraattia, ulosottolaitosta, jolle kuuluu myös valtionverojen kantaminen, kaupunginvankilaa ja tulli- ja pakkahuonetta sekä osallistua poliisilaitosten menoihin yhdellä kolmasosalla on niinkään peräisin nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta. Muodollisesti nämä velvollisuudet ovat tavallisen lain varassa.¹⁴² Asiallisesti ne liittyvät toisaalta tuomarien nimittämismenettelyyn ja toisaalta kaupunkien oikeuteen periä tuulaakia sekä liikenne- ja satamamaksuja. On kuitenkin kysymyksenalaista, voidaanko tuomarien nimittämiseen yhdistää muuta kuin raastuvanoikeuden ja maistraatin ylläpitämisvelvollisuus, jotka historiallisesti ja nykyisinkin asiallisesti liittyvät elimellisesti toisiinsa. Edellä on jo todettu, että tuomarien nimittämisoikeuden säilyttämistä kaupungin orgaaneilla ei voida nykyisin asiallisesti puoltaa. Järjestelmän muuttamisen esteinä ovatkin jo pitkän aikaa olleet muut kuin kunnan oikeudelliseen asemaan liittyvät tekijät.¹⁴³

c) Kaikki kaupunkien erityisvelvollisuudet on kytketty kaupunkien erityistuloihin, oikeuteen kantaa tuulaakia sekä liikenne- ja satamamaksuja. Viime vuosisadan lopulla ja kuluvan vuosisadan alkupuolella mainittujen kaupunkien erityistulojen oikeudellinen luonne oli eri syistä perusteellisesti selvitettävänä.¹⁴⁴ Vallitsevaksi voi sanoa tulleen sen mielipiteen, että näitä tuloja on pidettävä erioikeusluonteisina, joten niiden lakkauttaminen voi tapahtua vain perustuslain-sääätämisjärjestyksessä.¹⁴⁵ Tämän käsityksen perustelut eivät kylläkään ole täysin riidattomat ja aukottomat. Vahvimmaksi perusteeksi näiden tulojen erioikeusluonteisuudelle esitettiin se, että ne oli luovutettu kaupunkien erityistehtävien rahoittamiseksi ja nämä tehtävät kuuluivat luonteeltaan valtion tehtäviin.¹⁴⁶ Jo väitteen asiallisten perusteiden paikkansapitävyys voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi. Ensiksi

¹⁴¹ Ks. Merikoski, Kysymys erioikeuksien lakkauttamisesta s. 15.

¹⁴² Ks. Varonen, Katsaus s. 8—19.

¹⁴³ Ks. Hentilä s. 317—318.

¹⁴⁴ Ks. Lvk 1935: 13 s. 4—10.

¹⁴⁵ Ks. Rautapää s. 60—63, Km 1932: 3 s. 11—14 ja 17—18, Lvk 1935: 13 s. 13—16, Kaira ja Merikoski, Kysymys erioikeuksien lakkauttamisesta s. 8—9.

¹⁴⁶ Ks. Rautapää s. 46—47, Km 1932: 3 s. 5—6. Ainakin jossakin määrin toisin Lvk 1935: 13 s. 1.

on muistettava, että ennen nykyistä kuntajärjestelmää valtio ja kunta eivät olleet toisistaan selvästi erottuvia oikeussubjekteja. Toisaalta erityistehtävät katsottiin porvaristolle (kaupungeille) tärkeiksi ja niiden säilyttämistä kaupungeilla vaadittiin ehdottomasti. Näin ollen näiden tehtävien tuskin voidaan sanoa olleen ennen nykyistä kuntajärjestelmää valtion tehtäviä. Se, että maaseudulla vastaavia tehtäviä hoitivat valtion organit, johtui maaseudun ja kaupunkien erilaisesta asemasta ja toisistaan poikkeavista oloista.

Sitä, että erityistulot olisi annettu kaupungeille nimenomaan erityistehtävien rahoittamiseksi, ei voi pitää luultavana. Väitettä vastaan puhuu myös se, että merkantilistisena aikana eräänä tärkeimpänä valtion tehtävänä pidettiin kaupunkien tukemista ulkomaankaupan edistämiseksi, minkä vuoksi valtio myönsi niille tarpeen mukaan erilaisia tuloja, joiden ei tarvinnut olla ja jotka eivät voineetkaan olla osoituksena siitä, että kaupungit hoitivat valtiolle kuuluvia tehtäviä.¹⁴⁷

Sitä, ettei kaupunkien erityistuloja katsottu ainakaan kaikkien erityistehtävien suorittamisen edellytykseksi tai edes korvaukseksi, osoittaa se, että monilla kaupungeilla oli ja on edelleen tällaisia tehtäviä ilman vastaavia tuloja.¹⁴⁸

d) Vaikka siis kaupunkien erityistulojen liittyminen erityisvelvollisuuksiin onkin perusteiltaan kyseenalainen, voidaan niitä tästä huolimatta pitää erioikeusluonteisina ja perustuslainvoimaisesti turvattuina, jos niiden voidaan katsoa kuuluneen v. 1789 erioikeuksien käsitämiin kaupunkien oikeuksiin. Kun viime vuosisadan lopulla ja kulu- van vuosisadan alkupuolella syntyneen vakiintuneen käsityksen mukaan mainitut tulot katsottiin erioikeusluonteisiksi, tämä mielipide, jota voidaan asiallisestikin perustella, on tullut voimassa olevaksi oikeudeksi. Näiden tulojen lakkauttaminen voi siis tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Erioikeusluonteisiksi on katsottava mainitut erikoistulot sellaisinaan riippumatta siitä, milloin kukin kaupunki on ne saanut. Näin ollen ei ole ajateltavissa, että nämä tulot lakkautettaisiin osalta kaupungeja.¹⁴⁹ Muodollisoikeudellisesti katsoen erityistulot voidaan lakkauttaa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä erityisvelvolli-

¹⁴⁷ Ks. *Jutikkala*, Uudenajan taloushistoria s. 25—29.

¹⁴⁸ Ks. Km 1932: 3 s. 41.

¹⁴⁹ Tällainen mahdollisuus esitetään Satama- ja liikennemaksukomitean mietinnössä. Ks. Km 1967: A 5 s. 28.

suuksia lakkauttamatta tai vastiketta antamatta.¹⁵⁰ Asiallisesti tulot ja velvollisuudet ovat sellaisessa yhteydessä keskenään, ettei tulojen lakkauttaminen niitä vastaavia velvollisuuksia poistamatta ilmeisesti kukaan tule kysymykseen. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tapahtuvaan erityistulojen lakkauttamiseen ei tarvita kaupunkien suostumusta, eikä niiden lakkauttaminen toisaalta ole muussa järjestyksessä mahdollista kaupunkien suostumuksellakaan.¹⁵¹ Nykyinen oikeusjärjestyksemme ei näet salli tällaista disponointia, koska perustuslainvoimainen oikeus näihin tuloihin on luonteeltaan institutionaalinen, eivätkä kaupungit oikeutemme mukaan ole sellaisia omavaraisia subjekteja, jotka voisivat tällaisista tuloista disponoida.

Kaupunkien erioikeuksien — nimittämisoikeuden ja erityistulojen — lakkauttaminen tapahtuu yksinkertaisimmin kumoamalla niiden perustuslainvoimaisuus, kuten on jo ehdotettu, minkä jälkeen kutakin oikeutta voidaan erikseen järjestellä yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁵² Ilmeistä näet on, etteivät tuulaaki ja satama- ja liikennemaksut ole nykyisin samassa asemassa. Tuulaakia, joka kaupunkien tulona on luonteeltaan vero,¹⁵³ on nykyisin vaikea asiallisesti perustella. Sen sijaan liikenne- ja satamamaksut vastikkeina kuntien satamien sekä laitosten ja laitteiden käyttämisestä, eli siis oikeudelliselta luonteeltaan maksuina,¹⁵⁴ ovat edelleenkin perusteltavissa. Myös KunL edellyttää näitä maksuja ja eräät tutkijat katsovatkin niiden oikeusperusteen olevan KunL 107 §:ssä.¹⁵⁵ Oikeus näiden maksujen perimiseen on nykyisin myös maalaiskunnilla.

Kaupunkien erityisvelvollisuudet ovat nykyisin vaikeasti perusteltavissa lukuunottamatta niiden velvollisuutta osallistua poliisilaitosten menoihin, jota mahdollisesti voitaisiin perustella sillä, että kaupunkien taaja-asutus ja muut erityisolot aiheuttavat suuremman poliisitarpeen kuin maaseudun olot. Tämän vuoksi voitaisiin pitää oikeutettuna, että osa poliisimenoista maksettaisiin kaupunkien varoista. Kuten edellä

¹⁵⁰ Tätä ei ilmeisesti aina ole pidetty selvänä. Ks. Km 1932: 3 s. 11 ja 14—15.

¹⁵¹ Kaupunkien erioikeuksia on HM:n säätämisen jälkeenkin pidetty yksityisinä oikeuksina. Ks. Lvk 1935: 13 s. 15.

¹⁵² Ks. Merikoski, Kysymys erioikeuksien lakkauttamisesta s. 20—21.

¹⁵³ Ks. Tarjanne, Vero-oikeus s. 159.

¹⁵⁴ Tästä kysymyksestä on esiintynyt paljon epäselvyyttä sen vuoksi, että oikeustieteessämme operoidaan käsitteellä veronluonteiset maksut, jolla oikeutemme mukaan ei ole relevanssia. Ks. Km 1967: A 5 s. 28—30.

¹⁵⁵ Ks. Km 1967: A 5 s. 27—28.

on mainittu, pelkät rahoitustehtävät soveltuvat kuitenkin huonosti itsehallintojärjestelmäämme. Tämänkin erityisvelvollisuuden lakkauttaminen voi tapahtua yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

e) Nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta ovat peräisin eräät eroavuudet kaupungeissa ja maalaiskunnissa voimassa olevien paikallisuonteisten normien antamisessa. Niinpä kaupunkien orgaaneilla on oikeus ja eräissä tapauksissa velvollisuuskin antaa eräitä elinkeinon harjoittamista koskevia säännöksiä, mitä oikeutta maalaiskuntien orgaaneilla ei ole.¹⁵⁶ Rakennusjärjestys on kaupungeissa vanhastaan ollut kunnallinen, maalaiskunnissa valtiollinen säännöstö. V. 1966 se kuitenkin tehtiin myös maalaiskunnissa kunnalliseksi.¹⁵⁷ Poliisijärjestysten kohdalla vallitsee edelleen sama eroavuus. Mitään estettä ei ole sillä, että poliisijärjestyksetkin tehdään myös maalaiskunnissa kunnallisiksi.¹⁵⁸

22. Kunnan asemaa koskevien normien antamisjärjestys

a) HM 51,2 §:n mukaan »kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään». Kuten jo aikaisemmin on mainittu, HM:ssa edellytetyn itsehallintoperiaatteen toteuttaminen on jätetty tässä säännöksessä tapahtuvaksi »erityisissä laeissa». Edellä on kartoitettu niitä rajoja, joissa tällöin on pysyttävä. Säännöksellä on toinenkin funktio. Sen mukaan toteuttamisen on tapahduttava »laeissa» eikä muulla tavoin. Aivan selvää ei kuitenkaan ole, mitä termillä laki on tässä yhteydessä tarkoitettu.

¹⁵⁶ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 750—751, *Moring* s. 91 ja *Ehrnrooth*, Välikaupan rajoittaminen kaupunkien toreilla ja satamissa.

Voimassa olevan oikeuden osalta ks. L liikkuvasta kaupasta (8.7.1961/389) 5 ja 25 § ja Kaupunkiliiton kirjelmä, Liikkuvasta kaupasta annetun lain muuttaminen.

Eroavuudet näyttävät perustuneen kaupunkien aikaisempaan elinkeino-oikeudelliseen erikoisasemaan sekä kaupunkien ja maalaiskuntien olojen erilaisuuteen 1800-luvulla. Ks. *Moring* s. 16—23 ja 91—98. Em. Kaupunkiliiton kirjelmässä mainitaan säännösten alkuperäisenä ja nykyisenä motiivina kaupungin asukkaiden kotirauhan suojeleminen. On kysymyksenalaista, voidaanko siinä tarkoitettua erilaisuutta nykyisinkään asiallisesti motivoida tällä perusteella.

¹⁵⁷ Ks. rakennuslain (16.8.1958/370) 11 § (muut. 4.6.1965/301).

¹⁵⁸ Maaseudulla on nyt voimassa A joka sisältää maaseudun yleisen järjestyssäännön 1.6.1928/219.

Vaihtoehtoja on tietenkin kaksi, laki aineellisessa ja laki muodollisessa merkityksessä.

b) Ilmeiseltä näyttää, että HM 51,2 §:ssä lailla on tarkoitettu muodollista lakia eli siis HM 2 §:ssä mainitun lainsäätäjän antamaa säädöstä. Todennäköistä näet on, että HM:a säädettäessä on tältäkin osin lähinnä ajateltu kunnan asemaa koskevia silloin voimassa olleita kunnallislakeja. HM:n säätäjän tarkoituksesta riippumatta näyttää selvältä, että itsehallintoperiaatteen toteuttamisen on perustuttava muodolliseen lakiin. Tätä vaatii jo alkuperäinen itsehallinnon idea, kansalaisten (kuntien) oikeus saada valtion hallintoviranomaisista riippumatta hoitaa paikallisia tehtäviä. Kun itsehallinnon tavoitteena oli valtion viranomaisista vapaa toimintapiiri, se edellytti hallintoviranomaisten määräämisvallan sulkemista myös tämän piirin määräytymisestä. Se, että tässä ei useinkaan onnistuttu, ei tietenkään muuta itse pyrkimystä. Kansanvaltaisessa valtiossa, jossa hallintoviranomaisten tehtäväpiiri ja kompetenssi perustuvat lakiin, lailla säätäminen kuntien hallinnosta on myös tästä syystä luonnollista. Välttämätöntä tämä on niiltä osin, joilta määräämiskompetenssi HM:n mukaan kuuluu lainsäätäjälle tai budjettivallan käyttäjälle. Tärkeimpänä johdannaisena tästä periaatteesta on, että pakollisia tehtäviä voidaan kunnille antaa vain lailla. Kun kunnille asetetut tehtävät merkitsevät välillisesti kunnan jäsenille kunnallisveroina asetettavia taloudellisia rasituksia, johtuu vaatimus säätää lailla kuntien varallisuuspiiriin kohdistuvista velvollisuuksista myös siitä, että veroista määrääminen kuuluu oikeusjärjestyksemme mukaan kansaa edustaville orgaaneille. Pakollisia tehtäviä koskeva vaatimus, joka nimenomaan mainitaan KunL 4 §:ssä, perustuu siis jo HM:on, eikä ole kumottavissa yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

c) Muodollisen lain ensisijaisuudesta puolestaan johtuu, että hierarkisesti alemmanasteisilla säädöksillä ei voida muuttaa laissa, lähinnä KunL:ssa edellytettyä kunnan asemaa, kunnan organisaatiota ja orgaanien keskinäisiä suhteita, kunnan jäsenten suhdetta sen orgaaneihin, muutoksenhakua jne. Sen sijaan ei ole estettä sille, että erityislaeissa annetaan esim. kunnallista lautakuntaa koskevia KunL:sta poikkeavia säännöksiä.

Lain ensisijaisuuden periaatteesta johtuu myös se KunL 4,2 §:n vaatimus, ettei kunnan oikeuksia tahi lailla kunnalle annettuja tehtäviä saa siltä siirtää muutoin kuin lain nojalla. Selvää myös on, ettei

KunL 4 §:n yleistäkään toimialaa voida supistaa lakia alemmanasteisella säädöksellä. Lainvalmistelukunnan KunL 4 §:n yhteydessä esittämien perustelujen mukaan »myös asetuksella muun viranomaisen toimitettavaksi järjestetty asiain käsittely voi rajoittaa kunnan tehtävien piiriä sellaisillakin aloilla, jotka muutoin ovat avoinna kunnan toiminnalle.» Tämä voi lainvalmistelukunnan mukaan tapahtua sellaisissa tapauksissa, joissa HM 28 §:n mukaan on »mahdollista ilman erityistä lain valtuutusta laajalta säätää asioita valtion viranomaisen käsiteltäväksi. Tätä ei voi estää se, että kunnallakin olisi samoilla aloilla oikeus ryhtyä toimenpiteisiin. Niinpä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva asia voidaan, jos laki ei ole esteenä, asetuksella antaa valtion poliisiviranomaisen toimitettavaksi, vaikka järjestysasiat kuuluvatkin kunnan yleiseen toimialaan ja vaikka kuntakin olisi muutoin voinut pitää huolta tuosta asiasta. — — — Jos siis esim. jokin asetuksella järjestettävissä oleva asia asetuksella annetaan valtion viranomaisen käsiteltäväksi, niin se laillisesti siirtyy kunnan toimivallan ulkopuolelle.»¹⁵⁹

Lainvalmistelukunnan käsitykseen ei voi täydellisesti yhtyä, koska sen edellä selostetussa perustelussa ei ole erotettu kahta asiaa, kunnan tehtäväpiiriä ja tehtäväpiiriin kuuluvien tehtävien suorittamisessa kunnan orgaaneille kuuluvaa toimivaltaa. Perusteluissa lienee tarkoitettu sitä, että asetuksella voidaan HM 28 §:n nojalla säätää poliisitoimen hoidosta, toimivallasta. Samalla tavoin voidaan säätää eräiden muidenkin tehtävien, esim. kansakoulutoimen ammattitehtävien suorittamisesta, joskin niin poliisi- kuin kansakoulutoimenkin osalta näistäkin asioista on pääkohdiltaan säädetty asetuksella. Kuten myöhemmin tarkemmin esitetään, julkisen vallan käyttö ja muu tämänluonteinen kompetenssi ei sisällykään KunL 4 §:n alaan.

Asetuksella ei sen sijaan nähdäkseni voi rajoittaa oikeutta ylläpitää sen paremmin poliisi- kuin muutakaan toimintaa kunnan varoilla silloin kun tehtävää on pidettävä yhteisenä. Juuri tämä oikeus on kunnan yleisen toimialan osalta keskeisintä.

Vaikka HM:n sanoilla »erityisissä laeissa» ilmeisesti ajateltiinkin kunnallislakeja, ei voi olla epäilystäkään siitä, että lailla säätämisen vaatimus koskee kunnan asemaa yleensä, siis myös eri hallinnonaloja koskevaa erityislainsäädäntöä. Tämä johtuu jo edellä selostetuista

¹⁵⁹ Ks. Lvk 1941: 6 s. 50

periaatteista. Se, että lailla säätämisen vaatimus koskee kunnan asemaa yleensä, ilmenee myös KunL 4 §:stä.

d) Kunnan aseman lailla sääntelyn vaatimus on luonnollinen kansanvaltaisessa valtiossa. Kuitenkaan ei ole välttämätöntä, että kaikki kunnan asemaa koskevat säännökset annetaan lailla, vaan voi tämä tapahtua asetuksellakin siinä laajuudessa kuin HM 28 §:n mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta. Se, että kuntienkin osalta tällainen menettely on luonnollista, johtuu siitä, että kansanvaltaisessa valtiossa lailla ja asetuksella ei ole erilaisiin valtiopiireihin perustuvaa ideologista vastakohtaisuutta, vaan että ne ainoastaan hierarkkisesti ovat eri tasoissa. Kunnan asemaa koskevien lakien täytäntöönpanosäännösten antaminen asetuksella ei tästä syystä voi olla rajoitetumpaa kuin yksityisten asemaa koskevien vastaavien normien antaminen. HM 28 §:n nojalla ei sen sijaan voida asetuksella säätää kunnan omaisuuden hoidosta eikä kunnan »hallintovirastojen ja yleisten laitosten» järjestysmuodosta ja toiminnasta.¹⁶⁰ Se, miten laaja asetuksen kompetenssi tältä osin on, on ratkaistava tätä koskevien yleisten periaatteiden mukaan. Luonnollista on, että kunnan aseman perusperiaatteista säätämistä ei voida siirtää (delegoida) asetuksen alaan.

e) Se periaate, että kunnan asemasta on säädettävä lailla, on peräisin jo nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneeltä ajalta. Periaatteesta oltiin hyvin selvillä myös nykyistä kuntajärjestelmää luotaessa. Paljon epäselvyyttä vallitsi sen sijaan siitä, mistä oli säädettävä lailla ja mitä saatiin määrätä lain nojalla hallinnollisessa järjestyksessä. Niinpä viime vuosisadalla kunnille asetettiin hallinnollisessa järjestyksessä erilaisia tehtäviä mm. sairaanhoitotoimen alalla ilmeisesti sillä perusteella, että hallintoviranomaisilla katsottiin olevan oikeus määrätä kunnan tehtäväpiiriin kuuluvia velvollisuuksia.¹⁶¹ Nykyisin tällainen velvollisuuksien asettaminen ei ole mahdollista, vaan ainakin kunkin velvollisuuden perusta on säädettävä laissa niin yksityiskohtaisesti, että velvollisuuden laajuus on tulkinalla todettavissa.

Kunnan taloudellisten velvollisuuksien lailla säätämisperiaate ulottuu niin välittömiin kuin välillisiin, esim. organisaation ylläpitämi-

¹⁶⁰ HM 28 §:n tulkinnasta ks. *Hermanson—Kaira* s. 70—72 *Erich II* s. 216—223, ja *Hakkila* s. 113—123.

¹⁶¹ Ks. *Vauhkonen* s. 67—72, 74—82 ja 97—104.

sestä johtuviin, tehtäviin. Hallinnollisessa järjestyksessä ei voi myöskään antaa uusia tehtäviä tiettyä tehtäväryhmää hoitaville orgaaneille, esim. sosiaalilautakunnalle.

Niissä tapauksissa, joissa kunnille määrättävä tehtävä ulottuu välittömästi tai välillisesti kuntien varallisuuspiiriin, lailla säätämiskaava on selvä. Sen sijaan on epäselvempää, voiko hallinnollisessa järjestyksessä asettaa kuntien orgaaneille tehtäviä, joista ei aiheudu taloudellisia rasituksia tai joissa nämä ovat toisarvoisia. Tällainen tehtävä on esim. kunnallissääntöjen antaminen, joka on tosin KunL 12 §:n mukainen harkinnanvarainen tehtävä, mutta joka enimmältä osin on tehty erityissäädöksissä kuntien pakolliseksi tehtäväksi. Tämä on 1920—1930 luvuilla eräissä tapauksissa tapahtunut asetuksella. Sen jälkeen kunnallissääntöjen antamisvelvollisuudesta on säädetty lailla.¹⁶² Tätä onkin pidettävä nykyisin, kun perustellusti pyritään kunnan aseman lailla tapahtuvaan sääntelyyn, HM:n periaatteisiin paremmin soveltuvana. Näin ollen katson, ettei kunnallissääntöjen antamisvelvollisuutta voida nykyisin säätää asetuksella. Sama periaate on ulotettava myös muihin samanluonteisiin orgaanitehtäviin, esim. velvollisuuteen asettaa kunnallinen lautakunta. Valtuuston velvollisuutena tämä tosin on pienempi kuin kunnallissääntöjen antaminen. Periaatteellisesti orgaanin asettaminen ja kunnallissääntöjen antaminen ovat kuitenkin samanarvoisia. Sitä paitsi orgaanin asettamisvelvollisuuden vaikutus ulottuu myös kunnan jäseniin. Kunnallinen luottamustehtävähän on pakollinen, eikä näytä hyväksyttävältä, että tällainen velvollisuus välillisestikään luodaan hallinnollisessa järjestyksessä.

f) *Murén* on kunnallisen itsehallinnon suoja koskevista tutkimuksissaan katsonut kahdessakymmenessä kolmessa mainitsemassaan tapauksessa lailla siirretyn asetuksella säädettäväksi ja näin säädetyn virheellisesti, siis vastoin lailla säätämisen periaatetta, asioista, joista olisi ollut säädettävä laissa. Asiallisesti virheellisiksi väitettyjä tapauksia on kuusitoista, koska *Murén* on laskenut eri tapauksiksi samasta tehtävästä useamman kerran tapahtuneen säätämisen.¹⁶³

g) Ennen tapausten tarkastelua on mainittava kahdesta periaatteellisesta ongelmasta, jotka liittyvät kaikkiin *Murénin* mainitsemiin tapauksiin. Vaatimus kunnan aseman säätämisestä lailla on näet KunL

¹⁶² Ks. *Makkonen*, Säädosvalta s. 16—51 olevaa esitystä.

¹⁶³ Ks. *Murén*, Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle s. 290.

4 §:ssä mainittuja uusia tehtäviä lukuunottamatta tuotu yksilöitynä esille vasta parin kolmen viimeisen vuoden aikana kunnan asemasta käydyssä keskustelussa.¹⁶⁴ Asetuksella säätäminen lienee tämän vuoksi eräissä tapauksissa tapahtunut ajattelematta sitä, että se voisi olla HM:n edellyttämään kunnan asemaan soveltumatonta. Eräissä tapauksissa asetuksella säätäminen tuntuu johtuneen siitä, että sitä on pidetty hyväksyttävänä tai peräti oikeana. Näin näyttää asia olleen sellaisten tehtävien osalta, jotka kuuluivat kaupungeille jo ennen nykyistä kuntajärjestelmää. Tällöinhän kaupunkien viranomaiset, nimenomaan julkista valtaa käyttävä maistraatti, liittyivät välittömästi ylempiin hallintoviranomaisiin, jotka voivat määrätä kaupungeille toimivaltapiiriinsä kuuluvia pakollisia tehtäviä. Kun nimenomaan kaupunkien asemassa ei tapahtunut jyrkkää muutosta nykyiseen kuntajärjestelmään siirryttäessä, aikaisempaa menettelyä jatkettiin uuteenkin järjestelmään siirryttyä, vaikka kaupunkien päätösvalta siirtyi itsehallintoelimille, raastuvankokoukselle tai valtuusmiehille. Kun HM:ssa ei tarkoitettukaan muuttaa kuntien asemaa, vanha käsitys valtion hallinto-organien mahdollisuudesta määrätä kunnille tehtäviä säilyi vielä HM:n antamisen jälkeenkin. KunL 4,2 §:stä, jonka mukaan *uusia* velvollisuuksia tai tehtäviä ei voi kunnille säätää muutoin kuin lain nojalla, ilmenee, että lailla säätämisen vaatimusta ei ole tarkoitettu vielä KunL:kaan säädettäessä ulottaa niihin tehtäviin, jotka kunnille on aikanaan annettu hallinnollisessa järjestyksessä.¹⁶⁵ KunL 4 §:n merkitys jää tosin tässä suhteessa jossakin määrin epäselväksi ja ristiriitaiseksikin. Ensiksikin on selvää, että asetuksen alaan ei KunL 4 §:n nojalla voi siirtää niitä kuntien velvollisuuksia, jotka nyt perustuvat lakiin. Kun säännöksessä toisaalta puhutaan uusien velvollisuuksien ja tehtävien säätämisestä, on sillä varmaankin tarkoitettu muuta kuin sitä, että hallinnollisessa järjestyksessä kunnille aikaisemmin säädetyt velvollisuudet eivät KunL:n voimaan tullessa kumoutuneet. Säännöksen laatijat lienevät ajatelleet sitä, että kunnille aikanaan hallinnollisessa järjestyksessä määrätyt tehtävät voidaan niitä koskevia säädöksiä uudistettaessa samassa järjestyksessä säilyttää. Edellä esitetty lailla säätämisen vaatimus on jos-

¹⁶⁴ Keskustelun näyttää virittäneen presidentti *Kekkosen* em. v. 1965 pitämä puhe sekä *Murénin* kirjoitus, Kaupunki ja valtio. Kunnat itsenäisemmiksi, saman vuoden SKL:ssä.

¹⁶⁵ Lainvalmistelukunnan perusteluista ei tältä osin saa lisävalaistusta. Ks. Lvk 1941: 6 s. 50.

sakin määrin ristiriidassa tämän KunL:in perustuvan mahdollisuuden kanssa. Katsoisin kuitenkin, että KunL:n sanamuodon perusteella ei kunnan asemasta tulevaisuudessa säädettäessä voida jättää siirtymättä menettelyyn, joka paremmin soveltuu itsehallinnon periaatteisiin. KunL 4,2 §:llä lieneekin tärkein merkitys jo sitä ennen syntyneiden velvollisuuksien lainmukaisuutta arvioitaessa.

h) Edellä mainituilla perusteilla on katsottava, että poliisijärjestyksen (1924), terveydenhoitojärjestyksen (1927) ja rakennusjärjestyksen (1932) säätäminen pakollisiksi kaupungeissa asetuksilla, mitä menettelyä Murén pitää virheellisenä, ei mainittujen säädösten antamisaikana ollut perustuslain eikä lain vastaista. Mainitut säädökset olivat luonteeltaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia ja ne olivat jo vanhan kuntajärjestelmän aikana kuuluneet sekä hallinnollisen lainsäädännön alaan että kaupunkien tehtäviin.¹⁶⁶ Tässä suhteessa ne niin kuntajärjestelmän muututtua kuin HM:n säätämisenkin jälkeen edelleen täyttivät em. asetuksella säätämisen ehdot. V. 1925 poliisitoimesta annettu asetus, johon poliisijärjestyksen pakollisuus perustui, oli lisäksi ns. itsenäinen, välittömästi HM:ön perustuva eikä täytäntöönpanoasetus. Sen sijaan terveydenhoitosääntö ja rakennussääntö, joissa terveydenhoitojärjestys ja rakennusjärjestys säädettiin pakollisiksi, olivat samaan aikaan annettujen lakien täytäntöönpanoasetuksia, joten kaupunkien velvollisuudesta antaa niihin liittyvät kunnallissäännöt olisi voitu säätää laissakin. Säädösten antamisaikana pidettiin kuitenkin kiinni siitä periaatteesta, että asetuksen alaan kuuluvia säännöksiä ei anneta lailla, mikä ainakin voisi olla selityksenä sille, että kunnallissääntöjen antamisvelvollisuutta ei säädetty laissa.¹⁶⁷ Kaupunkien rakennusjärjestyksen voi sitä paitsi katsoa perustuneen lakiin, nimittäin rakennuskaaren 29 lukuun. Myöhemmin niin terveydenhoitojärjestyksen kuin rakennusjärjestyksen pakollisuus on säädetty laissa, mikä osoittaa lain ja asetuksen keskinäistä suhdetta koskevien käsitysten muuttuneen.¹⁶⁸ Aikaisemman käsityksen mukaista menettelyä ei kuitenkaan voi tästä syystä tehdä taannehtivasti virheelliseksi.

¹⁶⁶ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 110—112 ja Makkonen, Säädosvalta s. 36.

¹⁶⁷ Tämä ilmeni mm. terveydenhoito- ja palolainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Ks. Hentilä s. 251 Ståhlberg, Palolaki s. 50—54.

¹⁶⁸ Ståhlberg, Palolaki s. 51—52, näyttää lähtevän siitä, että palojärjestyksestä on säädettävä palolaissa.

Kaikkien em. kunnallissääntöjen välttämättömyys näyttää selvältä. Ellei kunnallissääntöjä olisi säädetty pakollisiksi, niihin otetut säännökset olisi ollut annettava asetuksissa. Tämä olisi kuitenkin merkinnyt vanhastaan kaupunkien orgaaneille kuuluneen toimivallan kaventamista.¹⁶⁹ Asialliselta kannalta ei näin ollen voida esittää huomautuksia mainittujen kunnallissääntöjen pakollisuudesta.

i) Murén pitää virheellisenä sitä, että v. 1924 ja 1965 annetuilla asetuksilla kuntien velvollisuudeksi on säädetty oppikoulujen vanhempainneuvostojen asettaminen. Peruste on sama kuin kunnallissääntöjenkin kohdalla, eli se, että kuntien orgaaneja ei voida asetuksella velvoittaa tällaisen tehtävän suorittamiseen. Kuten edellä on mainittu, orgaanien asettaminen on tehtävänä vielä pienempi kuin kunnallissäännön antaminen. Tässä suhteessa kysymys kunnan velvoittamisesta on ainoastaan periaatteellinen. Arveluttavampaa menettely on mielestäni sen vuoksi, että asetuksella luodaan välillisesti yksityisille luottamustoimivollisuus. Tämäkin tehtävä on asiallisesti peräisin nykyisen kuntajärjestelmän alkuajalta, jolloin koulutoimi kuului hallinnollisen lainsäädännön alaan.¹⁷⁰ Kun tehtävä paikallisena on luonteeltaan kunnallinen, on katsottava, etteivät kunnan velvoittaminen vanhempainneuvoston asettamiseen sekä luottamusmiesvelvollisuuden perustaminen asetuksella ole kunnan asemaa koskevien HM:n periaatteiden vastaisia. Lailla säättäminen tästäkin tehtävästä tuntuisi kuitenkin oikeammalta.

Kunnanvaakunasta v. 1949 annetun lain (8.4.1949/261) mukaan kunnalla on oikeus käyttää kunnanvaakunaa, jonka valtuusto hyväksyy ja jota koskeva päätös on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (A kunnan oikeudesta käyttää kunnanvaakunaa 8.4.1949/262) mukaan kunnallishallituksen on valvottava kunnanvaakunan käyttöä. Murén pitää tätä asetuksessa mainittua velvollisuutta lainvastaisena, ja hänen mielestään siitä olisi ollut säädettävä laissa. Kun kunnanvaakuna on kuitenkin lakiin perustuva virallinen tunnuskuva, jota on käytettävä sen arvon mukaisesti ja kun käyttämisen valvonta liittyy elimellisesti vaakunan käyttöoikeuteen, katson, että valvontavelvollisuudesta on voitu säätää asetuksella. Velvollisuushan on sitä paitsi liitännäinen, koska se syntyy vasta sitten, kun valtuusto on päättänyt ottaa vaakunan käyttöön.

¹⁶⁹ Ks. *Ståhlberg*, *Sisäasiain hallinto* s. 112.

¹⁷⁰ Ks. *Ståhlberg*, *Sisäasiain hallinto* s. 620—621.

j) Murénin perustuslainvastaisten tehtävien luettelossa on kaksi kunnan varallisuuspiiriin välittömästi ulottuvaa velvollisuutta, nimittäin kuntien velvollisuus hankkia huone kalusteineen ja välineineen oikeuslääketieteellisiä ruumiinavauksia varten sekä v. 1965 kaupunkien aikaisemmasta laajennettu tullikamarien ylläpitovelvollisuus. Ensimmäinen oikeuslääketieteellisiä ruumiinavauksia koskeva asetus annettiin nykyisen kuntajärjestelmän aikana v. 1936 ja toinen, voimassa oleva, on vuodelta 1947. Tässäkin tapauksessa on kysymys vanhan kuntajärjestelmän ajalta peräisin olevasta seurakuntien velvollisuudesta, jonka nykyiseen kuntajärjestelmään siirryttäessä katsottiin tulleen kuntien tehtäväksi.¹⁷¹ Näin ollen tätäkin tehtävää on pidetty ja on pidettävä sellaisena »vanhana» kuntien velvollisuutena, josta voidaan säätää asetuksella. Vaikka onkin kiistatonta, että itsehallintoperiaatteiden mukaan tehtävästä säätäminen kuuluisi lain alaan, ei sen säilyttämistä asetuksella kuitenkaan voi pitää HM:n tai lain vastaisena.¹⁷²

Ongelmallisempi on v. 1965 tullisäännön muuttamisesta annetun asetuksen (1. 10. 1965/511) 10 §:llä tapahtunut tullilain (8. 9. 1939/271) 155 §:än perustuvan kaupunkien velvollisuuden yksilöiminen, mikä merkitsi tämän velvollisuuden laajentamista siitä, millaiseksi se aikaisemmin oli käsitetty.¹⁷³ Tullilain 155 §:n mukaan »kaupunkien velvollisuus hankkia ja kunnossapitää tullitoimipaikkaa varten tarvittavat virkahuoneistot pakkahuoneineen ja tullitavaran varastoispaikkoineen sekä huolehtia sellaisten huoneistojen lämmityksestä ja valaistuksesta ynnä hankkia tullitavaran käsittelyyn ja punnitsemiseen tarvittavat välineet jää edelleen voimaa, sikäli kuin se kaupunkeihin nähden vanhas-

¹⁷¹ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 479 ja *Kaupunkiliiton* toimiston lausunto, Oikeuslääketieteelliset ruumiinavaukset.

¹⁷² Alav. 171 mainitusta *Kaupunkiliiton* toimiston lausunnosta ilmenee, että käsitys asetuksella säätämisen lainvastaisuudesta perustuu siihen, että velvollisuutta koskevaa säädöstä uusittaessa vanha velvollisuus lakkaa ja uusi syntyy. Tätä käsitystä ei nähdäkseni voida hyväksyä sen paremmin asiallisesti kuin loogisestikaan. Kun velvollisuutta koskeva säädös uusitaan velvollisuus säilyttäen, ei asiallisesti tapahdu eikä tarkoiteta tapahtuvan itse velvollisuuden osalta minkäänlaista vaihtumista. Vaihtumista ei nähdäkseni tapahdu loogisessakaan mielessä, vaikka lähdetäänsä siitä, että velvollisuus perustuu normiin. Kysymyksessä näet on tällöin normien vaihtuminen, ja mikäli ei voida katsoa, että se tapahtuu aukottomasti, on nähdäkseni katsottava, että vaihtumishetkellä vallitseva vanhan ja uuden normin päällekkäisyys: vanha kumotaan vasta kun uusi on annettu.

¹⁷³ Ks. *Kaupunkiliiton* esitys valtioneuvostolle, Tullisäännön 10 § lainvastaisena poistettava.

taan on ollut olemassa». Pykälässä säädetään siis kaupunkien vanhasta erityisvelvollisuudesta, joka on kunkin kaupungin kohdalla yksilöllinen. Tullisäännön 10 §:n muutoksella tämä velvollisuus yksilöitiin luettelemalla yksityiskohtaisesti kaikkia kaupunkeja koskevasti, mitä laissa tarkoitettuihin tullitiloihin kuuluu. Luettelo käsittää ne tilat, jotka kaupungit ovat vanhana velvollisuutena ylläpitäneet, mutta siihen sisältyy uusiakin velvollisuuksia, jotka osaksi koskevat tullihenkilökunnan käyttöön varattavia tiloja ja perustuvat voimassa olevaan työsuojelulainsäädäntöön ja osaksi ilmeisesti ovat nykyisten olojen vaatimia, mutta eivät perustu muihin säädöksiin. Asetuksen muuttamisen motiivina luonnollisesti oli todeta asetukseen otetut tehtävät kuntien velvollisuuksiksi. Niiden kuulumisesta kunnille jo tullilain 155 §:n perusteella ei kuitenkaan oltu varmoja, mikä ilmenee siitä, että asetukseen otetut velvollisuudet aiottiin alunperin sisällyttää tullilakiin sen 155 § muuttamalla. Muutosehdotus kuitenkin jäi käsittelemättä eduskunnassa sen vuoksi, että eduskunnan ao. valiokunnan mielestä ei ollut syytä laajentaa kaupunkien velvollisuuksia, koska tullikamarin ylläpitovelvollisuus olisi kokonaisuudessaan lakkautettava kaupunkien erityisrasitukseksi. Tämän jälkeen tullilain 155 §:än tarkoitetut velvollisuudet sisällytettiin tullisäännön 10 §:än.

Kerrottu menettely osoittaa, että asetusta annettaessa ei oltu ainkaan varmoja siitä, että tullisäännön 10 §:ssä yksilöidyt velvollisuudet sisältyvät tullilain 155 §:än. Kaupunkiliitto on asettunut sille kannalle, että kaupungeille ei voida asetuksessa antaa mitään sellaisia velvollisuuksia, joita niillä ei ennestään ole ollut. Sen mielestä valtion olisi ollut huolehdittava työsuojelulainsäädännönkin vaatimista tiloista, koska kullakin kaupungilla on vain vanhastaan sillä olleet velvollisuudet. Oikeuskansleri näyttää lausunnossaan asettuneen sille kannalle, että kaupungeille kuuluvat työsuojelulainsäädännön mukaiset, mutta eivät sen sijaan lakiin perustumattomat velvollisuudet, olivatpa ne kuinka välttämättömiä tahansa.¹⁷⁴ Tähän oikeuskanslerin kantaan on yhdyttävä.

Käsityksen mukaan tullisäännön 10 §:n muuttaminen ei ole sen paremmin muodollisesti kuin asiallisestikaan puollettavissa. Tullisäännön 10 §:n nojalla ei myöskään voi vaatia kaupungeilta siinä mainittujen tehtävien suorittamista, vaan jokaista kaupunkia on erikseen

¹⁷⁴ Ks. Oikeuskanslerin lausunto 17.3.1966. Ks. myös Sipponen, Lausunto.

vaadittava täyttämään tullilain 155 §:n mukaiset ja muiden voimassa olevien lakien edellyttämät velvollisuudet.

k) Kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta v. 1944 ja 1950 annetuissa laeissa (14. 7. 1944/466 ja 8. 9. 1950/435) kunnat oikeutettiin antamaan taloudellista tukea eräiden sodasta kärsimään joutuneiden henkilöryhmien sekä muuten maansaantiin oikeutettujen henkilöiden asutustoiminnan tukemiseksi. Näiden lakien täytäntöönpanoasetuksissa (22. 9. 1944/664 ja 27. 10. 1950/533) määriteltiin ketkä olivat oikeutettuja laeissa mainittuun tukeen ja millaista tukea lakien perusteella saatiin antaa. Murén pitää tätä menettelyä, jossa asetuksissa säädetään kunnan toimialasta, virheellisenä. Tähän käsitykseen on yhdyttävä. Kunnan toimialan sääntelyn on tapahduttava lailla, jonka puitteissa se määräytyy tulkinnalla. Tulkinta kuuluu ensi vaiheessa kunnan elimille ja sen jälkeen hallinto-oikeudellisille lainkäyttöelimille. V. 1944 tapahtunut sääntely on kuitenkin puolustettavissa silloiset olot huomioon ottaen.¹⁷⁵

l) Eräissä asetuksissa on säädetty kunnan organisaatioon muodollisesti kuuluvien orgaanien hoitamien, mutta erityislakeihin perustuvien ja itsehallintoon aineellisesti kuulumattomien tehtävien suorittamisesta perittävistä maksuista. Murén pitää tällaista menettelyä virheellisenä. Tähän käsitykseen ei voi ilman muuta kaikilta osin yhtyä. Ensiksikin on huomattava, kuten aikaisemmin on todettu, että julkisoikeudellisten maksujen perimiseen täytyy kunnillakin olla erityinen oikeusperuste ja että näihin maksuihin nähden on muuten noudatettava HM:n mukaisia periaatteita. KunL:ssa on säännökset vain yleisestä liikenteestä perittävistä maksuista (107 §), jotka on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, sikäli kuin on kysymys

¹⁷⁵ Lain taustasta ks. *Varonen* s. 95—96.

Lausunnossaan vuoden 1950 lain vahvistamisesta KHO oli äänestyksen jälkeen sitä mieltä, että toimivallan laajentamista koskevalla lailla ei loukata kunnallishallintoa koskevia lainsäädäntöperiaatteita sillä tavoin, että laki olisi jätettävä vahvistamatta.

Tekstissä mainittuun kysymykseen lausunnossa ei kiinnitetty huomiota. Ongelmana oli, voitiinko kunnan toimialaa laajentaa laissa edellytettyllä tavalla ja oliko tällainen laki tarpeellinen.

Käytännössä laki oli osoittautunut tarpeelliseksi sen vuoksi, että laissa tarkoitettuja takauksia oli jätetty vahvistamatta, koska niiden ei katsottu kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan. Ks. KHO 1950 III 2.

Vuoden 1950 laki hyväksyttiin eduskunta-aloitteen pohjalta.

uusista tai lisätyistä maksuista sekä kunnallisten asiakirjojen lunastusmaksuista (212 §). Viimeksi mainitun valtuusto saa määrätä. Niitä ei tarvitse alistaa, mutta niitä ei saa määrätä kustannuksia suuremmiksi.¹⁷⁶ Puhtaasti kunnallisten maksujen määräämisen on katsottava kuuluvan kuntien viranomaisille.

Edellä sanottu huomioon ottaen on katsottava, toisin kuin Murén tekee, ettei eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista v. 1942 annettua lakia (17.10.1942/806) sekä toimituskirjain lunastuksesta ja toimituspalkkioista samana vuonna annettua asetusta (17.10.1942/807) säädettäessä ole menetelty virheellisesti, kun laissa on valtuutettu määräämään ja asetuksessa määrätty oikeuslaitokseen kuuluvien kaupungin viranomaisten, kaupungin ulosottoviranomaisten ja maistraatin toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavat maksut. Kysymyksessä eivät näet ole kunnalliset maksut tämän käsitteen varsinaisessa merkityksessä. Niinkään on katsottava, toisin kuin Murén esittää, että tontinmittauksesta ja muista kaupunkien orgaanien suorittamista maanmittaustoimituksista ja niistä annettavista toimituskirjoista suoritettavien maksujen alistamisesta on voitu säätää asetuksella (A jakolaitoksesta, tontinmittauksesta ja kiinteistöjen rekisteröimisestä kaupungissa 6.3.1936/123). Tällaisten maksujen alistamista on pidettävä oikeudessamme vallitsevien yleisten periaatteiden mukaisena ja yksityisten suojaamisen ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta tarpeellisena. On huomattava, että maksujen valvonta on luonteeltaan ja myös itsehallinnon kannalta eri asemassa kuin aikaisemmin puheena ollut aineelliseen itsehallintoon kuuluvien kunnallisten päätösten valvonta. Parempana on kuitenkin pidettävä sitä menettelyä, että maksujen alistamisesta säädetään laissa.

Muréniin on sen sijaan yhdyttävä siinä, ettei kaavoitusalueiden jakoasetuksessa (11.7.1960/353, 111 §) olisi saatu antaa maatalousministeriölle eli siis valtion viranomaiselle oikeutta määrätä kunnan orgaanin antaman asiakirjan lunastusmaksusta. Tämä menettely on näet sen edellä mainitun itsehallinnon edellyttämän periaatteen vastainen, että tällaisten maksujen määrääminen kuuluu kunnallisvaltuustolle.

m) Kunnallisten maksujen alistamisvelvollisuuteen on rinnastettavissa edellä mainittujen, asetuksessa pakollisiksi säädettyjen tervey-

¹⁷⁶ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 616.

denhoito- ja rakennusjärjestyksen niinikään asetuksessa säädetty alistamisvelvollisuus. Murén pitää asetuksella säätämistä tältäkin osin virheellisenä. Kun myös kunnallissääntöjen kohdalla on oikeudessamme voimassa yleinen alistamisperiaate, ja kun säännöt ovat itsehallinnon kannalta maksuihin verrattavissa, on kuitenkin katsottava, että niiden alistamisvelvollisuus on voitu säätää asetuksissa.

n) Murén esittää kaksi tapausta, joissa asetuksella on säädetty muutoksenhausta kunnallisten orgaanien päätöksiin, mitä menettelyä hän pitää virheellisenä. Kirjastoasetuksen (30.3.1962/268) 40 §:n mukaan kirjastoammatillisen viranhaltijan vaaliin, joka asetuksen mukaan kuuluu kirjastolautakunnalle tai muulle kirjasto-ohjesäännössä mainitulle kunnan orgaanille, haetaan muutosta kouluhallitukselta. Muutoksenhakuoikeus on myös kirjastontarkastajalla, joka on valtion virkamies. Kouluhallituksen valituksesta antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta. Kirjastoammatillisen viran kelpoisuusvaatimukset ja viran täyttämismenettely säännellään myös asetuksessa.

Kansakouluasetuksen (23.7.1958/321) 24 luvussa on yksityiskohtaiset säännökset muutoksenhausta kansakoulun johtokunnan, kansakoululautakunnan ja kansakouluntarkastajan päätöksiin. Tärkeimmät näistä säännöksistä ovat samansisältöiset kuin edellä mainitut kirjastoasetuksen säännökset.

Näiden säännösten lainmukaisuutta arvioitaessa on ensiksi otettava huomioon, että ne liittyvät erityislaeilla säänneltyyn kunnan orgaanien hoitamaan hallintoon, jossa kunnan ja valtion orgaanit hoitavat kiinteässä yhteistoiminnassa asianomaisen hallinnonalan tehtäviä. KunL 179 §:ssä on tehty mahdolliseksi säätää muutoksen hakemisesta kunnallisen lautakunnan päätökseen erikseen, siis KunL:sta poiketen. Pykälässä ei nimenomaan vaadita, että tämän erikseen säätämisen olisi tapahduttava lailla. Niissä tapauksissa, joissa muutoksen hakemisesta lautakunnan päätökseen on erikseen säädetty, se tapahtuu HVall:n mukaan. Lain 1,2 §:n mukaan sen »säännösten estämättä noudatettakoon myös, mitä kunnallislaissa tai muussa laissa tai asetuksessa on säädetty valituksen tekemisestä kunnallisen viranomaisen päätöksestä». Lain 4 §:n mukaan laissa tai asetuksessa voidaan säätää poikkeuksia sen edellyttämästä yleisestä valitusoikeudesta. Asetuksessakin voidaan toisin sanoen säätää valituskieltoja. Lainsäädännössämme ei täten ole nimenomaisia esteitä kirjastoasetuksessa ja kansakouluasetuksessa säädetylle menettelylle. Toisaalta ei näistä säännöksistä voida tehdä sitä-

kään johtopäätöstä, että kirjasto- ja kansakouluasetuksissa noudatettu menettely olisi oikea. KunL 179 §:ssä ei nimenomaan todeta, että lautakuntien päätöksistä tehtävistä valituksista saataisiin säätää asetuksella. HVall:n asetuksella säätämistä koskevat säännökset taas tarkoittavat vain poikkeamista sen lähtökohtaperiaatteista. Onkin katsottava itsehallintoa koskevan lailla säätämisen periaatteen edellyttävän, että myös erityishallinnon piiriin kuuluvista kunnan viranomaisen päätöksistä tehtävästä valituksesta on säädettävä laissa. Kirjasto- ja kansakouluasetuksissa toteutettu valitusjärjestelmä on näin ollen muodollisesti virheellinen. Aineellisesti sitä vastaan ei sen sijaan voitane esittää ainakaan yleisiä huomautuksia. Järjestelmä noudattaa niitä periaatteita, joita on muilla hallinnonaloilla toteutettu ja jotka ovat asiallisesti perusteltavissa.

o) Selvimmin lainvastaisia Murénin mainitsemista tapauksista ovat ne raittiuslautakunnista ja raittiuspoliiseista annetun asetuksen (15. 4. 1932/110) säännökset (10 §), joissa asetuksen antamisaikaan voimassa olleiden kunnallislakien ja nykyisen kunnallislain säännöksistä poiketen on säännelty raittiuslautakunnan jäsenten toimikausi, erottaminen kesken toimikautta, vaalikelpoisuus ja lautakunnan päätösvaltaisuus. Sen sijaan ei voi pitää lainvastaisina niitä eläinlääkintähuoltoasetuksen (30. 6. 1966/391) säännöksiä (14—16 §), joissa säädetään, että virkaeläinlääkärin on oltava laillistettu eläinlääkäri ja että kaupungineläinlääkärin virkaan vaaditaan lisäksi erityisen tutkinnon suorittaminen. Nämä vaatimukset, jotka sisältyisivät jo implisiittisestikin lakiin, ilmevät näet nimenomaan eläinlääkintähuoltolain (23. 7. 1965/431) 9 §:stä.

Yleisestä lääkärinhoidosta v. 1951 annetun asetuksen (14. 6. 1951/369) 25 §:n mukaan »kaupungin- ja kunnanlääkäri ovat virkatehtävissään lähinnä lääninlääkärin alaiset.» Murén pitää tällaisen alistussuhteen luomista asetuksella virheellisenä. Asia olisikin näin, jos kysymyksessä olisi kunnan itsehallinnollinen elin tai virkamies. Kysymyksessä kuitenkin ovat ammattivirkamies ja ammatillinen alistussuhde. Näin ollen mainittu 25 § ainoastaan sisältää alistussuhteen nimenomaisen toteutuksen, mikä ei ole lain tai itsehallintoperiaatteiden vastaista.

p) Edellä on tultu siihen tulokseen, että vain osa Murénin mainitsemista tapauksista sisältää säätämismisvirheen. Osa muista tapauksista on kuitenkin sellaisia, joissa lailla säätäminen olisi ollut itsehallintoperiaatteisiin paremmin soveltuvaa.

Niissä tapauksissa, joissa asetuksella säätämistä ei voida pitää virheellisenä, vaan ainoastaan itsehallintoperiaatteiden vastaisena, kysymyksessä olevat asetuksen säännökset ovat voimassa olevia, noudatettavia normeja. Tämä johtuu jo siitä, että ei ole olemassa nimenomaista säännöstä, jonka perusteella normeja voitaisiin pitää lainvastaisina. Itsehallintoperiaate, johon edellä on eri yhteyksissä vedottu, on ainakin vielä lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä sekä oikeustieteessäkin siinä määrin vakiintumaton, että yksistään sen perusteella ei voida puhua asetusten säännösten sellaisesta lainvastaisuudesta, joka tekisi ne tehottomiksi. Sitä paitsi, kuten edellä on esitetty, niiden asetusten antamisaikana, joiden väitetyistä virheellisyydestä nyt on kysymys, menettelyä on pidetty asianmukaisena, mikä johtuu siitä, että HM:n kunnan asemaa koskevien säännösten merkitys on vasta nyt selkiintymässä. Käsitteäkseni sellaisia säännöksiä, joita niiden antamisaikana on pidetty moitteettomina, ei voi tulkinnan myöhemmin muututtua katsoa lainvastaisiksi. Näin ollen on katsottava, että niin poliisijärjestyksen antaminen kuin vanhempainneuvoston asettaminen ja oikeuslääketieteellisiä ruumiinavauksia varten tarvittavien huoneiden ja välineiden hankkiminenkin ovat kuntien lainmukaisia velvollisuuksia. Poliisijärjestyksen normit ovat myös voimassa olevia säännöksiä. Niillähän sitä paitsi oli ja on edelleen oikeusperuste kunnallislaissa.

Niistä säännöksistä, jotka edellä on katsottu muodollisesti virheellisiksi, kirjasto- ja kansakouluasetusten muutoksenhakusäännösten voit uskin kuitenkin katsoa olevan tehottomia. Niidenkään antaminen asetuksella ei ole vastoin mitään nimenomaista lain säännöstä. Merkityksellistä tässä suhteessa on myös se, että niitä ei sisällöltään voi pitää lainvastaisina.

Sisällöltään lainvastaisiksi jäävät näin ollen ainoastaan edellä mainitut raittiuslautakuntaa koskevat säännökset KunL:n vastaisina ja tulliasetuksen säännökset tullilain vastaisina. Näitä lainvastaisia asetusten säännöksiä ei HM 92,2 §:n mukaan saa soveltaa. Raittiuslautakunnan kohdalta tämä merkitsee sitä, että sen päätösvaltaisuus sekä jäsenten toimikausi, vaalikelpoisuus ja luottamustoimen päättyminen määräytyvät KunL:n mukaan. Tullikamarin ylläpitovelvollisuuden laajuus on puolestaan määrättävä tullilain ja ao. työsuojelulakien perusteella.

Kun oikeutemme mukaan lainvastaiset asetuksen säännökset ovat tehottomia, niitä ei tarvitse kumota. Oikeusjärjestyksessämme ei ole

säännöksiä, jotka vaativat sitä. Luonnollista kuitenkin on, että ao. organit — viime kädessä lainvastaisten säännösten antajat — ryhtyvät toimenpiteisiin virheellisten asetusten saattamiseksi lainmukaisiksi.^{176a}

23. Kunnan yleinen perustuslainsuoja

a) Edellä on ollut puhe kuntien itsehallinnon erityisestä perustuslainsuojasta. Kun kunnat ovat oikeushenkilöitä — kunnan asemaa koskevat HM:n säännökset edellyttävät, että kunnat ovat oikeushenkilöitä —, niiden asema on myös HM:n yleisten säännösten suojaama. HM:ssa ei ole mitään säännöksiä, jotka tässä suhteessa asettaisivat kunnat erikoisasemaan, eikä näitä säännöksiä voi johtaa muualtakaan, kunnan »olemuksesta» tai muista vastaavista seikoista.

Kunnan aseman kannalta merkityksellisin kysymys on, nauttiiko kunnan omaisuus HM 6 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Vastaus tähän kysymykseen riippuu siitä, onko oikeushenkilöillä yleensä tätä suojaa. Oikeuskirjallisuudessamme on tästä kysymyksestä oltu eri mieltä. Toiset tutkijat ovat väittäneet, että tämä suoja kuuluu vain luonnollisille henkilöille, koska HM 6 §:n mukaan »Jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu» mm. omaisuuden puolesta. Kun oikeushenkilö, esim. kunta, ei ole Suomen kansalainen, HM 6 § ei ulotu siihen. Toisten tutkijoiden mukaan HM:n suoja ulottuu myös oikeushenkilöihin, koska ne eivät ole luonnollisten henkilöiden ulkopuolisia ja niistä riippumattomia olioita, vaan ihmisten muodostamina yhteisöinä palautuvat muodostajiinsa. Oikeushenkilöiden omaisuuden suojassa on näin ollen kysymys luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojasta.¹⁷⁷ Asiallisesti tämä väite onkin hyväksyttävä, kuten aikaisemmin on esitetty. Ihmiset ovat oikeusmaailmankin perusyksiköitä. Toisaalta on kuitenkin yhtä kiistatonta, että oikeusjärjestyksemme mukaan oikeushenkilöt ovat ihmisistä irrallisia ja erillisiä oikeussubjekteja, joita ei oikeudellisesti voi palauttaa luonnollisiin henkilöihin. Ihmiset eivät edes aina ole oikeushenkilöiden perusosina.

Nähdäkseni oikeushenkilöiden omaisuudensuojakysymystä onkin tarkasteltava tai ainakin voidaan tarkastella toiselta pohjalta, nimit-

^{176a} Näin on jo tapahtunut raittiuslautakunnan osalta. Ks. A raittiuslautakunnasta 27. 12. 1968/727.

¹⁷⁷ Ks. Kastari, Sosialisoinen perustuslaillisista edellytyksistä s. 30—40.

täin oikeusjärjestyksen kokonaisuutta eikä yksinomaan julkisen vallan ja ihmisen välistä suhdetta koskevana kysymyksenä. Tällöin tulee esille omaisuudenkin osalta edellä jo puheena ollut institutionaalinen suoja. Omaisuuden osalta institutionaalinen suoja merkitsee sitä, että oikeusjärjestys edellyttää määrättyä jakoa yksityisautonomisen kompetenssin ja julkisen vallan puitteissa omaisuuteen tapahtuvan puuttumisen välillä. Tämä perusjako liittyy HM:ssa vahvistettuun valtio- ja yhteiskuntajärjestykseen.¹⁷⁸ Julkisen vallan nojalla voidaan omaisuuden puuttua vain HM 6 §:n edellyttämissä tilanteissa, kuuluipa omaisuus ihmisille tai oikeushenkilöille. Muussa tapauksessa HM 6 § ei täytä valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen siltä vaatimaa funktiota.

Kun kunnat HM:n mukaan ovat valtiosta erillisiä yksiköitä, on luonnollista ja välttämätöntäkin, että niiden omaisuuskin on suojattu valtion orgaanien puuttumista vastaan. Kunnan omaisuuden suoja voidaan täten tukea myös HM 50 ja 51 §:llä.

Lainsäädäntökäytännössämme ei kunnan sen enempää kuin muidenkaan oikeushenkilöiden omaisuutta ole perustuslainsuojan osalta huomatakseni asetettu poikkeusasemaan luonnollisten henkilöiden vastaavaan suojaan verrattuna. Eri pakkolunastuslaeissa on tosin eri omistajien omaisuus asetettu erilaiseen asemaan ja mm. kunnat on usein asetettu luonnollisiin henkilöihin verrattuina ensisijaisiksi maanluovuttajiksi. Tässä ei kuitenkaan ole ollut kysymys omaisuuden perustuslainsuojasta, vaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tapahtuneesta erilaisten omistajien asettamisesta pakkolunastuksessa erilaiseen asemaan. Tällainen sisällöllinen eriarvoisuus ei ole kohdistunut ainoastaan kuntiin, vaan myös luonnolliset henkilöt on asetettu erilaisilla perusteilla keskenään erilaiseen asemaan.¹⁷⁹

Yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan kuntien omaisuudesta kuitenkin säätää niissä tapauksissa, joissa on kysymys kunnan tehtäväpiirin rajoissa tapahtuvasta omaisuudesta määräämisestä.¹⁸⁰

b) Murén on itsehallinnon suojaa koskevana ongelmana tuonut esiin myös kunnan ja valtion eri tilanteissa tekemien ns. julkisoikeu-

¹⁷⁸ Ks. *Kastari*, Suomen valtiosääntö s. 260—262.

¹⁷⁹ Ks. *Haataja*, Asutuslainsäädäntö s. 179—185 ja *Melander* s. 150—187. Voimassa olevan oikeuden osalta ks. L valtion maan käyttämisestä ja maan pakkolunastamisesta maankäyttölain tarkoituksiin (16.8.1958/359) 9—13 §.

¹⁸⁰ Ks. esim. L yleisistä teistä (21.5.1954/243) 67 §.

dellisten sopimusten suojan.¹⁸¹ Tähän ongelmaan ei tässä yhteydessä voida syvemmältä puuttua, koska koko julkisoikeudellisen sopimuksen käsite on oikeudessaamme epäselvä.¹⁸² Lähtökohdaksi on kuitenkin mielestäni otettava, että julkisoikeudellisilla sopimuksilla on niissä tapauksissa, joissa niitä voidaan tehdä, samanlainen suoja kuin yksityisoikeudellisillakin sopimuksilla. Kun julkisoikeudellisia sopimuksia voidaan tehdä tai niitä edellytetään, tällä menettelyllä on haluttu poiketa julkisen vallan nojalla tapahtuvasta yksipuolisesta määräämisestä, minkä vuoksi on katsottava, että näin sovittua järjestelyä ei voida kumota samalla tavoin kuin yksipuolisella määräämisellä aikaansaatu oikeustilaa. Mitään perustetta ei ole sille, että kunnan ja valtion väliset sopimukset tai kunnat julkisoikeudellisten sopimusten tekijöinä asetettaisiin poikkeusasemaan.

24. Kuntia koskevien säädösten antaminen

Kuntia koskevien säädösten antamisesta ei oikeusjärjestyksessämme ole erityissäännöksiä eikä kuntia ole tässä suhteessa asetettu erikoisasemaan. Tämän vuoksi kuntia tai niitä edustavia järjestöjä ei tarvitse kuulla mainitunlaisia säädöksiä annettaessa. Tällaisen kuulemispakon säätäminen esim. HM:ssa ei nähdäkseni olisi edes perusteltua.¹⁸³ Käytännössäkään ei ole syntynyt kuntien asemaan ulottuvien normien käsittelyjärjestystä koskevia kiinteitä sääntöjä. Niinpä kuntia koskevia säädöksiä esitellään muistakin ministeriöistä kuin sisäasiainministeriöstä, joka käsittelee kuntien hallintoa ja muut kuntia koskevat asiat.¹⁸⁴ Vastaavasti myös eduskunnassa kaikkien kuntiin ulottuvien sää-

¹⁸¹ Ks. *Murén*, Uutta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta s. 87.

¹⁸² Julkisoikeudellisesta sopimuksesta ks. *Willgren* s. 104–112 (förvaltningsrättslig avtal) ja *Rytkölä*, Julkisoikeudellisen sopimus. Rytkölä liikkuu tässä tutkimuksessaan yksinomaan konstruktiiivisella ja käsitteellisellä tasolla. Hänen lähtökohdinaan ovat saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa esitetyt konstruktiot ja käsitteet. Omasta puolestani katson, ettei julkisoikeudelliseen sopimukseen Suomen oikeuden mukaan liittyviä ongelmia voida ratkaista tältä pohjalta.

¹⁸³ Vuoden 1968 kaupunkipäivillä hyväksyttiin seuraava ponsi: »Kunnallista itsehallintoa koskevia lakiesityksiä annettaessa ja asetuksia säädettäessä on aina hankittava kunnallisten keskusjärjestöjen lausunnot.» Ks. SKL 1967 s. 352.

¹⁸⁴ Ks. Valtioneuvoston ohjesääntö (17.12.1943/995) 17 §.

Mainittakoon, että kunnan toimivallan väliaikaista laajentamista koskeva vuoden 1944 laki esiteltiin maatalousministeriöstä.

dösten valmistelu ei kuulu laki- ja talousvaliokunnalle, joka käsittelee kunnallislakeina pidettävät säädökset.¹⁸⁵ Yhtenäisen käsittelyn puute lie-
nee osaltaan vaikuttanut siihen, että eräät edellä virheellisiksi tai huo-
noiksi katsotut menettelyt ovat päässeet syntyymään.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Laki- ja talousvaliokunta ei kuulu valtiopäiväjärjestyksen (13.1.1928/7) 40 §:ssä mainittuihin lakimääräisiin valiokuntiin. Sitä paitsi on huomattava, että lakimääräisenkin valiokunnan valmisteltaviin asioihin kuuluva asia saadaan lähettää ylimääräiseen valiokuntaan.

¹⁸⁶ Tähän viittasivat hallintoneuvokset *Kuuskoski* ja *Hellman* lausunnossaan KHO 1950 III 2.

15 LUKU

KUNNAN ASEMASTA HM:N ASETTAMIEN RAJOJEN SISÄLLÄ

1. Yleisiä toteamuksia

Kunnan asema valtiossa muodostuu kunnan perusosien, organisaation ja varallisuuspiirin, suhteista kunnan jäseniin sekä valtion organisaatioon ja varallisuuspiiriin. HM:ssa on rajat, joiden sisällä näitä suhteita järjestettäessä on pysyttävä. Nämä rajat antavat kuitenkin laajan liikkuma-alan kunnan aseman muotoamisessa, jonka on tapahtuttava lailla. Kuten kunnan aseman kehittymistä koskevista luvuista edeltä ilmenee, siinä on tapahtunut suuri muutos niiden sadan vuoden aikana, jotka nykyinen kuntajärjestelmä on ollut voimassa. Kunnan asema on nykyisinkin voimakkaasti muuttumassa. Näiden muutosten analysoiminen ja ennustaminen ei ole oikeudellisen tutkimuksen tehtävä. Kysymys on tapahtumisesta, josta päättää lainsäätäjä poliittista harkintaa käsittävän toimivaltansa puitteissa. Kunnan asema tässä tapahtumisessa on itse asiassa toissijainen. Etusijalla on kunkin hallinnonalan kehittäminen. Edellä 10 luvussa on esitetty tämä muuttuminen kunnan asemaa koskevien säädösten valossa. Muuttuminen ei kaipaa oikeudellista selittämistä. Sen toteaminen on kuitenkin tarpeellista kunnan aseman ymmärtämiseksi.

Kunnan aseman muuttuminen on merkinnyt kunnan orgaanien tehtävien ja sen varallisuuspiirin käytön lakisidonnaista kasvua. Kunnan pakollisten tehtävien lisääntyminen on puolestaan merkinnyt sen lähenytymistä valtioon ja sen orgaanien muodollisen harkintavapauden vähenytymistä. Itsehallinnon merkitys päätöksenteossa on pienentynyt mutta toimeenpanossa ja hallinnossa lisääntynyt. Tässäkin yhteydessä on vielä syytä todeta se, että kunnan asemaa koskevat HM:n säännökset

eivät aseta rajaa kunnan lakisidonnaisten tehtävien määrälliselle kasvulle. Tämä kasvu kieltämättä merkitsee kunnan aseman tietynlaista heikkenemistä valtioon nähden.

2. Kunnallisen jaotuksen muuttaminen

Kunnan aseman lailla määrääminen ei Suomessa ole käytännössä aiheuttanut erityisiä oikeudellisia ongelmia. Toisaalta kuntia koskeva lainsäädäntö ei jätä valtion hallinto-organeeille sellaista kompetenssia, jolla olisi olennaista merkitystä kunnan aseman muotoamisessa ja jonka käyttämisessä syntyisi erityisiä oikeudellisia pulmia.

Poikkeuksen em. säännöstä muodostaa vain hallinto-organien kompetenssin laajuuteen nähden kunnallisen jaotuksen muuttamisesta päättäminen, joka kuuluu valtioneuvostolle. Kun meillä kunnat ja niiden edeltäjät ovat aina syntyneet valtion organien määräämille alueille,¹ valtioneuvostolle jätettiin kunnallisen jaotuksen muuttamisesta v. 1925 annetussa laissa (10. 5. 1925/180) laaja harkintavalta.² Tämä harkintavalta, jossa niin kuntien organien kuin kunnan jäsentenkin vastustus voidaan sivuuttaa (3 §), antaa mahdollisuuksia erilaisten poliittistenkin näkemysten toteuttamiseen.³ Tämän lain mukaan ei ole jaotuksen muuttamispakkoa. Muutos voidaan jättää toteuttamatta vastoin sitä haluavien kuntien organien vaatimustakin. Toisaalta muutoksen toimeenpanemiseksi riittää, että sen havaitaan tuottavan etua (2 §) eli siis sellainen minimiedellytys, jota ilman jaotuksen muuttamiseen käytännössä tuskin ryhdytään. Vaikka pakkoliitos, eli jaotuksen muuttaminen vastoin sen kunnan (organisaation) tahtoa, jota muutos koskee, voidaan panna toimeen vain, »milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka milloin tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii», (3 §) on oikeudellisten esteiden merkitys tässä suhteessa hyvin vähäinen. KHO

¹ Kehityksestä ks. *Rytkölä*, Jaotuksen muuttaminen s. 8—15 ja *Pystynen* s. 5—46.

² Lainvalmistelukunnan mietinnössä, Lvk 1920:3 s. 60 jaotuksen muutosta tosin pidettiin vasta toissijaisena keinona epäkohtien korjaamiseksi. Laissa ei kuitenkaan tätä toissijaisuutta vaadita.

³ Puolueiden erilaiset käsitykset ovat tulleet ilmi eräissä viime vuosina tapahtuneissa maalaiskuntien liittämisissä kaupunkeihin (Lappee ja Lauritsala Lappeenrantaan v. 1966 ja Kaksikerta Turkuun v. 1967).

ei ole kumonnut yhtään kunnallisen jaotuksen muutosta koskevaa valtioneuvoston päätöstä sillä perusteella, ettei muutoksen oikeudellisia edellytyksiä olisi ollut olemassa.⁴ Niinkin voimakkaasti ilmaistut vaatimukset kuin »huomattava epäkohta» ja »tärkeä yleinen etu» on aina katsottu täytetyiksi pakkoliitostapauksissa. Tämä johtuu epäilemättä siitä, että jaotuksen muuttamisessa vaikuttavat monet erilaiset näkökohdat, joista jokin aina riittää täyttämään henkilökohtaiselle harkinnalle tilaa jättävän muutosedellytyksen.⁵ Oikeudellisen analyysin tarvetta ei näiden säädösten tulkinnassa juuri ole.⁶

⁴ Ks. KHO 1953 II 343 (ään. 4—1) ja 407, 1957 II 289, 1960 II 305 a, 1966 A II 53 (ään. 4—1) sekä *Rytkölän*, Jaotuksen muuttaminen s. 85, mainitsema tapaus KHO 20.9.1955 taltio 4314 (ei ole KHO:n vuosikirjassa.)

Ståhlberg lausunnossaan v. 1936 katsoi, ettei Kulosaaren liittämiselle Helsinkiin ollut oikeudellisia edellytyksiä. Tämäkään arvovaltainen lausunto ei kuitenkaan estänyt liitoksen toimeenpanoa. Sotien vuoksi se tapahtui vasta kymmenen vuotta myöhemmin. Ks. *Ståhlberg*, Lausunto Kulosaaren Helsingin kaupunkiin liittämisestä.

⁵ Ks. KHO 1953 II 243 ja 1966 A II 53, joissa yksi jäsen oli muutos-edellytyksiin nähden eri mieltä kuin enemmistö.

⁶ Tämä ilmenee *Rytkölän* teoksesta jaotuksen muuttaminen, jossa ei juuri ole muutosedellytyksiä koskevien säännösten oikeudellista analyysiiä.

Rytkölä on kuitenkin ottanut lähtökohdikseen eräitä vanhemmasta saksalaisesta oikeuskirjallisuudesta otettuja vaatimuksia (ks. erit. s. 22—23). Hänen s. 30 mainitsemansa lähtökohta, jonka mukaan kunnallinen jaotus on luonteeltaan pysyväksi tarkoitettu jaotus, soveltuu huonosti HM 50,2 §:ään. Toista samalla sivulla mainittua lähtökohtaa, jonka mukaan »jokainen puuttuminen kunnan alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuu kunnan perusolemuksen ja itsemääräämisoikeuteen», on myös vaikea hyväksyä. Ensiksikään HM ei edellytä kunnan alueellista koskemattomuutta, eikä myöskään kunnan itsemääräämisoikeutta tässä suhteessa. Toisaalta kunnilla ei ole oikeutemme mukaan väitteen edellyttämää perusolemusta, jonka lähtökohtana lienee kunnan alueyhdyskuntaominaisuus (ks. s. 1—6 ja *Rytkölä*, Yhteistoiminta s. 26—31). Kunta on oikeudellisesti alueyhdyskunta siinä mielessä, että HM:n vaatimuksen mukaan kaikki tietyn kunnan alueeseen KunL 6 §:n edellyttämällä tavalla liittyvät subjektit muodostavat kunta nimisen yhteisön. Alueyhdyskuntakäsitteestä ei sen sijaan voi johtua oikeusvaikutuksia. Alueyhdyskunnan erilaisuudet henkilöyhdyskuntiin verrattuina perustuvat tietyn poliittisen periaatteen toteuttavaan oikeusjärjestykseen.

Se, »että valtion viranomainen ei voi mielivaltaisesti ryhtyä muuttamaan kunnan alueellisia rajoja tai muulla tavoin kunnallista jaoitusta», ei käsittäkseni johdu, kuten Rytkölä s. 6 mainitsee, »kunnan luonteesta itsehallinnollisena alueyhdyskuntana», vaan siitä, että valtion hallintoviranomaiset eivät oikeusjärjestyksemme mukaan (HM 92,1 §) missään tapauksessa voi menetellä mielivaltaisesti

Valmisteilla oleva, eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi v. 1967 annetulla lailla (13.1. 1967/13) aloitettu kunnallisen jaotuksen kokonaisuudistus aiheuttaa perusteellisia muutoksia kuntien sosiologiseen asemaan paikallisina yhteisöinä.⁷ Kunnallinen jaotus saa voimakkaasti hyvinvointivaltion tavoitteiden saavuttamiseksi tähtäävän funktion.⁸ Jaotuksen mahdollisen uudistamisen jälkeen — sen toteuttamiseksi tarvitaan erityinen laki — ei enää voida tähänastisessakaan mitassa puhua aineellisesta paikallishallinnosta. Tämä käsite saa yksinomaan muodollisen, hierarkisen sisällön. Selvää on, että jaotuksen tällainen uudistaminen, jonka seurauksena on kunnan jäsenten faktillinen ja otaksuttavasti myös ideologinen etääntyminen kunnasta, lähinnä organisaatiosta, joka ilmeisesti tulee virkamiesvaltaisemmaksi, merkitsee olennaista muutosta kunnan asemassa erityisesti relaatiossa kunta-kunnan jäsen.

3. Kunnan yleisestä oikeusasemasta

Kunnan asema oikeusjärjestyksen piirissä määräytyy niiltä osin, joissa ei ole kysymys edellä selostetusta itsehallinnon toteuttamisesta ja toteutumisesta, yleistä oikeudellista tapahtumista koskevien oikeusjärjestyksen säännösten mukaan. Tässä tapahtumisessa kunnan organit mukautuvat oikeusjärjestyksen yleisiin normeihin ja niiden muutoksiin. Kunnan samoin kuin valtionkin organit joutuvat toimimaan oikeusjärjestyksen kaikkiin ryhmiin kuuluvien normien puitteissa. Yksityisoikeudellisesti kunnat ovat samassa asemassa kuin muutkin oikeushenkilöt. Aineellisesti kunnan toimintamahdollisuuksia kuitenkin kaventaa sen toimialan lakisääteinen rajoittuneisuus, kuten aikaisemmin on esitetty.

ja että niiden on noudatettava voimassa olevia säädöksiä. Kunnan asemaa koskevat HM:n säännökset asettavat puolestaan tietyn, joskin vain peruslähtökohtia koskevat rajat niille säännöksille, jotka koskevat kunnan aluetta.

⁷ Näistä kysymyksistä ks. *Pystynen*, passim. Syvällisempää johdatusta aiheeseen tarjoaa kuitenkin *König*.

⁸ Lain 2 §:n mukaan on pyrittävä siihen, että kuntien puitteissa on »taloudellisia voimavaroja, asutusmuodon ja elinkeinorakenteen tasapainoisuutta sekä elinvoimaisten keskusten ja tarkoituksenmukaisten taloudellisten ja muiden vaikutusalueiden muodostumista silmällä pitäen riittävät edellytykset jatkuvan yhteiskunnallisen kehityksen turvaamiseen».

Kunnan orgaanien yksityisoikeudellinen toiminta on luonteeltaan orgaanikompetenssin käyttämistä. Kun kunnan luottamusmiehet sekä viranhaltijat ovat rikosoikeudellisesti virkamiehiä, mistä johtuva erityisvastuu ulottuu myös niiden orgaanikompetenssin käyttämiseen,⁹ he ovat kuitenkin tässä suhteessa erityisasemassa yksityisoikeudellisen orgaanikompetenssin käyttäjiin nähden.

Yksityisautonomisen kompetenssin puitteissa tapahtuvan kunnan toiminnan kuvaaminen ei enää kuulu kunnan aseman esittämiseen, vaan liittyy ao. materiaaliseen oikeudenalaan. Kunta velallisena ja velkojana, vuokranantajana ja maanomistajana on samassa asemassa kuin yksityisoikeudelliset ja muut julkisoikeudelliset subjektit mahdollisine, kustakin säädöksestä ilmenevine erityispiirteineen.

Kunnan tehtävien hoitajana on luottamusmiesten lisäksi siihen virkaja työsuhteessa olevia henkilöitä (KunL 97 ja 102 §). Julkisen vallan käyttöä ei kuitenkaan voi antaa työsuhteessa oleville.¹⁰ Työsuhteessa olevien työnantajana kunta on samassa asemassa kuin muutkin työnantajat. Virkasuhteen sisältö määrätään kunkin kunnan virkasäännössä niine rajoituksineen, jotka on säädetty KunL:ssa ja kunnan virkamiehiä koskevissa erityissäädöksissä.¹¹

Prosessioikeudenkaan subjekteina kunnat eivät eroa muista oikeushenkilöistä. Kunnan varallisuuspiiri voi olla myös ulosmittauksen kohteena.¹² Sen sijaan kuntaa ei nähdäkseen voida asettaa konkurssiin. *Palmgren* on tosin esittänyt päinvastaisen kannan perustellen sitä sillä, että kunta ei ole sellaisessa erikoisasemassa, mikä estäisi sen asettamisen konkurssiin.¹³ Sen sijaan valtiota oikeusjärjestyksen ylläpitäjänä ei *Palmgrenin* mukaan voida asettaa konkurssiin.¹⁴ Tämä kanta palautuu aikanaan vallinneisiin käsityksiin kunnan yksityisoikeudellisesta luonteesta ja kunnan vastakohtaisuudesta julkisen vallan subjektiksi personifoidun valtion kanssa. Suomessa tämä perustelu ei kuitenkaan

⁹ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 304—308 ja 377—279 sekä *Modeen* s. 124—135.

¹⁰ Tämä vaatimus johtuu siitä, että työsuhteessa olevilla ei ole virkavastuuta, mikä ilmenee myös KunL:n systematiikasta.

¹¹ Tältä osin voidaan viitata aikaisempaan esitykseen ja *Kuuskoski—Hannukseen* s. 287—300.

¹² Ks. KHO 1933 II 1460: kuntaa ei voitu uhkasakolla velvoittaa suorittamaan saatavaa, joka voitiin periä ulosottoimin.

¹³ Ks. *Palmgren* s. 100—103.

¹⁴ Ks. *Palmgren* s. 99—100.

ole relevantti. Nykyään, jolloin kunnat suuressa määrin hoitavat lakisidonnaisia paikallistehtäviä, kunnan konkurssiin asettaminen ei ole käytännössä ajateltavissa. Oikeusjärjestykseen nähden kunnat ovat nykyisin lähes samassa asemassa kuin valtio. Tämän vuoksi kunnan konkurssiin asettaminen ei näytä mahdolliselta oikeusjärjestyksen arvovallankaan kannalta. Lähimpänä muodollisena esteenä kunnan konkurssiin asettamiselle on kuitenkin pidettävä sitä, että konkurssitilassa oleva kunta joutuisi konkurssisäännön (9.11.1868/31) edellyttämään erityishallintoon. Tämä syrjäyttäisi laeissa edellytetyn kunnan organisaation, mikä ei voi tulla kysymykseen jo siitä syystä, että kunnan organisaatio perustuu perimmiltään HM:ön.

Kunnan konkurssiin asettamiselle ei ole materiaalisiakaan edellytyksiä sen vuoksi, että sen tuloilla ei ole ylärajaa. KunL 106,3 §:n mukaan »niitä kunnan menoja varten, joihin varsinaiset tulot ja käytettäviksi otetut pääomat eivät riitä, määrätköön kunta veroja jäsentensä suoritettavaksi voimassa olevain perusteiden mukaan». Kunnan tuloille asettaa tämän vuoksi muodollisesti ylärajan vasta kunnan jäsenten veronmaksukyvyyn ylittäminen. Asiallisesti tämä yläraja on tietenkin alempana. Kunnan joutuessa sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, ettei se pysty itse niistä selviämään, valtio joutuu käytännössä myöntämään kunnalle avustuksen. Tätä on katsottava implisiittisesti edellytettävän kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta annetussa laissa (12.12.1941/862).¹⁵ Avustuksen myöntämisen seurauksena kunta voidaan määrätä tässä laissa edellytetyn lisätyn valvonnan alaiseksi.

4. Tehtävien suorittamiseen velvoittaminen

Kunnalle kuuluu oikeussubjektina kahdenlaisia tehtäviä: a) sellaisia, joita oikeusjärjestyksen mukaan voi olla kaikilla oikeussubjekteilla esim. kiinteistön ja rakennuksen omistajilla mm. vesilain, rakennuslain ja palolain mukaan, ja b) sellaisia, jotka on määrätty kunnille paikallisina hallintosubjekteina. Molemmissa tapauksissa tehtävien suorittaminen ja tästä huolehtiminen kuuluu määrätyleille henkilöille kunnan orgaaneina ja suorittaminen tapahtuu kunnan varallisuuspiiriä

¹⁵ Kunnan hallinnon lisätty valvonta säädettiin 1930-luvun pulavuosina, jolloin lukuisat kunnat tulivat kyvyttömiksi täyttämään sitoumuksiaan. Ks. *Soikkanen* s. 568—572.

hyväksi käyttäen, olipa tehtävän suorittajana lain mukaan joko kunta tai sen orgaani, esim. lautakunta, taikka yksityinen organihenkilö.¹⁶

Molempiin ryhmiin kuuluvien velvollisuuksien täyttämisessä kunta (sen organisaatio ja varallisuuspiiri) on samassa asemassa kuin oikeussubjektit yleensä. Erityisperusteiset tehtävät eroavat yleisistä tehtävistä vain siinä, että tällaisia tehtäviä ei ole muilla kuin kunnilla.

Julkisoikeudellisessa asemassa olevilta kunnan tehtäviä hoitavilta henkilöiltä on tietenkin lähtökohtaisesti edellytettävä, että he huolehtivat tehtävien suorittamisesta. Kunnan luottamus- ja virkamiehet ovatkin rikosoikeudellisessa virkavastuussa, kuten edellä on mainittu. Virkamiehet ovat lisäksi kurinpitotoimenpiteiden alaisia, mikäli kunnan virkasäännössä on niin säädetty tai virkamieheen on sovellettava valtion virkamiehiä koskevia säännöksiä.¹⁷

Edellä mainittujen suorittamistehosteiden lisäksi kunnan elimet voidaan ja on velvoitettava suorittamaan laiminlyöntitapauksissa tehtävänsä. Yleisten tehtävien ollessa kysymyksessä on noudatettava asianomaisessa säädöksessä olevia pakkokeinoja ja rangaistuksia koskevia säännöksiä,¹⁸ jotka syrjäyttävät kuntia ja sen organihenkilöitä koskevat erityissäännökset.

Kunnan erityistehtävien ollessa kysymyksessä on niinkään noudatettava kussakin säädöksessä olevia erityissäännöksiä. Ellei tällaisia ole, voidaan pakkotoimenpiteisiin ryhtyä KunL 184 §:n, lääninhallituksesta annetun asetuksen (29. 4. 1955/188) 7 §:n 4 kohdan ja 14 §:n sekä ulosottolain voimaannpanoasetuksen (A uuden ulosottolain voimaannpanemisesta ja siitä mitä sen johdosta on vaarin otettava 3. 12. 1895/37) 11 §:n nojalla.¹⁹

Laiminlyödyksi väitetyn velvollisuuden olemassaolo ja täyttämättä jääminen on kunnan erityistehtävienkin osalta todettava. Viime kädessä tämä tehtävä kuuluu kunnan erityistehtävien osalta KHO:lle. Vain poikkeuksellisissa kiiretapauksissa voi tehtävän suorittamista val-

¹⁶ Monissa tapauksissa laiminlyönti voi johtua useista orgaaneista. Ks. mm. palolain (2. 12. 1960/465) 50 §, jossa puhutaan kunnan velvoittamisesta. Silloin kun tehtävän suorittaja on säädöksessä nimetty, esim. jokin lautakunta, velvollisuus kuuluu muodollisesti sille ja asiallisesti määrätyille organihenkilöille.

¹⁷ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 297—300.

¹⁸ Ks. KKO 1961 II 62: kauppalanjohtaja tuomittu kunnan likaviemärien kautta johdetun jäteveden aiheuttamasta vesistön pilaamisesta rangaistukseen.

¹⁹ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 586—587.

vova valtion viranomaisen velvoittaa ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin tehtävän suorittamiseksi.²⁰ Oikeutemme mukaan valtion organit eivät lähtökohtaisesti voi itse suorittaa kunnan organille kuuluvaa tehtävää, esim. päättää määrärahan ottamisesta kunnan talousarvioon tai sen myöntämisestä talousarvion ulkopuolella.²¹ Vasta silloin kun pakkotäytäntöperuste on olemassa, tulee kysymykseen välitön täytäntöönpano, ulosmittaus tai työn teettäminen kunnan kustannuksella.²²

Niissä tapauksissa, jolloin kunta on velvoitettava laiminlyödyn tehtävän suorittamiseen, pakkokeinona tulee kysymykseen lähinnä uhkasakko. Tämä voidaan asettaa joko kunnalle tai niille henkilöille, joiden laiminlyönti on kysymyksessä, esim. lautakunnan jäsenille. Perinteellisen kuntakäsityksen pohjalta lienee teoreettisesti oikeusoppisempaa uhkasakon antaminen kunnalle, »joka on laiminlyönyt velvollisuutensa». Asiallisesti oikeampaa ja tehokkaampaa on kuitenkin sen asettaminen yksityisille henkilöille, joiden laiminlyönnistä tai vastustuksesta tehtävän täyttämättä jättäminen faktillisesti johtuu. Jos uhkasakko asetetaan kunnalle (kunnan varallisuuspiirille), se joutuu tehtävän laiminlyöntiin syyttömien henkilöiden (veronmaksajien) rasitukseksi, joilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa velvollisuuden täyttämiseen. Kunnalle asetetulla uhkasakolla ei myöskään ole sitä välitöntä vaikutusta tehtävän suorittajiin, mitä tällä pakkokeinolla tavoitetaan. Muodollisesti virheellistä on uhkasakon asettaminen tehtävän laiminlyöneelle organille, joka ei ole oikeussubjekti. Tällaisissa tapauksissa oikeusseuraamukset kohdistunevat kuntaan, jonka varallisuuspiiristä sakko lienee perittävä.

Niissä tapauksissa (lähinnä huoltoavun ollessa kysymyksessä), joissa yksityisillä on oikeus saada kunnalta tiettyjä suorituksia, heillä on oikeus vaatia niitä säädetyssä järjestyksessä.

²⁰ Erityistehtävien osalta tällainen menettely voinee vain poikkeustapauksissa tulla kysymykseen lähinnä terveydenhoidon ja palotoimen alalla.

²¹ Ks. KHO 1966 II 13: koska Lh ei ollut päätöksessään määrännyt yksityiskohtaisesti, mitä ja minkälaisia väestönsuojeluvälineitä kpp:n oli hankittava tai velvoittanut kpp:n ao. viranomaista lähettämään suojeluvälineitä koskevan suunnitelman, vaan Lh oli määrännyt, että kpp:n talousarvioon oli otettava määräraha po. välineiden hankkimista varten, palautettiin asia Lh:lle uudelleen käsiteltäväksi.

²² Pakkokeinoista ks. Kuuskoski—Hannus s. 586—590.

16 LUKU

KUNNAN TOIMIALASTA

1. Toimialasta yleensä

Kunnan toimialalla ymmärretään tässä kunnalle kuuluvaa tehtäväpiiriä. Kunnan toimialaan kuuluvat ne tehtävät, joita sen organit saavat hoitaa (mukaan lukien myös pakolliset tehtävät) ja joihin sen varallisuuspiiriä saadaan käyttää. Kunnan toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamisessa kunnan yhdellä tai useammalla eri osatehtäviä suorittavalla organilla on oltava KunL:in tai muihin lakeihin perustuva toimivalta. Toimiala ja toimivalta yhtyvät täten aineellisesti, koska toimivalta kuuluu orgaaneille tehtävien suorittamiseksi, mutta käsitteellisesti tarkoituksenmukaista on käyttää niitä edeltä ilme-nevissä erilaisissa merkityksissä.¹ Kunnan toimialaan kuuluvien eri tehtävien suorittamisessa kunnan organit tarvitsevat ja käyttävät eri-laista toimivaltaa. Yksityisautonomisen organikompetenssin puitteissa ne toimivat kuten muidenkin oikeushenkilöiden organit ja niiden tällä toiminnalla on myös samat, tämän toimivallan luonteeseen liitty-vät rajoitukset. Oikeushenkilön tarkoituksesta johtuva kunnan orgaa-nien yksityisautonomisen kompetenssin rajoitus ilmenee KunL 4 §:stä, jonka mukaan kunnan toimialaan kuuluvat yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiat.

KunL 4 §:ssä ei anneta kunnan orgaaneille oikeutta julkisen vallan käyttämiseen. Sen sijaan KunL 12 §:ssä edellytettyyn kunnallis-

¹ Oikeuskirjallisuudessamme käytetystä terminologiasta ks. *Murén* s. 114—115, *Ikkala* s. 1 ja *Km* 1964: A 2 s. 12—13 ja 15. Sekä toimiala että toimivalta termien kannattajilla näyttää olevan yhteistä substanssiaalinen ajattelutapa, jonka mukaan toimiala ja toimivalta ovat kunnasta johtuvia tai siihen elimellisesti liittyviä ominaisuuksia. Ks. tästä *Makkonen*, *Toimivalta* s. 778—780.

sääntöjen antamiseen sisältyy myös julkista valtaa käsittävä kompetenssi, ihmisten käyttäytymisen sääntely normeilla. Muun välittömän julkisen vallan käyttämiseen oikeuttaa vain kaksi KunL:n säännöstä, nimittäin 26 §, jonka mukaan kunnallisvaltuuston ja -hallituksen on määrättävä ilman pätevää estettä kokouksesta poissaolleelle jäsenelle sakko, ja 79 §, jonka mukaan KunL 78 §:n nojalla annetun kutsun noudattamatta jättämisestä on kunnanhallituksen niinkään määrättävä sakko.

Kunnan orgaanien välittömän julkisen vallan käyttö perustuukin pääasiallisesti erityislakeihin. Niiden edellyttämät tehtävät ovat suurimmalta osin eri tavoin määräytyviä pakollisia tehtäviä, jotka samoin kuin tehtävien edellyttämä julkisen vallan käyttö yksilöidään yleensä varsin tarkasti. Tätä vaatiikin pakkotoimenpiteiden kohteina olevien yksityisten oikeussuoja.

KunL:in sisältyy sen sijaan kunnan toimialan kannalta keskeinen välilliseen julkisen vallan käyttämiseen oikeuttava säännös. KunL 110 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus (tarkasti sanoen pykälässä edellytetään verotusvelvollisuutta).² Kunnan orgaanien (kunnallisvaltuuston) kannalta tämä kompetenssi merkitsee oikeutta käyttää kunnan varallisuuspiiriä ja siirtää sen menot kunnan jäsenten suoritettavaksi kunnallisveroina. Kun kunnallisvero on jakovero, kunnan jäsenten veron määrä riippuu kahdesta tekijästä, veroäyrin hinnasta ja veroäyrien lukumäärästä. Veroäyrin hinnan vahvistaminen, mikä on suurimmalta osin teknillinen toimenpide, kuuluu KunL 120 §:n mukaan kunnallishallitukselle.³ Verotuksen toimittaminen on sen sijaan kunnan organisaatioon kuulumattomien, verotuslaissa (12. 12. 1958/482) edellytettyjen veroviranomaisten asia. Kunnan orgaanien toimivallan kannalta verotuksessa onkin keskeisintä oikeus hyväksyä menoja, joiden perusteella veron suuruus määräytyy.

2. Toimialan normatiivinen kaksijakoisuus

a) Kunnan toimialasta säädetään osittain KunL:ssa ja osittain erityislaeissa. Oikeuskirjallisuudessamme on KunL:n mukaista toimialaa

² „Se määrä, mikä hyväksytyjen menojen suorittamiseksi muiden tulojen lisäksi tarvitaan, on koottava (kurs. tässä) kunnan verovelvollisilta jäseniltä varainhoitovuoden kunnallisverona. (KunL 110,2 §:n 2 virke.)

³ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 354—357.

alettu nimittää yleiseksi ja erityislakien mukaista toimialaa erityiseksi (erityis-) toimialaksi.⁴ Näitä nimityksiä vastaan ei sinänsä ole huomauttamista. Monessa suhteessa on tarpeen pitää mielessä tämä lakiteknillinen ryhmittely. Termeihin yleinen ja erityinen toimiala yhdistetään kuitenkin usein muutakin kuin kompetenssiperustaa. Yleisen ja erityisen toimialan katsotaan näet olevan erillisiä, olemuksellisesti toisistaan poikkeavia ja oikeudellisesti toisensa poissulkevia tehtäväpiirejä.⁵ Tästä erillisyydestä tehdään toimialan ulottuvuuteen nähden se päätelmä, että erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät eivät kuulu yleiseen toimialaan ja että kunnan tehtäväpiiriä koskevat erityislait siis rajoittavat KunL:n mukaista toimialaa.⁶ Aikaisemmin on jo esitetty, että tämän väitteen pohjana oleva konstruktio, joka on kotoisin Ruotsin oikeustieteestä, ei sovellu Suomen oikeuteen. Samassa yhteydessä on myös esitetty, että toinen vieraasta oikeudesta oikeuskirjallisuuteemme tuotu konstruktio, nimittäin Saksan oikeudesta peräisin oleva kunnan tehtävien jako omiin ja toimeksisaantitehtäviin, on Suomen oikeudessa vailla perustaa. Konstruktio on sitä paitsi tuotu Suomeen toisessa merkityksessä kuin missä sitä käytetään Saksan oikeudessa. Saksassahan konstruktiolla on organisatorinen merkitys. Omia tehtäviä suorittaessaan kunnan organit ovat itsenäisiä, valtion organisaation ulkopuolella, kun sen sijaan toimeksisaantitehtäviä suorittaessaan kunnan organit liittyvät kiinteästi valtion organisaatioon. Suomessa taas konstruktiota on käytetty materiaalisessa, lainsäätäjän kompetenssia rajoittavassa merkityksessä. Näin ollen tämäkin konstruktio on Suomessa saanut kunnan toimialan kahtiajakoa osoittavan merkityksen.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen puuttua kummankaan ryhmittelyn ideologisiin ja konstruktiivisiin perusteisiin. Sen sijaan on tutkittava

⁴ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 34.

⁵ Ks. *Meinander* s. 116—117, *Ikkala* s. 5—6 ja 175—176 ja *Modeen*, *Kompetens* s. 20—23.

Samana käsitteen saa myös *Kuuskoski—Hannuksesta* s. 48—49 («Kunnan erityistoimiala perustuu aina erityiseen lakiin, vaikka tehtävä, joka tällä lailla on annettu kunnan toimitettavaksi, aikaisemmin olisikin sisällynyt kunnan yleiseen toimialaan») ja Kunnan toimiala — komitean mietinnöstä, Km 1964: A 2 s. 12. («Yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä säännellään uudella lainsäädännöllä ja niitä siirtyy erityistoimialan piiriin tai valtiolle»), vaikka näissä ei lähdetäkään toimialan aineellisesta kaksijakoisuudesta.

⁶ Ks. *Meinander* s. 116—120, *Modeen*, *Kompetens* s. 23 ja *sama*, Saako kunta osoittaa varoja s. 148—149.

niihin sisältyvien väitteiden merkitystä kunnan orgaanien kompetenssin kannalta.

b) Toimialan kahtiajakoon sisältyy sen ja sen edellyttämän kompetenssin esineellistäminen. Toimialaa ja toimivaltaa ei tällöin nähdä oikeusjärjestyksen mukaisina ilmiöinä, vaan ne käsitetään ominaisuuksiksi, jotka joko sisältyvät tai eivät sisälly oikeusjärjestyksestä riippumattomaksi olioksi personifioituun kuntaan.⁷ Kunnan toimialan ja toimivallan vastapoleina ovat valtion vastaavat ominaisuudet.

Ne vaikeudet, joihin toimialan esineellistäminen sekä sen johtaminen valtiosta tai kunnasta taikka molemmista, vievät, ilmenevät havainnollisesti toimialan yleisyyttä selvitettäessä. Tällöin joudutaan helposti sellaiseen tilanteeseen, että valtio todetaan samalla kertaa saman kompetenssin lähtökohdaksi ja — ajatellen ilmeisesti yleistä toimialaa toisessa yhteydessä kunnasta lähtöisin olevaksi — rajoittajaksi.⁸

Personifioimalla kunta sekä esineellistämällä sen toimiala ja toimivalta mainituin tavoin päädytään luontevasti yhdistetyn toimiala — toimivallan kahtiajakoon. Kun niistä säädetään eri paikoissa, KunL:ssa ja erityislaeissa, ne myös ovat kuntaan liittyviä erillisiä ominaisuuksia. Tästä tehtävä käytäntöä koskeva johtopäätös on se, että erityislaeilla säänneltyt tehtävät kuuluvat kunnalle vain näiden lakien edellyttämässä laajuudessa. Erityislakien edellyttämän kompetenssin ylittävältä osin kunnilla (kunnan orgaaneilla) ei väitteen mukaan ole oikeutta näiden tehtävien hoitamiseen, vaikka ne muuten mahtuisivatkin kunnan yleisen toimialan piiriin. Erityislait rajoittavat täen KunL:n perustuvaa toimialaa.

c) Suomen hallinto- ja oikeuskäytännössä kunnallislakeihin perustuvaa kunnan toimialaa ei ole milloinkaan katsottu niin ahtaaksi kuin janusteorian egenförvaltning edellyttää.⁹ Kunnan toimialan kahtiajaon ja

⁷ Sen, miten esineellistävä ajattelu ilmenee kunnan toimialan yhteydessä, esittää havainnollisesti Makkonen, Toimivalta s. 779—780.

⁸ Ks. Modeen, Kompetens s. 6.

⁹ Hermansonin s. 274 mukaan esim. »fattigvården (työpiillisin säännelty tehtävä) är förklarad höra till kommunens hushållningsangelägenheter». Ståhlbergin mukaan, Sisäasiain hallinto s. 290 ja Lait ja asetukset s. 125, »köyhäinhoito on kunnallinen asia, jota kunta toimittaa sillä tavoin, kuin kuntain järjestys- ja talousasioista yleensä tahi köyhäinhuoltolaissa erikseen on säädetty».

Kuten em. lainauksista ilmenee, Hermansonin ja Ståhlbergin käsitykset perustuivat tuolloin voimassa olleeseen oikeuteen, joka viimeksi ilmeni maalaiskuntain kunnallislain 15 §:n tehtäväluettelosta. Se, ettei KunL:ssa tarkoitettu tehdä tältä osin

sitä osoittavien nimitysten yleinen toimiala (toimivalta) — erityistoimiala (toimivalta) muodollinen perusta on ilmeisesti KunL 4 §:n rakenteessa, kuten aikaisemmin on esitetty. Myöhemmin vastakkain asetteluun tueksi on esitetty vielä lisäperusteita. Yleisperusteluna on vedottu *lex specialis derogat legi generali* -sääntöön.¹⁰ Tämän periaatteen mukaisesti erityislain kompetenssinormin katsotaan kumoavan KunL:n vastaavan normin erityislaissa säädetyn tehtäväpiirin osalta. Väite ei kuitenkaan näytä hyväksyttävältä. *Lex specialis* -sääntöhän on konfliktisäännös.¹¹ Erityislain toimialaa koskevan säännöksen ei kuitenkaan tarvitse olla ristiriidassa KunL:n yleissäännöksen kanssa. KunL:n toimialaa koskevat säännökset (4 ja 12 §) näet antavat kunnallisvaltuustolle mahdollisuuden ryhtyä siihen kuuluviin tehtäviin, kun taas erityislaeissa kunta (orgaanit ja varallisuuspiiri) yleensä velvoitetaan tehtävien suorittamiseen. Erityislain velvoittava säännös perustaa tietenkin kompetenssin, mutta se ei kumoa vastaavaa KunL:n mukaista toimivaltaa. KunL:n edellyttämän toimialan kaventamiseen tällä tavoin tarvittaisiin nimenomainen säännös. Saman kompetenssin perustuminen kahden normiin ei sinänsä ole minkään loogisen tai oikeudellisen periaatteen vastaista. Jos erityislaki kumotaan, on epäilyksetöntä, että kunnan orgaaneilla on yleisen toimialan osoittamassa laajuudessa oikeus ryhtyä monen erityislain alaan kuuluneisiin tehtäviin.

muutosta, ilmenee lainvalmistelukunnan perusteluista, Lvk 1941:6 s. 49–50: »Kunnan toimialaan kuuluvia ovat mainitunlaisina kunnallisasioina, vaikka sitä ei tarvitse laissa erityisesti mainita, sekä varsinaiset itsehallintoasiat että ne, jotka sellaisten asiain ohella on lailla tai lain nojalla annettu kunnalle valtion puolesta toimitettavaksi, ja niinkään sekä pakollisiksi säädetty että vapaaehtoisiksi jätetyt kunnallistehtävät».

Ståhlbergin oikeuspoliittisista kirjoituksista myös näkyy, että hän katsoi laissa sääntelemättömien sosiaalisten toimenpiteiden, esim. kunnallisen työttömyysvakuutuksen kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan. Ks. *Ståhlberg* Työttömyysvakuutuksesta s. 40. 1900-luvun alkupuolella työttömyyden vastustaminen oli ajankohtainen asia. Tällöin ei näytä vallinneen erimielisyyksiä siitä, että kunnat voivat ryhtyä sosiaaliin toimenpiteisiin yleisen toimialansa puitteissa. Ks. *Ehrnrooth*, Työttömyys ja sen vastustaminen kunnallisilla toimenpiteillä sekä Hätäaputöitten järjestäminen.

Samalla kannalla kunnan toimialan yhtenäisyyteen nähden ovat myös *Tarjanne*, Työttömyysavustusten jakaminen valtion varoista ja *Murén* s. 140–141.

Sjöholm s. 254–260, osoittaa vakuuttavasti, ettei oikeuskäytännössä kunnan toimialaa ole yleensä käsitetty kaksijakoiseksi.

¹⁰ Ks. *Modeen*, Saako kunta osoittaa varoja s. 148 ja *sama*, Kompetens s. 23.

¹¹ Ks. *Engisch* s. 158–159.

Eräissä tapauksissa erityislaeissa kunnan orgaaneille annetaan vain toimivalta tietyn tehtävän suorittamiseen.¹² Näin meneteltäessä voi olla kysymys sellaisen tehtävän suorittamisesta, johon KunL:n ei katsota oikeuttavan. Tällaisessa tapauksessa säännös muodollisesti laajentaa kunnan orgaanien kompetenssia.¹³ Kaikissa tapauksissa ei sen sijaan ole ajateltu uuden kompetenssin luomista vaan tehtävän suorittamismahdollisuuden varmistamista.¹⁴

Voidaan myös otaksua, että kaikissa tapauksissa ei ole pidetty silmällä kunnan toimialaan liittyvää lakisystematiikkaa. Ne erityislait, joissa kunnille on annettu kompetenssi tiettyjen tehtävien suorittamiseen, ovat näet säännönmukaisesti olleet asianomaisten ammattiviranomaisten valmistelemia. Kunnallisoikeuden tuntijoita ei niiden laatimisessa ole ollut mukana.

Eräissä tapauksissa säännöksen erityislakiin ottamisen motiivina näyttää olleen kuntien huomion kiinnittäminen erityislakia säädettäessä hyödyllisenä ja edistämisen arvoisena pidettyyn tehtävään. Näin on

¹² Kuten aikaisemmin on mainittu, tätä menettelyä on käytetty nykyisen kuntajärjestelmän alkuajoista saakka mm. opetustoimen, asutustoimen ja asuntotuotannon alalla. Tätä tarkoitusta palvelivat myös kunnan toimivallan väliaikaista laajentamista koskevat lait.

Voimassa olevan oikeuden osalta voidaan mainita maankäyttölain (16.8.1958/353) 31 §, L yksityisistä teistä (15.6.1962/358) 95 §, L yleisistä teistä (21.5.1954/243) 95 §.

¹³ Vuoden 1950 laki kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta annettiin sen vuoksi, että oikeuskäytännössä oli todettu, ettei kunta saanut antaa takaus sitoumusta velasta, jonka rintamamies maanhankinnan tarkoituksessa aikoi saada osuuskassalta rakennuskustannuksia varten. KHO 1950 I 8 (äänestys 12—8 vähemmistön ollessa sitä mieltä, että takaussitoumuksen antaminen kuului kunnan toimialaan). Kielteinen kanta johtui ainakin osaksi vuoden 1944 vastaavasta laista. Ks. myös Kaupunkiliiton kirjelmä valtioneuvostolle 3.6.1950, jossa asetettiin vähemmistön kannalle ja KHO:n lausunto (KHO 1950 III 2) 29.8.1950, jossa enemmistö KHO:n jäsenistä (13—6) oli sitä mieltä, että takaussitoumusten antaminen kuuluu kunnan toimialaan.

¹⁴ Niinpä oikeuskäytännössä oli ennen yksityistielain antamista todettu, että kunta sai tukea yksityistien rakentamista ja kunnossapittoa silloin kun tukeminen muuten täytti yhteisyyden vaatimukset. Ks. KHO 1951 II 468, 1956 II 491 ja 730 sekä 1958 II 360. Epäilyksiä aiheutti se, että vuoden 1927 tielain mukaan yleisten teiden tienpitovelvollisuus jaettiin siten, että kunta ylläpitää kunnantiet ja kunnossapittoa velvoitetut tieosakkaat ylläpitävät kylätiet. Tämän vuoksi yksityisten teiden tienpidon avustamisen kunnan varoilla voitiin ajatella merkitsevän lakisääteisestä kustannustenjaosta poikkeamista. Ks. KHO 1938 II 1583 ja 1940 II 318. Ks. myös *von Bonsdorff* s. 9—13, 87—95 ja 127—137.

asia varsinkin silloin kun kompetenssisäädöksessä on säädetty myös tehtävään annettavasta valtionavusta.¹⁵ Erityinen kompetenssisäädös on tarpeen myös silloin, kun jonkin tehtävän suorittaminen on erityisesti säännelty ja saa tapahtua vain erillisellä luvalla, olipa suorittajana kunta tai muu oikeussubjekti.¹⁶

Kunnan toimiala on niin lainsäädännössä kuin hallinto- ja oikeuskäytännössäkin tähän saakka katsottu totaaliseksi. Vain poikkeustapauksissa erityislain kompetenssisäännös on tarkoitettu kunnan yleistä toimialaa rajoittavaksi. Tällainen säännös on jo aikaisemmin esillä ollut kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkkeistä annetun lain 43 §, jossa säädetään opettajien ns. kunnanpalkasta. Sen lisäksi, että säännös on poikkeuksellinen, se ei, kuten edellä on esitetty, lähtökohtaisesti edes ole hyväksyttävä.

Yleisen toimialan ja erityistoimialan erillisyyttä tarkoittavat vaatimukset ovat kunnan kokonaisasemankin kannalta arveluttavia. On näet kysymyksenalaista, voidaanko kunnille säätää tehtäviä, jotka eivät sisälly KunL 4,1 §:n toimialaan.

Edellä olevilla perusteilla on nähdäkseni epäilyksetöntä, ettei erityislakeihin perustuva toimiala yleisesti sulje pois KunL:n mukaista kunnan orgaanien toimivaltaa suorittaa erityislaeilla säänneltyjä tehtäviä.

Oikeuskirjallisuudessa esitettyä jakoa kunnan omiin tehtäviin ja toimeksisaantitehtäviin, minkä edellytyksenä niinkään on kunnan toimialan ja sen orgaanien toimivallan samaistaminen ja substantioiminen, ei myöskään voida perustella kunnan toimialaa koskevilla säädöksillä tai niiden kahtiajaolla. Tältä osin on vain viitattava siihen, mitä aikaisemmin on esitetty kunnan asemasta paikallishallinnon tehtävien hoidossa. Tässä yhteydessä tultiin siihen tulokseen, että paikallishallinnon tehtävät kuuluvat pääsääntöisesti kunnan orgaaneille. Tämä ilmenee selvästi myös KunL 4,1 §:stä niiden tehtävien osalta, joihin kunnan orgaanit voivat oma-aloitteisesti ryhtyä. Valtion ja kunnan orgaanien suhteiden kannalta tilanne on sama myös niiden valtionehtäviksi kutsuttujen tehtävien osalta, joiden on katsottu jäävän kunnan yleisen toimialan ulkopuolelle. Se, etteivät kunnan orgaanit voi hoitaa näitä tehtäviä välittömästi KunL 4,1 §:n nojalla, johtuu siitä, että teh-

¹⁵ Kuten 10 luvussa on esitetty, tällainen menettely on ollut varsin yleistä.

¹⁶ Tällaisia tehtäviä ovat esim. erilainen ammattiopetus ja sairaanhoito, niin kuin 10 luvusta ilmenee.

tävät ovat valtion orgaanien luomia, minkä vuoksi niiden kuuluminen kunnan orgaaneille on erikseen todettava.

3. Toimialan määräytymisperusteista

Kunnan toimialan määräytyminen on nähty yleensä yksinomaan valtion ja kunnan välisenä valtakysymyksenä. Se, mitä toimialaan kuuluu, on, metodisesti johdonmukaisesti, ratkaistu tältä pohjalta, kuten oikeuskirjallisuudessa yksimielisesti tapahtunut kunnan orgaanien lailisuusvalvonnan toteaminen valtionvalvonnaksi osoittaa.

Silloin kun toimiala nähdään oikeusjärjestykseen perustuvana kunnan orgaanien kompetenssina suorittaa tiettyjä tehtäviä, sen laajuus tulee kuitenkin ratkaistavaksi ensisijaisesti muilla perusteilla. Tällöin ei enää ole kysymys siitä, mikä on valtion ja kunnan välinen konstruktiivinen suhde ja missä laajuudessa valtio sallii kunnan toteuttavan tahtoaan, vaan siitä, mikä on kunnan toimialan ulottuvuus oikeusjärjestyksen mukaan. Kysymys on siis ratkaistava yksinomaan oikeusjärjestykseen pitäytyen ja sen säännöksiä normaalisti tulkiten. Kun kysymystä ei voida ratkaista yksinomaan toimialaa koskevien säännösten perusteella, kunnan toimiala on asetettava laajempiin yhteyksiin. Tällöin on selvitettävä, mikä ala relaatiossa valtio—kunta—kunnan jäsen jää kunnan tehtäväpiiriksi ja miten kunnan hoitamien tehtävien vaikutukset kohdistuvat kunnan jäseniin ja ulottuvat tätä kautta toimialan määräytymiseen.

Kun oikeutemme mukaan ei ole epäselvyyttä siitä, millaista kompetenssia kuntien orgaanit ovat oikeutettuja käyttämään, kunnan toimialaan liittyvät ongelmat rajoittuvat toimialan laajuuteen. Selvitystä kaipaavat täten vain kysymykset, miten laaja on KunL 12 §:n mukainen norminantamisvalta ja mitkä asiat (tehtävät) ovat KunL 4 §:ssä edellytettäviä yhteisiä talous-, järjestys- ja muita asioita.

4. Kunnan orgaanien normikompetenssi

Normikompetenssin laajuus ilmenee suhteellisen selvästi KunL 12 §:n sanamuodosta. Kunnallisvaltuustolla on oikeus antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alaan kuuluvia normeja. Näiden, kunnalle kuuluiin hallintotehtäviin kiinteästi liittyvien normien antamiseen ei

sisälly varsinaista yksityisten oikeuspiiristä määräämistä. Järjestyksen ja turvallisuuden edistämistä koskevilla normeilla ainoastaan rajoitetaan ihmisten lähtökohtaisesti sallittua käyttäytymistä tietyn yleiseltä kannalta välttämättömän tai ainakin tarpeellisen tavoitteen saavuttamiseksi, esim. vaaran välttämiseksi tai terveyden säilyttämiseksi.¹⁷ Kunnallissääntöjen on tästä syystä pysyttävä siviili- ja rikoslain säännöksillä rajatun oikeuspiirin ulkopuolella eikä niillä siis voida rajoittaa sitä yksityisautonomista määräämisvapautta, mikä laeissa jätetään yksityisille. Kunnallissääntöjen voimassaolo rajoittuu yhden kunnan alueelle, samoin kuin lakien voimassaolo yhteen valtioon. Kunnan normikompetenssin ulottuvuus ei aiheuttanekaan periaatteellisia ongelmia. Eri asia sitten on, että käytännössä voi syntyä vaikeuksia sen toteamisessa, mitkä ovat ne oikeuspiirin rajat, joiden sisäpuolelle ei kunnallissäännöissä saada puuttua.¹⁸

5. Yleinen toimiala

a) KunL 4 §:ään perustuva kompetenssi on sen sijaan, kuten jo edellä on viitattu, nähty oikeuskirjallisuudessamme ongelmallisena. Tämä ongelmallisuus on tosin varsin nuorta, peräisin varsinaisesti vasta 1950-luvulta. Tätä vanhemmassa kirjallisuudessa kunnan toimialan määrittämisessä ei nähty konstruktiivisia ongelmia.¹⁹ Näiden ilmaantumisen näyttää liittyvän viime vuosikymmeninä tapahtuneeseen kunnan aseman yleiseen ongelmallistumiseen ja niihin oikeuteemme soveltumattomiin konstruktioihin, jotka kiinteästi yhdistyvät tähän ilmiöön.

Kunnan toimialaa koskevat ongelmat alkavat sen KunL 4 §:ssä olevasta määritelmästä »yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa». Määritelmän jälkimmäiseen osaan »talous- järjestys- ja muut asiansa» liittyvät epäselvyydet johtuvat lähinnä KunL:ssa siihen tehdystä lisäyksestä.²⁰ Aikaisempien kunnallislakien mukaan kuntien oli hoidettava

¹⁷ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 107—108, Kuuskoski—Hannus s. 88—90 ja Makkonen, Säädösvalta s. 134—163.

¹⁸ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 89—90 selostettuja oikeustapauksia ja Makkonen, Säädösvalta s. 134—163.

¹⁹ Tässä voidaan viitata Ståhlbergin kommentaareihin Asetus sekä Lait ja asetukset. Ks. myös Hermanson s. 270—275, Murén s. 119—130 ja sama, Kunnan toimialan selvittäminen s. 284—291.

²⁰ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 35—36.

yhteiset talous- ja järjestysasiat. KunL:a laadittaessa määritelmän katsottiin kuitenkin olevan liian ahdas »osoittamaan nykyisen kunnan laajaa toimialaa, muun muassa sen yhä tärkeämpiä yhteiskunnallista huoltoa ja yhteishyvän edistämistä tarkoittavia tehtäviä». Sen tähden on, vakautuneen tulkinnan mukaisesti, talous- ja järjestysasiain ohella mainittu muutkin kunnan asiat, joiden sellaisia ollaksensa tulee, kunnan luonteen mukaisesti, olla sille yhteisiä paikallisia tehtäviä.²¹ Tästä lainvalmistelukunnan perustelusta samoin kuin muistakin lainvalmistelutöistä ilmenee, että kunnan toimialaa ei tarkoitettu KunL:ssa muuttaa. Määritelmän muuttamisella oli yksinomaan tiedottava tarkoitus.²² Kielen muuttuessa käsitteen »talous- ja järjestysasiat» merkitys oli kaventunut entisestä. Tämä kaventuminen liittyy »talous- ja järjestysasiat» termin merkityksen muuttumiseen. Ainakin vielä ensimmäisissä kunnallislakeissa 1865 MKunA:ssa ja 1873 KKunA:ssa termillä tarkoitettiin hallintoa lainsäädännön ja lainkäytön rinnakkaiskäsitteenä.²³ Sillä ei siis ollut varsinaista aineellista sisältöä, vaan siitä lähinnä ilmeni kunnan orgaaneille kuuluvan toimivallan laatu. Näin ollen säännöksen sanamuodon muuttaminen ei voinutkaan merkitä itse säännöksen muuttumista. Näin näyttää olevan siitä huolimatta, että säännöksen sanamuodon perusteella oli jo ennen KunL:a pyritty hakemaan johtoa sille, mitä hallintotehtäviä sisältyi talous- ja järjestysasioihin ja kunnallislakien mukaan kuului kunnille.²⁴ Säännöstä näyttää kuitenkin oikeuskäytännössä ja aikaisemmassa kirjallisuudessa tulkittun »talous- ja järjestysasiat» käsitteen vanhan, laajan merkityksen edellyttämällä tavalla.²⁵ Määritelmää muuttamalla haluttiin siis varmistua siitä, ettei kunnan toimialaa tulevaisuudessa katsottaisi talous- ja järjestysasiat käsitteen uuden merkityksen mukaisesti aikaisempaa ahtaammaksi.

²¹ Ks. Lvk 1941: 6 s. 49.

²² Oikeuskielen tästä funktiosta ks. *Olivecrona* s. 25–43 ja kielen tällaisesta funktiosta yleensä *Hayakava* s. 93–96. Käytännössä muuttamisella oli kuitenkin osittain toinen vaikutus, mitä sillä oli tavoitettu, koska se johti tutkijat spekuloidaan talous- ja järjestysasiat käsitteellä. Ks. esim. *Ikkala* s. 74–76.

²³ Ks. *Hermanson* s. 271–272 ja 411–417 ja *Ståhlberg* s. 270.

²⁴ Ks. *Ståhlberg* s. 270 ja *sama*, Lait ja asetukset s. 52–53.

²⁵ Näin *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 111–149.

En ole huomannut, että talous- ja järjestysasiat -käsitteellä olisi oikeuskäytännössä perusteltu jonkin tehtävän kuulumista kunnan toimialaan tai jäämistä sen ulkopuolelle.

b) Edellä mainituista syistä ei KunL 4 §:n määritelmästä »talous-, järjestys- ja muut asiansa» voida ehdottomasti päätellä, mitä hallintoasioita kunnille KunL:n mukaan kuuluu. Sen sijaan sanonnasta voidaan siis lukea se jo HM:on perustuva vaatimus, että KunL:in perustuva kompetenssi rajoittuu hallinnon alalle. Tämän käytännöllinen merkitys siltä osin, että lainsäädäntö ja lainkäyttö jäävät KunL:in perustuvan kompetenssin ulkopuolelle, ei ole kovin suuri. Suurempi merkitys sanonnalla on sen rajoituksen ilmaisemisessa, että kunnan organien kompetenssi rajoittuu sille alueelle, joka oikeusjärjestyksemme mukaan kuuluu julkiseen sektoriin. Sanonnasta ilmenee toisin sanoen, ettei kunnan nimissä voida huolehtia niistä tehtävistä, jotka oikeusjärjestyksemme mukaan kuuluvat yksityisoikeudellisille subjekteille, ihmisille ja yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille, joissa ei ole pakkojäsenyyttä, kuten valtiossa ja kunnassa. Tähän puoleen, jota on pidettävä toimialan määräytymisessä keskeisenä, ei ole oikeuskirjallisuudessa kiinnitetty tietoista huomiota, vaikka se epäilemättä onkin ollut monen tutkijan mielessä heidän määritellesään kantansa toimialan ulottuvuuteen.²⁶

c) KunL 4 §:n määritelmän toiseen osaan »yhteiset» liittyvät epäselvyydet johtuvat sanan merkityksestä ja funktiosta määritelmässä. Yhteiset (asiat) nähtäneen normatiivisena käsitteenä, jonka sisältö on johdettava loogisesti tästä käsitteestä.²⁷

Sana »yhteiset» on aiheuttanut myös konstruktiivisia ongelmia. KunL 4 §:n mukaan »kunnan on hoidettava yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa». Kun kunnan oikeushenkilönä katsotaan olevan jäsenistään erillinen yksikkö, katsotaan myös, että sillä ei voi olla mitään yhteistä itsensä kanssa. Tämän vuoksi määre »yhteiset» on katsottu joko epäonnistuneeksi tai kokonaan soveltumattomaksi osoittamaan kunnan toimialan rajoja.²⁸

Molemmat »yhteiset» -sanaankin liittyvät teoreettiset epäilyt ja

²⁶ Ks. esim. *Ikkala* s. 140—143 ja *Kaupin*, s. 16—46, esityksiä liiketoiminnan kuulumisesta kunnan toimialaan.

²⁷ Tämä näkemys lienee tietoisesti tai tiedottomasti niiden esitysten takana, jotka tarkoittavat »yhteiset»-sanon poistamista KunL 4 §:stä. Tästä pyrkimyksestä ja esityksen motiiveista ks. Km 1964: A 2 s. 38 ja *Murén*, Kunnan toimialan selvittäminen.

²⁸ Asiasta mainitsevat ainakin *Kuuskoski—Hannus* s. 36, *Ikkala* s. 76, *Modeen*, *Kompetens* s. 11—12 ja Kunnan toimiala-komitea, Km 1964: A 2 s. 38.

vaikeudet johtuvat säännöksen teoretisoitumisesta sekä tästä aiheutuvasta, sanalla tarkoitettun funktion huomiotta jättämisestä. Ensiksikin näyttää selvältä, että »yhteiset» -sanaa ei²⁹ ole tarkoitettu normatiiviseksi käsitteeksi, josta kunnan tehtäväpiiri voidaan tulkinnalla johtaa, vaan määreeksi, joka osoittaa, millaiset tehtävät kuuluvat kunnan tehtäväpiiriin.²⁹ »Yhteiset» ei näin ollen ole normatiivinen sisältökäsite, jolle ensin voidaan antaa merkitys teoreettista tietä ja joka sen jälkeen voidaan tulkinnalla tyhjentää, vaan deskriptiivinen laatuksite, jonka avulla kussakin tapauksessa on todettava, kuuluuko jokin tehtävä kunnan toimialaan.³⁰ Tällaisena määreenä »yhteiset» ei ole analysoitavissa eikä edes toisella sanalla, synonyymilla, korvattavissa.³¹

Sana yhteiset liittyy erottamattomasti sanaan asiat. Yhteiset asiat on puolestaan samantapainen kokonaisuutena käsitettävä vakiintunut ilmaisu kuin »yhteinen hyvä», jonka NS määrittelee seuraavasti: »se, mikä on kaikille hyväksi, eduksi, kaikkien etu, menestys».³²

Ilmaisua »kunnan yhteiset asiat» ei nähdäkseni voi oikeudellisesti arvostella, vaikka se kielellisesti ei olekaan moitteeton. KunL:in saakka ilmaisuna oli kunnan jäsenten yhteiset asiat.³³ Kun KunL:ssa siirryttiin ilmaisutyyppiin »kunnan on hoidettava yhteiset asiansa», tämä lienee johtunut pyrkimyksestä osoittaa, että hoitajana on kunnan jäsenistä erillinen oikeussubjekti (organisaatio ja varallisuuspiiri). Säilyttämällä sana yhteiset lienee haluttu puolestaan ilmaista, että ne asiat, jotka kunnan nimissä hoidetaan (kunta oikeussubjektina hoitaa), ovat ihmisten yhteisiä asioita.³⁴ KunL 4 §:n ilmaisussa on täten yhdis-

²⁹ Ks. *Ståhlberg* s. 271.

³⁰ Normatiivisista ja deskriptiivisistä käsitteistä ks. *Engisch* s. 109–111.

³¹ *Nykysuomen sanakirja*, Kuudes osa s. 670, kuvaillaan ja määritellään yhteisen sanan merkityksiä, joita on viisi.

Käsite yhteinen näyttää eräissä suhteissa olevan rinnastettavissa käsitteeseen hyvä. *Mooren* mukaan hyvyttä ei voida määritellä eikä analysoida, koska hyvyys on yksinkertainen käsite. Samanlainen käsite on nähdäkseni myös yhteisyys. Toisaalta näillä käsitteillä on myös olennaisia eroja. Katsoisin esim., että yhteisyys on ainakin tietyissä rajoissa todistettavissa, mitä hyvyys ei *Mooren* mielestä ole. *Mooren* em. käsityksistä ks. *Moore*, *Johdatus etiikkaan* ja *von Wright* s. 209–212.

³² Ks. *Nykysuomen sanakirja*, Kuudes osa s. 670.

³³ Ks. *Ståhlberg*, *Asetus* s. 31–32, *sama*, *Lait* ja *asetukset* s. 53–54 ja *Kuus-koski–Hannus* s. 36.

³⁴ Tämän voi päätellä siitä, miten *Ståhlberg*, *Lait* ja *asetukset* s. 53–56, määrittelee yhteiset asiat.

tetty kaksi erilaista funktiota. Ilmaisuu on myös osoituksena aikaisemmin mainitusta oikeushenkilön kaksijakoisuudesta: staattisesti se on erillinen oikeussubjekti, funktionaalisesti ihmisten organisoitua yhteistoimintaa.

d) KunL 4 §:n mukaan kunnan on hoidettava »lain mukaan ja lain muutoin säättämässä rajoissa» asiansa, »mikäli ne voimassa olevain lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä». Näissä sanoissa nimenomaan todetaan, että kunnan viranomaisten toimivalta perustuu oikeusjärjestykseen ja että niiden on muutenkin toiminnassaan noudatettava voimassa olevia normeja.³⁵ Oikeudellisesti nämä sanat eivät ilmaise mitään uutta. Niillä on sen sijaan varsinkin aikaisemmin ollut tärkeä tiedottava merkitys kunnan orgaanien henkilöille. Kunnallismiesten keskuudessa oli näet hyvin yleinen se käsitys, että kunnat ovat toiminnassaan rinnastettavissa yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, vaikka tällä käsityksellä ei ollutkaan minkäänlaista oikeudellista perustaa.³⁶ Erityisen tarpeellisena pidettiin sen korostamista, että kunnan organit eivät saaneet ryhtyä sellaisiin asioihin, jotka kuuluivat »julkisille viranomaisille» eli kuten KunL:ssa sanotaan, muulle kuin kunnalliselle viranomaiselle. Tässä suhteessa säännöksen soveltaminen ei enää käytännössäkään aiheuttane epäselvyyksiä. Sen sijaan säännöstä pyritään nykyisin soveltamaan liiankin laajasti. Siihen vedoten on näet katsottu, että kunnan toimialan ulkopuolelle jäävät ne tehtävät, jotka kuuluvat valtion tai seurakunnan tehtäväpiiriin.³⁷ Tähän rajoitukseen ei kuitenkaan saada tukea säännöksestä, joka koskee vain kunnan orgaanien toimivaltaa kieltämällä näitä ryhtymästä sellaisiin toimiin, jotka on pidätetty muiden viranomaisten yksinomaiseen kompetenssiin.

KunL 4 § sulkee sanamuotonsa mukaisesti kunnan orgaanien toimivallan ulkopuolelle ne asiat, joiden käsittely kuuluu muille organisaatioille. KunL 4 § koskee kuitenkin varsinaisesti vain kunnan yhden orgaanin, kunnallisvaltuuston, toimivaltaa. Kunnallisvaltuuston, samoin kuin muidenkin kunnan orgaanien toimivaltaa rajoittaa myös toiselle kunnalliselle orgaanille oikeusjärjestyksen mukaan kuuluva yksinomainen kompetenssi. Käytännössä ovat olleet varsin yleisiä tapaukset, joissa kunnallisvaltuuston päätös on kumottu sen vuoksi, että asiasta

³⁵ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 63—64.

³⁶ Ks. Soikkanen s. 266—270.

³⁷ Ks. Murén s. 159—160.

päätäminen on kuulunut voimassa olevan, usein kunnalliseen ohje- tai johtosääntöön sisältyvän säännöksen mukaan kunnallishallitukselle tai jollekin lautakunnalle.³⁸

e) Edellä olevasta ilmenee, ettei KunL 4 § ole itse asiassa huono osoittamaan kunnan yleistä toimialaa, jos sen sanat ymmärretään oikein, ts. säännöksen eri osille annetaan se merkitys, mikä niille on tarkoitettu. Säännökseen liittyvät epäselvyydet ovat suurelta osin teoreettisia ja johtuvat yhtäältä siitä, että säännöstä on teoretisoitu ja se on asetettu sellaisiin yhteyksiin, joihin se ei kuulu, ja toisaalta siitä, että tutkijat eivät halua hyväksyä säännöstä sellaisena kuin se on, vaan pyrkivät määräämään kunnan toimialan omien subjektiivisten käsitystensä mukaan. Kunnan toimialan selventäminen KunL 4 §:n sanamuotoa muuttamalla voidaan nähdäkseni asettaa kysymyksenalaiseksi. Käytännössä KunL 4 §:n ja sen edeltäjien sanamuoto ei ilmeisesti ole aiheuttanut tulkintaongelmia, vaan kunnan toimialan ongelmat näyttävät käytännössä liittyvän säännöksen soveltamiseen, mitä taas tuskin voidaan selventää KunL 4 §:n sanamuotoa muuttamalla. Yleisesti voitaneen todeta, että kunnan toimialan selostamisessa on liiaksi pitäyditty KunL 4 §:n sanoihin, joista on pyritty lukemaan enemmän kuin niissä on kirjoitettu. Kunnan toimialan laajapohjaiselle selvittelylle KunL 4 § joka tapauksessa antaa oikein ymmärrettynä hyvät lähtökohdat.

f) Oikeuskirjallisuudessamme on oltu yksimielisiä siitä, että KunL 4 §:ään perustuva kunnan toimiala on yleinen. Kunnan tehtäväpiiriin kuuluvat kaikki ne yhteiset talous-, järjestys- ja muut hallintoasiat, joita ei ole siitä poissuljettu. Oikeusjärjestyksemme on ollut tässä suhteessa nykyisen kuntajärjestelmän alusta alkaen riidaton, eikä ole edes antanut mahdollisuuksia teoreettisiin spekulatioihin. Kunnan harkinnanvaraisen toimialan yleisyys merkitsee sitä, että se ei ole kiinteä, vaan on ajallisesti ja paikallisesti muuttuva. Toimialaa ilmaiseva säännös on joustava oikeusnormi. Toimialan määräytymisen yhteydessä tulevat tämän vuoksi esille kaikki ne ongelmat, jotka liittyvät joustavien oikeusnormien vaatimaan oikeusharkintaan. Kunnan toimialan yhteydessä normiin liittyy myös poliittisen harkinnan ongelma, koska KunL 4 § edellyttää tällaista harkintaa. Valtuuston poliittisessa harkinnassa on, suoritetaanko kunnan nimissä sellainen tehtävä, joka kuu-

³⁸ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 49—50.

luu kunnan yleiseen toimialaan. Se, että samaan normiin sisältyy oikeusharkintaa ja poliittista harkintaa, lienee aiheuttanut vaikeuksia kunnan toimialaa koskevien normien luokittelussa ja osittain toimialan määräytymisessäkin. Oikeuskirjallisuudessamme ei ole yleensä erotettu toimialan (rajojen) määräytymistä toimimisesta toimialan puitteissa, siis niiden rajojen sisällä, jotka KunL 4 § asettaa lähinnä kunnallisvaltuuston toiminnalle.

Suurimmat teoreettiset vaikeudet liittyvät kuitenkin KunL 4 §:n mukaiseen toimialan rajojen määräytymiseen. Oikeutemme mukaan tämä tapahtuu kolmessa portaassa: 1) päättävä viranomainen (lähinnä siis kunnallisvaltuusto), 2) kunnan jäsen (jolla on oikeus valittaa toimialan ylittämistä) ja päätöksen täytäntöönpaneva viranomainen (kunnallishallitus), 3) valitusviranomainen (LO tai alustustilanteissa alustusviranomainen ja KHO).

Sinä, että toimiva viranomainen ensi asteessa harkitsee ja toteaa kompetenssinsa ulottuvuuden, ei sinänsä ole mitään erikoista, koska tämä on pääsääntö kaikkien kompetenssilajien kohdalla. Kunnan toimialaan liittyvät epäselvyydet johtuvat oikeusharkinnan ja poliittisen harkinnan kiinteästä toisiinsa liittymisestä. Teoreettisesti näiden harkintalajien keskinäinen suhde on selvä. Orgaanin on ensiksi harkittava, kuuluuko tehtävä, johon ryhtymisestä on kysymys, kunnan toimialaan. Vasta sen jälkeen, jos vastaus tähän kysymykseen on myöntävä, tulee poliittisen harkinnan vuoro, jossa ratkaistaan, suoritetaanko tehtävä kunnan nimissä. Käytännössä tätä erottelua ei ilmeisesti aina näin tehdä, vaan tehtävän suorittaminen nähtäneen usein ainoastaan poliittisen harkinnan kysymyksenä.

Kunnan toimialan rajojen määräytymisen omalaatuisuus johtuu siitä jo aikaisemmin puheena olleesta seikasta, että monissa tapauksissa oikeusharkinta pysähtyy ensimmäiseen vaiheeseen. Tämän vuoksi se kysymys, onko toimivan viranomaisen päätös lainmukainen (käsitys toimialan rajoista oikea), ei läheskään aina tule ulkopuolisen orgaanin tutkittavaksi. KunL 4 §:ssä oikeudellisesti määritellyn toimialan ylityksiä tapahtuu tämän vuoksi hyvin suuressa määrin.³⁹ Kunnan toimialan selvittämiseksi ei tällä seikalla kuitenkaan ole ensisijaista merkitystä. Ne periaatteet, joiden mukaan toimiala määräytyy, on todettava toimialaa koskevan normin perusteella.

³⁹ Ks. Km 1964: A 2 s. 51–53.

g) KunL 4 §:n toimialaa koskevista määreistä on keskeisin määre »yhteiset». Kunnan toimialaan kuuluvat kaikki ne asiat (tehtävät), jotka ovat yhteisiä ja joita ei ole suljettu kunnan tehtäväpiiriin ulkopuolelle. Viimeksi mainittu rajoitus voi koskea ainoastaan tehtäviä, koska, kuten edellä on mainittu, tehtävien suorittamisessa kunnan orgaaneilla ei ole, säädöskompetenssia lukuunottamatta, julkista valtaa käsittävää toimivaltaa. Kunnan toimialan rajoittaminen voi tapahtua, kuten aikaisemmin on esitetty, pääsääntöisesti vain lailla ja ainoastaan erityisistä syistä. Lailla tapahtuneita rajoittamisia on kuitenkin oikeutemme mukaan noudatettava niiden mahdollisesta perustuslainvastaisuudesta huolimatta.⁴⁰

Kunnan toimialan rajoitukset voidaan jakaa ilmi- ja piilorajoituksiin. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat rajoitukset, joissa normista välittömästi tai sen yksinkertaisella tulkinnalla ilmenee, että sillä säännelty tehtävä on jätetty kunnan toimialan ulkopuolelle. Tällaisia rajoituksia on esim. niissä luvanvaraisia elinkeinoja koskevissa säädöksissä, joissa säädetään, keille voidaan myöntää lupa niissä säänneltyjen elinkeinojen harjoittamiseen.⁴¹ Jos kunnalle ei voida myöntää tällaista lupaa, tehtävä on erotettu sen toimialasta. Samalla tavoin jäävät kunnan toimialan ulkopuolelle ne tehtävät, jotka on pidätetty valtion tai muun subjektin yksinoikeudeksi.

Kunnan toimialan piilorajoituksista on kysymys silloin, kun tehtävä jää toimialan ulkopuolelle sen vuoksi, että se valtio- ja yhteiskuntajärjestyksemme mukaan kuuluu yksityiseen sektoriin. Tällaiset rajoitukset eivät ilmene välittömästi normista, vaan kysymys on ratkaistava pitäen silmällä oikeusjärjestyksemme peruseriaatteita. Systemaattisesti nämä rajoitukset on tarkoituksenmukaista pitää erillään ilmirajoituksista. Piilorajoitusten osalta on näet kysymys siitä, kuuluuko tehtävä julkiseen sektoriin, ja tämän kysymyksen ratkaiseminen liittyy taas erottamattomasti tehtävän »yhteisyyteen».

Kunnan toimialan lakisääteinen rajoitus on kysymyksessä myös silloin kun tehtävä lakisääteisesti kuuluu yksityisille tai tietyille henkilöryhmille. Tehtävän suorittaminen kokonaan tai osaksi kunnan nimissä

⁴⁰ Kunnan asemaa koskevista HM:n säännöksistä ei ainakaan tässä vaiheessa voine johtaa lain perustuslainvastaisuutta, vaikka lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista pidettäisiinkin mahdollisena.

⁴¹ Tällaisia säädöksiä ei tosin ole kovin monia. Esimerkkinä voidaan mainita L liikkuvasta kaupasta (8.7.1961/389).

ei tällöin kuulu kunnan toimialaan.^{41a} Tällainen rajoitus voi usein olla vaikeasti havaittavissa.

h) Kysymys, onko tehtävä yhteinen, tulee siis pohdittavaksi silloin, kun olemassa oleva normikenttä on vapaa sen suorittamiselle kunnan nimissä. »Yhteisyyden» ratkaiseminen ei ole normien tulkintaa, vaan olemassa olevien realiteettien, jollaisina tietyissä tapauksissa voidaan pitää myös voimassa olevia normeja, perusteella tapahtuvaa harkitsemista. Luonteeltaan tämä toiminta on näin ollen lain soveltamista, eikä sen tulkintaa.

Yhteisyyden toteaminen, olipa tulos positiivinen tai negatiivinen, on kertaratkaisu, joka kuuluu lainsoveltajalle. Kysymyksessä ei varsinaisesti on tieteellinen tehtävä, jonka ratkaiseminen kuuluu tutkijalle. Voimassa oleviin säännöksiin, vallitseviin oloihin ja katsomuksiin sekä niiden perusteella syntyneeseen käytäntöön nojautuen voidaan kuitenkin esittää ne linjat ja periaatteet, joiden mukaan yhteisyys määräytyy ja joiden mukaan sen on määräydyttävä. Tutkijan suositaman normatiivisen vaatimuksen mahdollistaa se, että yhteisyyden määräytymisen on tapahduttava noudattaen tiettyjä, KunL 4 §:ään sisältyviä sääntöjä. Tämä vaatimus on sisällytettävä voimassa olevaan oikeuteen, koska KunL 4 §:llä ei muuten olisi normatiivista merkitystä.

Tehtävän kuuluminen kunnan toimialaan edellyttää, että se on yhteinen. Yhteisyys ei kuitenkaan ole itsestään, omavoimaisesti määräytyvä ominaisuus, vaan se on todettava. Toteaminen vaatii aktiivista toimintaa niiltä henkilöiltä, joiden tehtävänä se on. Joustavana oikeusnormina, jollaiseksi yhteinen on nimenomaan tarkoitettu, sillä ei ole yhtä ainoata objektiivista sisältöä, vaan jokaisen henkilön on

^{41a} Esimerkkeinä voidaan mainita katujen kunnossapito, mikä kuuluu talonmistajille. Tätä tehtävää ei voida siirtää kunnalle. Ks. *Ehrnrooth*, Katujen kunnossapidon kunnallistuttaminen ja *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 784—785. Oikeuskäytännöstä mainittakoon tässä yhteydessä seuraavat tapaukset: KHO 1938 II 1583 ja 1940 II 318: kunta ei saanut osallistua määrättyllä yksikkömäärällä kylätien kunnossapitoon, kun sille ei ollut määrätty tieyksiköitä, eikä myöskään rakennuttaa kylätietä kuntoon.

KHO 1940 II 573: talonmistajia ei saatu vapauttaa nuohouskustannusten suorittamisesta maksamalla nuohouspalkka kunnan varoista.

KHO 1958 II 108: valtuusto ylitti toimivaltansa päättäessään, että kunnan asukkailta ei kunnansairaalaossa peritä hoitopäivämaksuja ja että heidän hoitopäivämaksunsa eräissä muissa sairaaloissa maksetaan kunnan varoista. Tämän johdosta ks. Km 1964: A 2 s. 33.

muodostettava käsityksensä yhteisyydestä itse. Lain soveltaja ei kuitenkaan saa muodostaa käsitystään mielivaltaisesti, vaan sen on tapahduttava vallitsevien tosiasioiden perusteella.⁴² Kieltää tuskin kuitenkaan voidaan, että henkilökohtaiset arvostukset myös vaikuttavat tähän. Oikeusvarmuudelle ja muille oikeusarvoille tästä tuskin kuitenkaan on vaaraa, koska yhteisyyden ratkaiseminen tapahtuu, jos yhteisyys tulee riittäiseksi, eri intressejä edustavien orgaanien ja henkilöiden toimesta. Se vaikutus kunnan toimialaan näin tapahtuvalla määräytymisellä kuitenkin on, ettei yksimielisyyttä kunnan toimialasta voida saavuttaa. Voimassa oleva oikeus sallii, ellei peräti edellytä, erilaisia käsityksiä kunnan toimialasta. Tätä tuskin voidaan pitää epäkohtana.⁴³ Erimielisyyksien ratkaisemiseksi on myös säädetty tietty menettely. Luonnollisestikaan ei ole perusteita toimialan määräytymisen muuttamiselle siitä syystä, että toimialasta ei olla yksimielisiä.

i) Kunnan toimialan määräytyminen on KunL:ssa jätetty kolmen intressipiirin harkinnasta riippuvaksi. Nämä ovat kunnan intressiä edustavat orgaanihenkilöt, joilla voi olla erilaiset käsitykset tästä intressistä, yksityistä intressiä edustavat kunnan jäsenet ja puolueeton lainkäyttäjä. Kaikkien näiden osuus on omalla tavallaan ratkaiseva.

Kunnan intressiä edustavien henkilöiden käsitys muodostaa aloitteen ja jää lopulliseksi, mikäli siihen nähden ei reagoida. Kunnan jäsenten käsitys on (yleensä) puolestaan ratkaiseva sille, jääkö kunnan intressiä edustava päätös lopulliseksi.⁴⁴ Puolueettoman lainkäyttöviranomaisen mielipide ratkaisee viime kädessä yhteisyyden silloin kun kunnan ja yksityisen intressin edustajat ovat olleet siitä eri mieltä.

⁴² Tätä on erityisesti korostanut *Murén* s. 124–126. Yleiseltä kannalta ks. *Kivimäki*, Tunneperäisistä tuomioista s. 350–357.

⁴³ Toista mieltä ovat Kunnan toimiala-komitea s. 38–40 ja *Murén*, Kunnan toimialan selventäminen s. 284–291.

⁴⁴ Kunnallishallituksen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla, joka tapahtuu siten, että kunnallishallitus kieltäytyy panemasta täytäntöön valtuuston päätöstä, ei näytä olevan suurta käytännöllistä merkitystä. Tämä johtuu siitä, että päätökset tehdään pääsääntöisesti kunnallishallituksen esityksestä. Koska jo valtuuston ja hallituksen poliittiset voimasuhteet ovat yleensä samanlaiset, ei yleensä syntyne sellaisia tilanteita, että valtuusto tekee päätöksen, jota kunnallishallitus pitää lainvastaisena.

Kunnallishallituksen laillisuusvalvonnan merkitystä epäili jo lainvalmistelukunta ehdotuksessaan. Ks. Lvk 1941: 6 s. 79–80.

Ks. kuitenkin *Kuuskoski—Hannus* s. 268, jossa mainitut oikeustapaukset eivät kuitenkaan osoita, että kunnallishallituksen laillisuusvalvonnalla olisi kovin suuri merkitys (KHO:n tapauksia 3 vuosilta 1950–1951).

Niiden tehtävien osalta, jotka on erityislainsäädännössä nimenomaan todettu kunnan tehtäväpiiriin kuuluviksi eli siis yhteisiksi, yhteisyyden toteamiseen osallistuu myös ulkopuolinen, toteamiskoneistoon kuulumaton tekijä. Jos yhteisyyden toteaminen on tapahtunut laissa, sillä on lopullinen merkitys. Alemman asteisella normilla tapahtuneella toteamisella ei sen sijaan ole sitovaa vaikutusta,⁴⁵ mutta näinkin tapahtunut toteaminen on vahvana indisiona yhteisyydestä. Tosin laillakaan tapahtunut yhteisyyden toteaminen ei voi ehdottomasti tehdä asiaa kaikissa tilanteissa yhteiseksi, koska kussakin tapauksessa vaaditaan yhteisyyden kaikkien edellytysten olemassa oloa. Niissä tapauksissa, joissa tehtävä on lailla todettu yhteiseksi, väite, ettei tehtävä konkreettisesti tapauksessa ole tällainen, vaatii erityisen perustelun. Niissä tapauksissa, joissa elinkeino-oikeudellisesti luvanvaraisen tehtävän suorittaminen kunnan nimissä on tehty mahdolliseksi, ei ole kysymyksessä tehtävän toteaminen yhteiseksi, vaan sen toteaminen, että tällainen tehtävä voidaan suorittaa myös kunnan nimissä.⁴⁶ Tällainen säännös toteaa siis normikentän vapaaksi kunnan toiminnalle, millä toteamisella voi olla välillistä merkitystä myös yhteisyydelle.

j) Kun yhteisyyden toteaminen on kertavaikutuksellinen tapahtuma, tehtävän toteaminen yhteiseksi ei merkitse sitä, että sama tehtävä toisessa tapauksessa kuuluu ehdottomasti kunnan toimialaan. Yhteisyyden negatiivinen toteaminen ei puolestaan merkitse, että tehtävä ei milloinkaan voi kuulua kunnan tehtäväpiiriin. Kysymys hallinto- ja oikeuskäytännön oikeutta luovasta merkityksestä on kunnan toimialan kohdalla erityisen problemaattinen. Samoin kuin muillakin oikeudentaloilla, oikeuskäytännöllä, jonka ratkaisut yksittäistapauksissa ovat sitovia, ei toimialan määräytymisessä ole oikeudellisesti sitovaa ja velvoittavaa merkitystä. Kun kysymys kunnan toimialan kohdalla ei sitä paitsi ole normin tulkinnasta vaan sen soveltamisesta yksittäistapauksiin, oikeuskäytännön oikeutta luova merkitys on vain välillistä. Silloin kun jonkin tehtävän todetaan kuuluvan kunnan tehtäväpiiriin, oikeuskäytäntö ja sitä edeltänyt hallintokäytäntö ovat positiivisena osoituksena siitä, että tehtävää pidetään ja voidaan myös tulevaisuudessa pitää yhteisenä. Perusteena tälle käsitykselle on pidettävä ennen muuta

⁴⁵ Tämä johtuu siitä, että toimialasta ei voi säätää asetuksella.

⁴⁶ Tässä voidaan viitata siihen, mitä *Saarialho*, Ennakkopäätöksestä, esittää niistä monista näkökohdista, jotka on otettava huomioon tehtäessä ennakkopäätöksistä johtopäätöksiä.

sitä oikeusvarmuuteen liittyvää vaatimusta, että lainkäytön on pysyttävä johdonmukaisena omaksumalleen käytännölle. Yhteisyyden motivoituneiden tekijöiden lakattua vaikuttamasta, siis olosuhteiden muututtua, toisten realiteettien aikana syntyneeseen käytäntöön ei tietenkään voi vedota.

Yhteisyyden negatiivisen toteamisen merkitys on vähäisempi. Tämä voi näet johtua muustakin syystä kuin siitä, ettei itse tehtävää ole pidetty yhteisenä.⁴⁷ Nimenomaan negatiivisen toteamisen tapauksissa ennakkopäätöksistä näyttää tehdyn virheellisiä johtopäätöksiä oikeuskäytännön kannasta kunnan toimialaan.⁴⁸ Negatiivisten ratkaisujen osalta on erityisesti muistettava, että kehitys on kulkenut ja näyttää edelleen olevan kulkemassa yhteisyyden lisääntymiseen. Aikaisemmin kunnan tehtäväpiirin ulkopuolelle jääneet tehtävät tulevat olojen ja käsitysten muuttuessa yhteisiksi.

k) Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu kysymystä, kenen tai minkä organin käsitys yhteisyydestä on ratkaiseva silloin, kun eri intressejä edustavien käsitykset tästä poikkeavat toisistaan. Kysymyksestä voidaan esittää erilaisia mielipiteitä. Ratkaiseva merkitys voidaan antaa oikeuskäytännölle, hallintokäytännölle, lainsäätäjän käsitykselle taikka yleiselle mielipiteelle. Omasta puolestani katson, ettei millekään em. orgaaneista ja intressiryhmistä voida antaa yksinoikeutta kunnan toimialan määräytymisessä, vaan että tämän on tapahduttava funktionaalissa vuorovaikutuksessa, jossa kaikkien tekijöiden käsitykset yhdessä määräävät lopputuloksen. Käsittääkseni erityisesti lainkäyttöorganien on pyrittävä itsenäisesti ratkaisemaan kussakin tapauksessa vallitsevien tosiasioiden pohjalta, kuuluuko asia, joka on sen ratkaistavana, kunnan toimialaan. Kysymys on oikeusriidasta, jota Suomen voimassa olevan järjestelmän mukaan ei voida ratkaista yksinomaan yleistä käsitystä etsimällä, mikä sinänsä onkin mahdoton tehtävä. Kun yhteisyyttä koskevissa erimielisyyksissä on usein kysymys katsomuksellisista eroavuuksista, puolueettomille lainkäyttöorgaaneille on mielestäni annettava ratkaiseva merkitys toimialan rajojen määräytymisessä. Toisaalta on

⁴⁷ Mm. *Ikkala* s. 141–178 ja *Modeen*, *Kompetens* esim. s. 20 näyttävät tekevän ennakkopäätöksistä liian yleisiä johtopäätöksiä.

Ennakkopäätösten yleisluontoiset otsikoinnit ovat monissa tapauksissa harhaanjohtavia ja keskenään ristiriitaisia.

⁴⁸ Ks. *Ernst Andersen* s. 221–234, *Sundberg*, *Arvostelu* s. 355–356 ja *Muren* s. 126–130.

tällöin vaadittava, että lainkäyttöorganit rajoittuvat vain toimialan ratkaisemiseen, eivätkä puutu poliittisen harkinnan kysymyksiin. Oikeusharkinnan ja poliittisen harkinnan välisen rajan vetäminen ei tosin ole yksinkertainen tehtävä, mutta kunkin tapauksen yksityiskohtaisella analyysillä tämä raja lienee määrättävissä. Selvää on, että oikeuskäytäntö ei saa joutua jyrkkään ristiriitaan yleisen käsityksen kanssa, jota sen siis on tässä omaksutun kannan mukaan tietyissä rajoissa ohjattava. Ristiriitaa ei synnykään, jos lainkäyttöorganit tekevät ratkaisunsa reaalilla perusteilla. Yhteiskunnassa vallitsevaan yleiseen mielipiteeseen joudutaan kiinnittämään luonnollisesti erityistä huomiota silloin kun on ratkaistava, kuuluuko tehtävä vallitsevan käsityksen mukaan kunnalle. Kunnan toimialaa koskevan oikeuskäytännön, erityisesti KHO:n päätösten yleisen tarkastelun perusteella voikin todeta, että lainkäyttöorganit ovat tässä suhteessa toimineet varsin hyvin.

Teoreettisen oikeustieteen osuus kunnan toimialan muotoutumisessa on ollut viimeisinä vuosikymmeninä Suomessa varsin vähäinen.⁴⁹ Oikeustieteelläänkin olisi kuitenkin tässä tärkeä tehtävä lähinnä hallinto- ja oikeuskäytännön sekä siihen vaikuttaneiden tosiasioiden analysoimisessa.

1) Edellä on jo todettu, että asian »yhteisyys», jonka perusteella on määrättävä, kuuluuko tehtävä kunnan toimialaan, ei ole abstraktisesti määriteltävissä. Määräytymisen yleislinjoista voidaan kuitenkin esittää eräitä toteamuksia.

Siitä, että kunnan toimialan määräytyminen on oikeutemme mukaan ensisijaisesti kunnan ja kunnan jäsenten välinen asia, johtuu, että yhteisyyttä harkittaessa joudutaan kiinnittämään huomiota yhtäältä siihen, onko asia kunnan jäsenten yhteisten etujen vaatima ja toisaalta siihen, onko se jonkun kunnan jäsenen tai tiettyjen jäsenryhmien etujen vastainen.

Käytännössä tärkeimmäksi kysymykseksi on muodostunut se, ovatko kunnan jäsenet velvollisia osallistumaan tehtävän rahoittamiseen kunnallisveroja maksamalla, mitä harkittaessa puolestaan on keskeisenä se kysymys, hyötyvätkö tietyt kunnan jäsenet tai mahdollisesti kunnan ulkopuoliset subjektit perusteettomasti siitä, että tietty tehtävä suoritetaan kunnan nimissä.

⁴⁹ Ståhlbergin oikeuskäytäntöön perustuvilla kommentaareilla lienee sen sijaan ollut aikanaan varsin suuri merkitys. Samanlainen merkitys lienee nykyisin Kuuskosken selitysteoksella.

Toisena keskeisenä kysymyksenä tulee esille yksityisen ja julkisen sektorin välinen raja tehtävien suorittamisessa. Kunnan orgaanien toiminnalle vapaassa kentässä valtion ja kunnan intressien positiivinen konflikti, eli kysymys siitä, kummallako on oikeus suorittaa tehtävä, ei juuri voi oikeuskysymyksenä tulla esille.

m) Oikeuskirjallisuudessamme on katsottu varsin yleisesti tehtävän olevan yhteinen silloin kun se tarkoittaa »kuntaan kuuluvien aineellisia tai henkisiä etuja ja tarpeita ja siksi laajalti, että asiaa voidaan pitää koko kunnalle tärkeänä».⁵⁰ Tämä määritelmä on vain »yhteiset» -käsitteen kuvaamista, mutta siitä ilmenee kuitenkin jonkin verran tarkemmin kuin yhteiset -sanasta, milloin yhteisyys on olemassa. Määritelmästä ilmenee, että asian ei tarvitse, ollakseen yhteinen, olla yhtä tärkeä kaikille kuntalaisille. Käytännössä tämä olisikin mahdollista. Yhteisyydeltä ei voida edes vaatia, että asiasta olisi hyötyä kaikille kunnan jäsenille. Vaatimukseksi ei voida asettaa kvantitatiivista (määrällistä) yhteisyyttä, vaan ratkaisevaa on kvalitatiivinen (laadullinen) yhteisyys.⁵¹ Yhteisiä ovat ne asiat, jotka luonteeltaan kuuluvat kunnalle pakkojäsenyyteen perustuvana pakollisena yhteisönä. Kunnan asema valtiossa määrää toisin sanoen sen toimialan. Kussakin tapauksessa on siis tutkittava, onko tehtävä luonteeltaan sellainen, että se olemassa olevien realiteettien ja vallitsevien käsitysten mukaan on suoritettava kunnan nimissä. Vaikka yhteisyyttä onkin harkittava kunnan jäsenten kannalta, voidaan tästä huolimatta puhua tietynlaisesta kuntaintressistä, joka ei aina ole sama kuin kunnan jäsenten intressi.

⁵⁰ Tämän toteamuksen näyttää ensiksi esittäneen Nordström, *Angående de ärenden* s. 426. Tekstissä mainitulla tavalla asian esittää Ståhlberg s. 271.

Myöhemmät tutkijat ovat tähän määritelmään muodollisesti yleensä yhtyneet, mutta ovat toimialan käytännöllisessä määräytymisessä huomattavasti poikenneet Ståhlbergista.

⁵¹ Ks. tästä Ikkala s. 80—83. Vaikka Ikkala onkin sitä mieltä, että alue on vain yksi toimialaa määräävä tekijä, hänkin näyttää antavan sille liian suuren merkityksen. Esim. hänen s. 81 alav. 27 mainitsemisensaankin oikeustapauksissa on ensisijaisesti kysymys muista kuin aluetekijöistä, nimittäin poliittisen toiminnan tukemisesta.

Alueen merkityksen yliarviointiin näyttää vaikuttaneen myös se, että julkisen vallan käyttöä, joka on sidottu yhden kunnan alueeseen, ei ole erotettu kunnan orgaanien yksityisoikeudellisesta toiminnasta, joka ei ole oikeusteknillisesti sidottu samalla tavoin. Ks. Rytkölä *Yhteistoiminta* s. 31.

Murén s. 155—158 puolestaan näyttää kunnallisasiain paikkakunnallisesta luonteesta tekevän liian pitkälle meneviä päätelmiä alueen merkityksestä.

Tämä on määrättävä erilaisten kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten tekijöiden perusteella. Kun kunta on pysyvä yhteisö, sen toimintaa on ajateltava pitkäjännitteisemmin kuin kunkin hetkinen kunnan jäsenen intressi mahdollisesti edellyttää. Monissa tapauksissa kuntaintressi voi myös muista syistä olla toinen kuin kunnan jäsenten tai näiden enemmistön intressi. Kuntaintressin selvittäminen vaatii ulkopuolista objektiivista harkintaa.

n) Kunnan toimialan muotoutuminen on historiallisen kehityksen tulos. Sitä ei voi teoreettisena kysymyksenä sen paremmin ymmärtää kuin määrätäkään, vaan se on tapaus tapaukselta asetettava omiin yhteyksiinsä. Toimialan historiallisella muotoutumisella on merkitystä myös sen tulevassa määräytymisessä.

o) Myös kunnan alueen merkityksestä kunnan toimialaa määrävänä tekijänä on oikeuskirjallisuudessa nyt esitetty erilaisia käsityksiä. Eräät tutkijat ovat olleet sitä mieltä, että kunnan toimimismahdollisuudet rajoittuvat sen alueeseen. Tämä väite näytetään perustettavan suurelta osin siihen, että kunta on alueyhdyskunta ja että sillä tämänvuoksi on lähtökohtaisesti oikeus käyttää toimivaltaansa ainoastaan omalla alueellaan. Toiset tutkijat ovat sen sijaan sitä mieltä, ettei alueella ole ensisijaista merkitystä toimialan määräytymisessä. Viimeksi mainittua käsitystä, jota tukee myös lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeuskäytäntö,⁵² on ehdottomasti pidettävä oikeana. Kunnan alueyhdyskuntaominaisuushan merkitsee oikeutemme mukaan vain sitä, että sen jäseniä ovat kaikki kunnan alueeseen tietyillä perusteilla kiinnittyvät subjektit ja vain he. Toimialan ulottuvuuteen tästä johtuu se vaatimus, että tehtävän on, ollakseen yhteinen, oltava tarpeellinen kunnan jäsenten, eli siis sen alueeseen liittyvien henkilöiden kannalta. Kunnan orgaanien kompetenssia alue rajoittaa oikeudellisesti vain julkisen vallan käytön osalta. Tätä taas ei sisällykään kunnan yleiseen toimialaan. Tehtävän suorittamista koskevan päätöksen tekeminen ei ole tässä mielessä julkisen vallan käyttöä.

Kunnan alue on edellä mainituista syistä vain yksi toimialaa määrävä tekijä. Sen merkitys on eri tehtävien osalta erilainen. Luonnollista on, että useimpien tehtävien osalta kunnan alue on niiden

⁵² Lainsäädäntökäytännöstä tässä tarvitsee vain viitata kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan. Hallintokäytännöstä voi viitata kuntarajojen yli ulottuvaan vapaaehtoiseen yhteistoimintaan. Oikeuskäytännöstä ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 39—40, *Hakemisto* s. 158 ja *Km* 1964: A 2 s. 16.

luonnollisin suorittamispaikka. Useimmille kunnille yhteisten tehtävien osalta on kuitenkin yhtä luonnollista, että kunnat osallistuvat toisen kunnan alueella tapahtuvaan toimintaan. Samoin on laita, kun kunta käyttää hyväkseen toisen kunnan alueella sijaitsevaa kunnallista tai yksityistä laitosta. Käytäntöä ajatellen on tuskin tarpeellista asettaa sääntöä, miten kaukana olevaan tehtävän toteuttamiseen kunta saa osallistua. Tietyissä tapauksissa etäisyys voi olla hyvinkin suuri.⁵³ Tässä suhteessa tuskin tapahtuu toimialan ylittämistä muulloin kuin harkintavallan väärinkäyttötapauksissa.

p) Edellä on jo viitattu siihen, että tietyn tehtävän kuuluminen kunnan toimialaan ei vielä merkitse sitä, että tällainen tehtävä voitaisiin kaikissa kunnissa ja kaikissa tapauksissa suorittaa kunnan nimissä. Taaja- ja haja-asutuksen erilaisista tarpeista voi johtua paikallisia eroja kuntien toimialassa. Kuntamuoto ei sinänsä voi niitä aiheuttaa. Kuntien toimialassa voi olla myös alueellisia eroavuuksia.⁵⁴ Kunnan organisaatioon ja varallisuuspiiriin liittyvien tekijöiden ei sen sijaan pitäisi tähän vaikuttaa. Nähdäkseni on näet pidettävä poliittisen harkinnan kysymyksenä, onko kunnalla organisatorisia ja taloudellisia edellytyksiä sellaisen tehtävän suorittamiseen, joka täyttää kaikissa suhteissa yhteisyyden edellytykset.

q) Käytännössä näyttää aikanaan aiheuttaneen jonkin verran epä-tietoisuutta kysymys, voidaanko harkintavallan väärinkäyttöä pitää perusteena KunL:in perustuvan päätöksen kumoamiselle.⁵⁵ Kysymykseen vastattiin myöntävästi. Mielestäni tämä vastaus on itsestään selvä. Harkintavallan väärinkäyttö tekee oikeutemme mukaan päätöksen oikeusjärjestyksen vastaiseksi, mikä KunL 175 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan on kunnallisvaltuuston tekemän päätöksen kumoamisperuste. Se, että kunnallisvaltuuston harkinta on laadultaan poliittista harkintaa, ei poista harkintavallan väärinkäyttötapauksia eikä tee väärinkäyttöä sallituksi, koska kunnan toimiala on rajoitettu. Harkintavallan väärinkäyttöä on pidettävä toimialan ylittämisenä. Asia ei ole enää yhteinen, jos joillekin annetaan perusteetonta etua kunnan puo-

⁵³ Tietyissä tapauksissa kunnan toimialaan kuuluu toisessa valtiossakin olevan laitoksen, kuten Ruotsissa olevan pohjoismaiden kurssikeskuksen ylläpitäminen.

⁵⁴ On ajateltavissa, että Pohjois-Suomessa voi kuulua kunnan toimialaan sellaisia tehtäviä, jotka jäävät Etelä-Suomessa sen ulkopuolelle ja päinvastoin.

⁵⁵ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 537—539, jossa on myös kysymystä valaisevia oikeustapauksia.

lesta ja muita kunnan jäseniä vastaavasti rasitetaan tällä toimenpiteellä tai jos jonkin oikeusasemaa heikennetään näennäisesti toimialan puitteissa tapahtuvin toimenpitein.

KunL:in perustuvien päätösten osalta harkintavallan väärinkäyttö ilmenee pääasiassa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisena. Objektiviteettiperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen eivät voine juuri tulla kysymykseen. Objektiviteettiperiaatella tarkoitetaan sitä, että hallinnolliseen toimenpiteeseen ryhtymisen ja ratkaisun asialliselta sisällykseltään tulee aina olla objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa. KunL:in perustuvassa päätöksenteossa tämä puoli koskee ainakin pääsääntöisesti toimintaa toimialan puitteissa. Kun kunnallisvaltuuston harkinta on luonteeltaan poliittista harkintaa, sen päätöksille ei mielestäni voida asettaa tällaista objektiivisuusvaatimusta. Suhteellisuusperiaatteen tarkoittama, toimenpiteen ankaruuden ja sillä tavoiteltavan intressin oikea suhde ei yleisen toimialan puitteissa voi puolestaan tulla esille, koska kysymyksessä ei ole julkisen vallan käyttö.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkominen, eli toimenpiteen suorittaminen tehtävälle vieraassa tarkoituksessa voi sen sijaan tulla monessa yhteydessä kysymykseen. Tyypillisin tapaus on ehkä puoluepoliittisen järjestön suosiminen jonkin kunnan toimialaan kuuluvan toimenpiteen varjolla.

Yhdenvertaisuusperiaatteen rikkominen voi puolestaan tulla kysymykseen esim. kunnallisten maksujen määräämisessä. Sen sijaan siitä ei voi johtaa positiivisia velvollisuuksia, kuten velvollisuutta järjestää kaikille kunnan jäsenille samanlaisia etuja tai palveluksia.

r) Kunnan tehtäväpiiri on Suomessa varsin laaja. Se on nykyisen kuntajärjestelmän alusta alkaen säännöllisesti laajentunut ja laajentumissuuntaus näkyy edelleen jatkuvan. Tehtäväpiirin supistuminen on tietenkin mahdollista, mutta tähän saakka sitä on tapahtunut vain poikkeustapauksissa eräiden tehtävien uudelleen organisoinnin vuoksi. Voidaanko tässä yhteydessä puhua myös toimialan laajentumisesta, ei ole aivan yksiselitteistä. Ensiksikin ei ole aivan selvää, miten toimialan laajentuminen (ja vastaavasti myös supistuminen) on ymmärrettävä. Jos sillä tarkoitetaan sitä, että toimialaan kuuluvat nyt sellaiset tehtävät, joiden aikaisemmin on tai olisi katsottu jäävän sen ulkopuolelle, voitaneen esim. poliittisten järjestöjen toiminnan ja elinkeino-

toiminnan tukemisen osalta puhua toimialan laajentumisesta.⁵⁶ Kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan tarvitse olla näin, vaan tehtäväpiirin laajentuminen voi johtua siitä, että kunnat ovat lisänneet tehtäviään poliittisen harkinnan puitteissa. Tästä voidaan mainita esimerkkinä matkailun tukeminen, jonka jo viime vuosisadalla katsottiin kuuluvan kunnan toimialaan,⁵⁷ mutta jota kunnat ovat ryhtyneet vasta viime vuosina varsinaisesti harjoittamaan. Kunnan toimialan tietoiselle supistamiselle asettavat kunnan asemaa koskevat HM:n säännökset omat rajoituksetensa, kuten aikaisemmin on esitetty.

Kunnan toimiala on käytännössä kuluneiden sadan vuoden aikana vakiintunut omiin, varsin kiinteisiin uomiinsa, jotka monilta osin ovat kaiken lisäksi syntyneet jo ennen nykyistä kuntajärjestelmää edeltäneenä aikana. Oikeuskäytännössä on syntynyt monissa asioissa kiinteä käytäntö. Myös erityissäädöksissä on vuosien kuluessa annettu monilla aloilla kunnan tehtäviä koskevia säännöksiä, jotka ovat suuresti selventäneet toimialaa. Oikeuskäytännöstä ja oikeustieteellisestä kirjallisuudesta huomaa selvästi, että eri aikoina ovat esillä tietyt, usein erilaisista käsityksistä johtuvat ongelmat, jotka ovat saaneet aikanaan ratkaisunsa ja poistuneet ongelmaluettelosta.⁵⁸ Kunnan toimialan selvittäminen on näin ollen suurelta osin tiettyyn ajankohtaan liittyvää probleemiajattelua.⁵⁹ Ratkaisun saanutta ongelmaa ei tietenkään ole aiheellista jälkikäteen tehdä oikeustieteessäkään ongelmalliseksi.

s) Tärkein oikeusjärjestyksemme edellyttämästä tehtävien kahtiajaosta ja kunnan tehtävien rajoittumisesta julkiseen sektoriin johtuva seuraus on, että kunnan toimialaan ei Suomessa kuulu voiton tavoittelemiseksi tapahtuva liiketoiminnan harjoittaminen.⁶⁰ Kunnan asema valtiossa edellyttää oikeusjärjestyksemme mukaan tällaista toimialan rajoitusta. Pakkojäsenyyteen perustuvana yhteisönä kunnan tehtävänä on kunnan jäsenten yhteisten tarpeiden tyydyttäminen, jollaisena ei valtio- ja yhteiskuntajärjestyksemme mukaan voi pitää liiketoimin-

⁵⁶ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 40—45, Hannus ja Km 1964: A2 s. 23—30.

⁵⁷ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 239 mainittua senaatin päätöstä 5.3.1897.

⁵⁸ Tällainen ongelma oli 1930-luvun lopulla poliittisten järjestöjen toiminnan tukeminen. 1950—1960 lukujen vaihteessa elinkeinoelämän tukeminen on ollut näkyvästi esillä.

⁵⁹ Tällaisesta ajattelusta ks. Viehweg esit. s. 66—75.

⁶⁰ Tästä oltaneen oikeuskirjallisuudessamme yksimielisiä. Ks. Kuuskoski—Hannus s. 40—41, Ikkala s. 141—143, Kauppi s. 18—19, jossa hän viittaa käsityksensä tueksi KunL 106,3 §:än, Modeen, Kompetens s. 29—30 ja Km 1964: A2 s. 18.

nan harjoittamista tulojen hankkimiseksi kunnalle. Kuntajärjestelmämme periaatteena on, että kunnan menot peitetään kunnan jäseniltä perityillä veroilla. Tämän vuoksi tulojen hankkiminen ei menojenkaan peittämiseksi kuulu kunnan tehtäväpiiriin. Kunnan jäsenten velvollisuudeksi ei voida asettaa tällaisten tehtävien rahoittamista verovaroin, mikä olisi mahdollista, jos ne kuuluisivat kunnan toimialaan. Jos kunta ryhtyisi verovaroin kilpailemaan kunnan jäsenten kanssa liiketoiminnassa, loukattaisiin näiden oikeusjärjestyksemme mukaista asemaa.

Edellä mainitun käsityksen oikeellisuus voidaan osittain asettaa kysymyksenalaiseksi sen vuoksi, että valtion tehtäväpiiriä ei ole teoriassa eikä käytännössäkään samalla tavoin rajoitettu. Oikeusjärjestyksestämme ei ilmeisesti voida johtaa sellaisia valtion tehtäväpiiriä koskevia piilorajoituksia, joiden edellä on katsottu rajoittavan kunnan toimialaa. Valtion tai valtion muodostamien yksityistaloudellisten subjektien nimissä harjoitetaan myös käytännössä liiketoimintaa voiton tavoittelemiseksi. Valtion tehtäväpiirillä on vain ne rajoitukset, jotka on nimenomaan asetettu elinkeino-oikeudellisissa ja muissa vastaavissa säädöksissä. Valtion ja kunnan aseman erilaisuus on kuitenkin ymmärrettävissä niiden erilaisen funktion kannalta. Valtion ryhtyminen liiketoiminnanluonteisiin tehtäviin lieneekin käytännössä yleensä johtunut muista syistä kuin taloudellisen voiton tavoittelusta. Oikeudellisesti valtion ja kunnan aseman erilaisuus perustuu voimassa oleviin normeihin, KunL 4 §:än ja pohjimmiltaan HM:n kunnan asemaa koskeviin säännöksiin.

Toisaalta nyt puheena oleva rajoitus ei ole esteenä yksityiseen sektoriin kuuluvien tehtävien hoitamiselle kunnan nimissä, jos hoitamista motivoivat muut tekijät kuin taloudellisen voiton tavoittelu, toisin sanoen, jos tällainen tehtävä on kunnan yhteinen. Kunnat ovat osallistuneet jo kuntajärjestelmän alusta alkaen monien sellaisten yhteisten, oikeudellisesti liiketoiminnanluonteisten tehtävien suorittamiseen, joiden suorittamista kunnan toimesta on pidetty kunnan jäsenten kannalta tarpeellisena tai välttämättömänä. Tällaisia tehtäviä ovat vesilaitoksen, sähkölaitoksen, kaasulaitoksen, liikennelaitoksen, puhelinlaitoksen, teurastamon ja eräiden muiden vastaavien liikelaitosten ylläpitäminen.⁶¹ Edellä mainittujen tehtävien kuuluminen kunnan tehtävä-

⁶¹ Ks. Varonen, Kuntien liikelaitokset s. 154—155.

piiriin on maassamme pidetty luonnollisena, eikä sitä tarvinne nykyoloissa enempää perustella. Nämä tehtävät ovat välttämättömiä ihmisten yhteiselämälle jo pääfunktioiltaan. Monet niistä kytkeytyvät myös muihin kunnan tehtäviin, kuten terveydenhoitoon ja palotoimeen. Useimmat mainituista toiminnoista ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voi harjoittaa samalla alueella vain yksi subjekti, joten niiden osalta ei voi syntyä kilpailua, mikä on tärkeä tekijä yksityisessä liiketoiminnassa. Niiden harjoittaminen kunnan nimissä on tämänkin vuoksi perusteltua. Eräiden tällaisten tehtävien (esim. yleinen viemärilaitos ja sähkölaitos kaupungissa) harjoittaminen onkin säädetty kunnille pakolliseksi tai pidätetty niiden määräämisvaltaan. Eräät mainituista tehtävistä (kuten yleinen liikenne) ovat puolestaan sellaisia, että niitä harjoittavat yksityiset ja kunta rinnakkain tai toisissa kunnissa kunta, toisissa yksityiset. Vastaavilla perusteilla voivat tulevaisuudessa uudet tehtävät tulla kunnan toimialaan.

Kunnan tehtäväpiiriin kuuluvat lisäksi sellaiset tehtävät, jotka liittyvät johonkin kunnan harjoittamaan toimintaan tai maan- ja metsänomistukseen. Kunnan on katsottu voivan laajentaa tällaisia liitännäistehtäviä yli oman tarpeen.⁶² Maan- ja metsänomistajana, johon nähden kuntien toiminnalle tuskin voidaan asettaa rajoituksia, kunnat ovat samassa asemassa kuin yksityisetkin.⁶³ Kunnat voivat samoin kuin muutkin subjektit harjoittaa omistukseen liittyvää toimintaa myös liiketoimintana.

Yksityiseen sektoriin kuuluvista toiminnoista on niin tukku- kuin vähittäiskaupankin harjoittamisen kaikkein ehdottomimmin katsottu jäävän kunnan toimialan ulkopuolelle.⁶⁴ Elinkeinolainsäädäntömme edellyttäneen kaupan kuulumista yksityiseen sektoriin.⁶⁵ Luonteeltaan kaupan harjoittaminen lienee puhtainta yksityisen sektorin toimintaa ja siinä myös esiintyy tällaiseen toimintaan kuuluvaa kilpailua. Tämän

⁶² Ks. Km 1964: A2 s. 20 ja 22.

⁶³ Vrt. *Murén* s. 58, jossa asetetaan kysymyksenalaiseksi, mm. se, kuuluuko sahateollisuuden harjoittaminen Heinolan maalauskunnassa Helsingin kaupungin tehtäväpiiriin. Myös Kunnan toimiala-komitea on varauksellinen. Ks. Km 1964: A2 s. 20.

⁶⁴ Ks. KHO 1920 I 110: kunta ei saanut perustaa tukku- ja vähittäiskauppaa. Ks. myös *Kuuskoski—Hannus* s. 41 ja Km 1964: A2 s. 21.

⁶⁵ Ks. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27.9.1919/122) 13 §:stä ilmenee, että kunta saa vain siinä mainitussa tapauksessa harjoittaa kauppaa elinkeinona.

vuoksi ei ole kunnan jäsenten kannalta tarpeellista, että kauppaa harjoitetaan kunnan nimissä, vaikka sen tarjoamat palvelukset ovatkin heille välttämättömiä. Poikkeuksellisissa oloissa, kun tällaisia palveluksia ei ole muuten saatavissa, kunta saa hankkia niitä.

Niissä tapauksissa, joissa liiketoiminnan harjoittaminen kuuluu kunnan toimialaan, se tapahtuu kutakin toimintaa koskevia, yleensä yksityisoikeudellisia normeja noudattaen. Kunnan orgaanien harkinta- ja päättäväisyydessä on liiketoimintaan annetuista palveluksista perittävistä vastikkeista ja sen suuruudesta päättäminen.⁶⁶ Kunnat saavat oikeutemme mukaan harjoittaa tällaista toimintaa niin voittoa tavoitellen kuin tappiollisestikin. Liiketoiminnasta perittävät maksut ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Oikeusjärjestyksestämme ei voi johtaa kunnallisesta toiminnasta perittävien yksityisoikeudellisten maksujen enimmäismäärää koskevia rajoituksia.⁶⁷ Tässä suhteessa normimme poikkeavat vastaavista Ruotsissa voimassa olevista säännöksistä.⁶⁸ Tappiollisen toiminnan sallittavuuden osalta Suomen ja Ruotsin säännökset näyttävät sen sijaan samanlaisilta.⁶⁹ Oikeutemme mukaan on siis periaatteessa mahdollista, ellei jotakin maksua koskevasta erityissäännöksistä muuta johdu, että kunnallisten liikelaitosten tarjoamat palvelukset annetaan kunnan jäsenille ilmaiseksi. Tällöin on tietenkin edellytettävä, että ilmaisipalveluksia voidaan kaikissa suhteissa pitää »yhteisenä asiana». Maksut voidaan myös porrastaa palvelusten luonnetta vastaavalla tavalla. Kunnallisten maksujen määräämistä rajoittavat kuitenkin em. poliittista harkintaa koskevat periaatteet. Maksujen osalta tärkein lieenee yhdenvertaisuusperiaate, josta ilmeisesti johtuu tietyissä tapauksissa maksujen ylä- ja alarajaa sekä niiden porrastamista koskevia rajoituksia.⁷⁰

⁶⁶ Sota-aikana kunnat myivät erilaisia välttämättömyystarvikkeita. On myös ajateltavissa, että kunnat harvaan asutuilla seuduilla välittävät erilaisia vähittäiskaupoissa myytäviä tavaroita.

⁶⁷ Toisella kannalla näyttäisi olevan *Kauppi* s. 18—19. Maksujen määräytymisperiaatteista ks. *Typpö*.

⁶⁸ Ks. *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 407—410 ja *Welinder* s. 318—347.

⁶⁹ Ks. *Welinder* s. 347.

⁷⁰ Ks. KHO 1950 I 5: kunnallisvaltuusto ei saanut määrätä, että myönnetystä sähköistamisavustuksesta pääsivät osallisiksi vain eräät tilalliset.

KHO 1956 II 562: alentaessaan sähkölaitoksen tariffin vain maatalouden osalta valtuusto oli asettanut eräät kunnan jäsenryhmät toisia edullisempaan asemaan ja ylittänyt toimivaltansa.

t) Kunnan oikeus tukea toisten harjoittamaa liiketoimintaa on muodostunut viime vuosina vaikeasti ratkaistavaksi kysymykseksi, jonka suhteen on vallalla erilaisia käsityksiä.⁷¹ Lähtökohtana on se, ettei kunta saa myöntää yksityisille etuja ilman erityisperustetta, jollaisia on aikaisemmin ollut lähinnä sosiaalihuollon piirissä. Kielto tukea muiden harjoittamaa liiketoimintaa johtuu käsittääkseni lähinnä tästä periaatteesta, eikä niinkään siitä, että kunnan nimissä ei lähtökohtaisesti saada harjoittaa liiketoimintaa.

Kun kunnan velvollisuuksia huolehtia tietyn elintasominimin mukaisen etujen, ennen kaikkea työllisyyden turvaamisesta on jatkuvasti lisätty, yksityisen liiketoiminnan tukemiselle kunnan varoin on tullut sellaisia erityisperusteita, jotka tekevät tämän sallituksi. Työllisyyden ylläpitämiseksi on tärkeitä, että kunnan alueella harjoitetaan elinkeinoja. Tällä perusteella ei kunnan toimialaan kuitenkaan voida sisällyttää sellaista toimintaa, joka muuten jää sen ulkopuolelle. Tämä näet on vastoin edellä selostettua yleisen ja yksityisen sektorin välistä tehtäväjakoa. Sen sijaan kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan yksityisen liiketoiminnan tukeminen. Oikeudellista estettä ei ole olemassa sille, että kunta tukee sellaistakin toimintaa, jota sen nimissä ei saada harjoittaa.

Tärkeimpänä kunnan tehtävänä on pidetty elinkeinoelämän yleisten edellytysten luomista. Niinikään on katsottu kunnan toimialaan kuuluvan maa-alueiden luovuttaminen käyvästä hinnasta liiketoiminnan harjoittajille. Suoranaisten taloudellisten etujen myöntäminen, kuten maa-alueiden luovuttaminen alle käyvän hinnan, lainan tai takauksen myöntäminen ja muut vastaavat tukitoimenpiteet on oikeuskäytännössä katsottu sallituiksi vain aktuaalisen työllistämistarpeen vaatiessa tällaisia toimenpiteitä. Kunnan intressi on tällaisissa tapauksissa katsottu niin suureksi, että se voittaa liiketoiminnan harjoittajien hyötymisen kunnan jäsenten kustannuksella. Mainitunlaisina erityisperusteina ei sen sijaan ole pidetty työtilaisuuksien luomista ilman aktuaalista työllistämistarvetta eikä verotulojen hankkimista kunnalle.

Kunnat ovat kuitenkin vastoin mainittua oikeuskäytännön kantaa myöntäneet taloudellisia etuja niin työtilaisuuksien luomiseksi yleensä kuin verotulojen hankkimiseksikin.⁷² Tällainen hallinto- ja oikeuskäytännön välinen varsin jyrkkä ja käytännössä merkityksellinen risti-

⁷¹ Tästä ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 42—45, *Hannus* ja *Km* 1964: A2 s. 23—24 ja näissä yhteyksissä mainittuja oikeustapauksia.

⁷² Ks. *Km* 1964: A2 s. 51—53.

riita on mahdollista sen vuoksi, että kunnan tukitoimenpiteitä koskevat valtuuston päätökset ovat vain harvoissa tapauksissa tulleet lainkäyttö-organien tutkittaviksi. Tämä osoittaa, että kunnissa omaksutulla käytännöllä on varsin yleinen kannatus. Mahdollista on, että oikeuskäytäntö joutuu yleisen ja yksityisen intressin jatkuvasti lähestyessä toisiaan tinkimään kannastaan yksityisen liiketoiminnan tukemisen osalta. Liiketoiminnan tukemista verotulojen hankkimiseksi ei sen sijaan voida pitää sallittuna. Tässä yhteydessä todettakoon, että kunnan organien kompetenssiin ei kuulu verohelpotusten myöntäminen, mitä joskus näkee kuntien ilmoituksissa luvattavan.

u) Kunnan päätehtävät ovat kuitenkin julkisen sektorin piirissä. Tällaisia ovat järjestys- ja suojelutehtävät (poliisi-, palo-, väestönsuojelu- ja rakennustoimi sekä vesihuolto laajassa merkityksessä), terveyden- ja sairaanhoito, opetus- ja sivistystoimi ja sosiaaliset tehtävät. Useimmat näistä ovat tavalla tai toisella lakisidonnaisia, kuten edellä on esitetty. Kaikkien näiden tehtävien osalta on tässä todettava, että niiden hoitaminen kuuluu kunnan toimialaan laajemmaltikin kuin erityissääöksissä edellytetään, ellei nimenomaisia rajoituksia ole säädetty, kunhan vain noudatetaan niitä säännöksiä, joita eri tehtävien suorittamisen osalta mahdollisesti on annettu. Vaatimuksena tietenkin on, että tehtävän suorittamista voidaan pitää kunnan yhteisenä asiana. Monet näistä julkiseen sektoriin kuuluvista tehtävistä ovat sellaisia, joita yksityisetkin tai muut julkisoikeudelliset subjektit voivat harjoittaa ja harjoittavat. Tämä ei ole esteenä sille, että kunnat suorittavat tällaisia tehtäviä. Kunnan ja muiden toimintaa harjoittavien yhteistoiminta on tietenkin sallittua. Kunnan varoista voidaan esim. myöntää avustuksia tällaista toimintaa varten. Kun tähän ryhmään kuuluvia tehtäviä ei yleensä suoriteta voiton tavoittelemiseksi, tästäkään johtuvat rajoitukset eivät juuri ole yhteistoiminnan esteenä.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen puuttua yksityiskohtaisesti näihin tehtäviin. Kuitenkin on kunnan aseman havainnollistamiseksi mainittava eräistä kysymyksistä, jotka oikeustieteessä ovat tulleet ongelmallisiksi.

Järjestys- ja suojelutehtävien kohdalla ei harkinnanvaraisen toimialan osalta ole Suomessa erityisiä oikeudellisia rakenneongelmia. Toiminta on suurelta osin lailla säänneltyä ja lainsäädännön uudistuminen on monien tehtävien osalta varsin nopeata. Kuntien velvollisuudet ovat yleensä niin suuret, että KunL 4 § ei tule juuri sovellettavaksi.

Harkinnanvaraisenkaan toimialan ulottuvuudesta ei näiden tehtävien osalta näytä vallinneen periaatteellisia erimielisyyksiä sen paremmin käytännössä kuin oikeuskirjallisuudessakaan.

Samoin on asia myös terveyden- ja sairaanhoitotehtävien osalta. Sairaanhoitohan on tullut kunnalliseksi tehtäväksi kuntien oma-aloitteisen toiminnan tietä. Myöskään opetus- ja sivistystoimen tehtävien kuulumisesta kunnan toimialaan ei ole ollut sanottavia rakenteellisia erimielisyyksiä. Tälläkin alalla erityissäädökset ovat ratkaisevasti ohjanneet kehitystä.

Erilaisten ja eriasteisten koulujen ylläpitämisen ja toisten ylläpitämien koulujen tukemisen on suuremmitta erimielisyyksittä katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Ainoastaan korkeakouluopetuksen tukemisesta on esitetty jossakin määrin erilaisia käsityksiä. Sen on näet katsottu jäävän kunnan toimialan ulkopuolelle ilmeisesti sillä perusteella, että korkeakoulujen vaikutusalueet ovat suuria ja niiden ylläpitämisen katsotaan kuuluvan tämän vuoksi valtion tehtäviin.⁷³ Eräiden tutkijoiden ohella myös Helsingin kaupunkia edustavat henkilöt ovat esittäneet tällaisen käsityksen.⁷⁴ Kyseessä on selvästi havaittava tarkoituksenmukaisuusmotiivin muuttuminen oikeusperusteeksi. Kun Helsingissä on ollut valtion korkeakouluja, kaupungin elimet eivät ole halunneet tukea toimintaa myöskään yksityisten korkeakoulujen puitteissa, ja tämä haluttomuus on motivoitu oikeudellisilla perusteilla. Nähdäkseni on kuitenkin selvää, että opiskelumahdollisuuksien varaamista kunnan jäsenille myös korkeakouluissa on pidettävä kunnan yhteisenä asiana.⁷⁵ Sitä, että korkeakoulut sijaitsevat hyvinkin kaukana tukijakunnista, ei ole pidettävä tukemisen esteenä, kun motiivina on kunnan jäsenten opiskelumahdollisuuksien edistäminen. Jos motiivina on korkeakoulun vaikutus kunnan kehittämisessä, koulun on tietenkin sijaittava tukijakunnassa tai sen välittömässä läheisyydessä. Korkeakoulujen tukemiseen eivät yleensä vaikuttane sellaiset näkökohdat, jotka aiheuttaisivat tukitoimenpiteiden lainvastaisuuden. Näin ollen tukemisesta päättäminen kuuluu voittopuolisesti poliittisen harkinnan alaan. Korkeakoulujen tukeminen ei käytännössä olekaan aiheuttanut erimielisyyksiä.

⁷³ Ks. *Ikkala* s. 164—165.

⁷⁴ Ks. *Aho*.

⁷⁵ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 38, *Modeen*, *Kompetens* s. 24—25 ja *Km* 1964: A2 s. 33.

Viime vuosina on kunnan varoista ryhdytty antamaan tukea myös eri oppilaitoksissa opiskeleville henkilöille. Opiskelun tukeminen on siis katsottu sellaiseksi erityisperusteeksi, joka motivoi kunnan tuen antaminen yksityisille. Oikeudellisesti ei ole huomauttamista tällaiseen kehitykseen nähden.

Opetustoimen alalla on käytännössä esiintynyt eräissä tapauksissa harkintavallan väärinkäyttötapauksia, jotka liittyvät kielioloihimme ja puolueiden tukemiseen. Tällaisissa tapauksissa ei toimialaongelmana siis ole itse opetustoimi.

Sivistystoimen on niinkään aina katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Oikeuskirjallisuudessamme on enemmän teoreettisena kuin käytännön ongelmana tuotu esille kysymys, voiko kunta ylläpitää elokuva-teatteria.⁷⁶ Vastaus tähän kysymykseen on epäselvä sen vuoksi, että toimintaa harjoitetaan maassamme liiketoimintana. Periaatteellista estettä ei kuitenkaan liene sille, että kuntakin sitä harjoittaa. Tätä voidaan nimittäin perustella paitsi sillä, että elokuvakin on tai voi olla taidetta, myös sillä, että kunnan toimialaan kuuluu kunnan jäsenten virkistys- ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksista huolehtiminen.

Sosiaaliset tehtävät ovat aiheuttaneet runsaasti erimielisyyksiä kunnan harkinnanvaraisen toimialan osalta niin oikeustieteessä kuin oikeuskäytännössäkin.⁷⁷ Edellä on jo ollut puhe teoreettisista ongelmista, jotka on oikeudessamme kytketty juuri sosiaali-tehtäviin. Siinä yhteydessä on perusteltu, minkä vuoksi erityissäädöksillä säännelty toiminta kuuluu myös kunnan yleisen toimialan piiriin. Kun sosiaalisten tehtävien ulottuvuudesta ollaan myös käytännössä eri mieltä ja kun tältä osin tulee erityisesti esille kysymys kunnan jäsenten velvollisuudesta osallistua kunnan toisten jäsenten välittömään tukemiseen, niiden osalta syntyy helposti myös reaalisia tulkintavaikeuksia. Oikeuskirjallisuudessa esitetyt epäilyt eräiden tehtäväryhmien, kuten työllisyyden ja sosiaalisen asuntotoiminnan kuulumisesta kunnan tehtäväpiiriin ovat perusteettomia, kuten vakiintunut ja yleisesti hyväksytty käytäntö osoittaa.

Vaatimukset tietyn, välttämättömät tarpeet ylittävän elintasominiimin järjestämisestä kaikille kansalaisille ovat aiheuttaneet muutoksen myös kunnan tehtävissä. Kunnan toimesta annettua sosiaalista tukea

⁷⁶ Ks. *Murén* s. 116.

⁷⁷ Sosiaalisten tehtävien osalta ks. aikaisemmin mainittujen lähteiden lisäksi Km 1964: A2 s. 32.

ei voida rajoittaa vain välttämättömään toimeentuloon. Ohje kunnan toimialan ulottuvuudelle saataneen parhaiten kulloistenkin edellytysten ja katsomusten mukaisesta elintasominimistä, joka puolestaan on tietyssä suhteessa yleiseen elintasoon. Tätä ohjeena pitäen on kussakin yksittäistapauksessa ratkaistava, miten laajalle kunnan harkinnanvarainen toimiala ulottuu.

Myös tukimuodoissa on tapahtunut muutoksia. Henkilökohtaisen tuen antamista on laajennettu, mikä liittyy vaatimustason nousuun ja on monissa tapauksissa myös kunnalle ja yleiseltä kannalta muutenkin edullista. Tältäkin osin ratkaisu on tehtävä kulloistenkin realiteettien mukaisesti.

v) Valtion ja kunnan tehtäväjako on myös yleisen toimialan osalta aiheuttanut eräitä tulkintavaikeuksia.⁷⁸ Rakenteellisesti tämä tehtäväjako on selvä. Kunnalle kuuluvat paikalliset tehtävät. Tällaisia ovat yleensä kaikki valtion sisältöosaan kohdistuvat tehtävät. Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat tämän vuoksi lähtökohtaisesti kaikki tällaiset tehtävät. Raja on selvä sellaisten tehtävien kohdalla, jotka suoritetaan kunnan puitteissa, mutta myös suuremmissa puitteissa tapahtuva tehtävien hoitaminen on sallittua, kunhan kysymyksessä vain on kunnan yhteinen asia, kuten edellä on todettu korkeakouluopetuksen tukemisesta puhuttaessa.

Suomessa on aikaisemmin hyväksytty se kanta, että kunta saa osallistua valtiolle kuuluvien ja valtion nimissä hoidettavien tehtävien rahoittamiseen, jos tästä on kunnalle etua. Kun kysymyksessä ovat julkisen sektorin tehtävät, liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvät rajoitukset eivät ole tämän esteenä. Niinpä kunnat ovatkin osallistuneet mm. rautateiden ja maanteiden alueiden hankkimiseen ja rahoittamiseen, joiden osalta on ollut ja on myös erityissäädöksiä,⁷⁹ maa-alueiden hankkimiseen varuskuntien sijaintipaikoiksi ja valtion virastotaloja varten.⁸⁰

⁷⁸ Ks. Km 1964: A2 s. 35—37.

⁷⁹ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 135—136.

⁸⁰ Ks. Km 1964: A2 s. 36. Niukkanen, s. 65—68, kertoo havainnollisesti, kuinka hänen ministerikautenaan 1920- ja 1930-luvuilla kunnat lahjoittivat maa-alueita puolustuslaitoksen eri tarkoituksiin. Kun valtiolla ei ollut varoja, puolustusministeriössä meneteltiin niin, ettei valtion tarvinnut maksaa. Kaupungit ja kunnat, jotka olivat yleensä suuresti kiinnostuneita laitosten sijoittamisesta alueelleen, ohjattiin tekemään kilpailevia tarjouksia.

Viime aikoina on, kuitenkin esitetty sellainen käsitys, ettei tällainen toiminta ole sallittua KunL 4 §:n nojalla. Tämän käsityksen motiivina lienee valtion ja kunnan erillisyyden korostaminen ja pelko siitä, että tällaiset tehtävät säädetään kunnille pakollisiksi. On myös viitattu siihen, että kunnan osallistuminen tällaisten tehtävien hoitamiseen merkitsee valtion viranomaisten toimivaltaan puuttumista. Tämä väite ei kuitenkaan pidä paikkaansa, koska toteuttamistoimenpiteet tapahtuvat yksityistaloudellisten normien puitteissa eivätkä sisällä valtion orgaanien yksinomaiseen toimivaltaan puuttumista. Kunnan toimialan rajoittamiseen tässä suhteessa ei saakaan tukea sen paremmin kunnan asemasta kuin voimassa olevista erityisnormeistakaan. Nyt kysymyksessä olevia tukitoimenpiteitä on pidettävä ainakin yhtä sallittuina kuin muidenkin subjektien toiminnan tukemista kunnan varoin, kunhan tukeminen täyttää yhteisyyden vaatimukset. Se, että tällaista tukemista ei voida säätää kunnan pakolliseksi tehtäväksi, ei sulje sitä harkinnanvaraisen toimialan ulkopuolelle. Valtion laitosten sijoittaminen sillä perusteella, mikä kunta tarjoaa suurimmat edut, voi johtaa valtion ja yleiseltä kannalta epätarkoituksenmukaiseen tulokseen. Tarkoituksenmukaisuudesta huolehtiminen on kuitenkin valtion orgaanien asia, eikä sitä voida käyttää kunnan toimialan rajoittamisen perusteena.

x) Kunnan ja kirkon tehtäväpiirin välinen raja on ollut nykyisen kuntajärjestelmän alusta alkaen suhteellisen selvä.⁸¹ Kunnan toimialaan ei kuulu kirkollisten tehtävien suorittaminen tai niihin osallistuminen. Toisaalta ei ole estettä kunnan ja seurakunnan yhteistoiminnalle molemmille yhteisten tehtävien suorittamisessa. Kunnan ja kirkon välillä ei ole jyrkkää vastakohtaisuussuhdetta, joka estäisi tällaisen yhteistoiminnan. Kuuluvathan evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko oikeusjärjestyksemme mukaan viralliseen julkisoikeudelliseen organisaatioon.

Kunnan ja kirkon välisiin suhteisiin liittyvistä erityisongelmista ansaitsee tässä erityismaininnan ainoastaan kysymys, kuuluuko hautausmaan ylläpitäminen kunnan toimialaan. Tämä tehtävä kuuluu oikeutemme mukaan kirkolle, jonka on varattava hautapaikat myös kirkkoon kuulumattomia varten.⁸² Voimassa oleva oikeutemme ei kuitenkaan sisällä nimenomaista säännöstä, joka estää kunnallisen hau-

⁸¹ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 58—60.

⁸² Ks. kirkkolain (23. 12. 1964/635) 342 ja 346 §.

tausmaan perustamisen.⁸³ Perustamisen voi tietenkin motivoida vain kunnallisen hautausmaan tarve, joka voi syntyä siitä, ettei kunnassa ole kirkon ylläpitämää hautausmaata tai että kunnassa on kirkkoon kuulumattomia henkilöitä, joita varten halutaan muu kuin kirkollinen hautausmaa. Molemmissa tapauksissa on esteenä taas se, että kirkkoon kuuluvat joutuvat osallistumaan kahden hautausmaan ylläpitämiseen. Silloin kun kunnan alueella on kirkollinen hautausmaa, kunnallisen hautausmaan perustamisen lieneekin katsottava kuuluvan kunnan toimialaan vain silloin, kun suurin tai ainakin huomattava osa kunnan jäsenistä ei kuulu kirkkoon.

y) Valtion ja kunnan välisessä tehtävien jaossa on yleensä ollut kysymys kunnan varallisuuspiirin osallistumisesta tehtävien suorittamiseen. Eräissä tapauksissa on kuitenkin ongelmana ollut joko varallisuuspiirin käytön ohella tai ensisijaisesti jokin periaatteellinen kysymys, kuten kunnan orgaanien ulko- tai sisäpoliittinen julkilausuma, osallistuminen ruotsinkielisen läänin perustamiseen jne.⁸⁴ Näissäkään tapauksissa ei ole kysymys valtion orgaanien päätösvaltaan puuttumisesta. Valtion kannaltahan näissä tapauksissa on kysymys yksityisiin mielipiteenilmaisuihin rinnastettavista toimista, jotka eivät sinänsä ole lainvastaisia. Kunnan nimissä annettuina ne kuitenkin saattavat ylittää kunnan toimialan sitoessaan joko taloudellisesti tai aatteellisesti kunnan jäsenet sellaisissa asioissa, jotka eivät kuulu kunnalle julkisena subjektina. Näidenkin toimien sallittavuutta on siis arvosteltava kunnan jäsenten kannalta.

z) Poliittisten puolueiden tukemisen on oikeudessamme katsottu ehdottomasti jäävän kunnan tehtäväpiirin ulkopuolelle.⁸⁵ Tämä kannanotto onkin johdonmukainen seuraus puoluetoinnin tähänastisesta luonteesta ja kunnan asemasta pakkoyhteisönä. Jos puoluepolitiikka tulee valtiojärjestelmämme kiinteäksi osaksi, mitä valtion varoista maksettava puoluetuki ennakoi, puoluetoinnin tukeminen tulee mahdollisesti myös kunnan yhteiseksi tehtäväksi. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan vielä tunnu olevan perusteita tähän astisen käytännön muuttamiseen. Jos puoluetoinnin tukeminen tulee kunnan toimialaan, se voi

⁸³ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 46 ja Km 1964: A2 s. 37.

⁸⁴ Ks. Ikkala s. 179—182. Ikkala rinnastaa esityksen tekemisen tehtävän hoitamiseen, mitä käsitystä funktionaalisesti katsoen tuskin voi pitää oikeana.

⁸⁵ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 45, Modeen, Kompetens s. 32—34 ja Km 1964: A2 s. 35.

tapahtua vain sillä edellytyksellä, että kaikki kunnassa vaikuttavat puolueet saavat suhteellisesti samansuuruisen avustuksen.

Puoluetoiminnan tukemiseen on kunnan toimialan kannalta rinnastettavissa kaikki muukin siihen verrattavan toiminnan tukeminen.

Puoluetoiminnan tukemiskieltoa pyrittiin aikaisemmin soveltamaan niin ehdottomasti, että puoluepoliittisten yhdistysten harjoittaman, kunnan toimialaankin kuuluvan toiminnan tukeminen kunnan varoilla katsottiin kielletyksi. Tässä suhteessa tapahtui hallinto- ja oikeuskäytännössä 1930-luvulla muutos, mikä on hyväksytty oikeuskirjallisuudessaakin. Puoluepoliittistenkin järjestöjen harjoittaman urheilu-, sivistys-, nuoriso- ja muun vastaavan kunnan toimialaan sisältyvän toiminnan tukeminen kunnan varoilla katsottiin sallituksi. Vaatimuksena kuitenkin on, että varat käytetään tällaiseen toimintaan. Selvää on, että avustukset koituvat tällöin välillisesti myös puoluetoiminnan hyväksi. Maamme poliittiset olot huomioonottaen puoluepoliittisten yhdistysten harjoittaman, kunnan toimialaan sisältyvän toiminnan tukemista on kuitenkin tästä huolimatta pidettävä hyväksyttävänä. Monissa muissakin tapauksissa kunnan toimialaan sisältyvän toiminnan sivuvaikutukset koituvat myös toimialan ulkopuolelle jäävän toiminnan hyväksi. Kussakin tapauksessa on ratkaistava, koituuko tukeminen ensisijaisesti puoluepoliittisen vai kunnalle sallitun toiminnan hyväksi.⁸⁶

ä) Kunnan orgaanien toimivallassa on voimassa olevien normien asettamissa rajoissa päättää kunnan orgaanitehtävistä, sisäisestä toiminnasta, organisaatiosta, tehtävien suorittamisesta, kunnan omaisuuden hoitamisesta, tarvittavien virkamiesten ja työntekijöiden palkkaamisesta, palkan suuruudesta jne. Tässä suhteessa ei oikeudessamme liene periaatteellisia ongelmia.⁸⁷ Selvää tietenkin on, että tältäkin osin toiminnan on pysyttävä kunnan orgaanien toimivallan yleisissä rajoissa.

ä) Tehtäväpiiriinsä kuuluvaa tehtävää kunta saa harjoittaa paitsi omissa nimissään myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden puitteissa tai myös tukemalla toisten harjoittamaa toimintaa. Ne tehtävät, joiden hoitaminen on erityislaeissa erityisesti säännelty, on kuitenkin suoritettava välittömästi kunnan nimissä. Välillisessä tehtävien suorittamisessa sovelletaan kulloinkin kysymyksessä olevaa organisaatio-tyyppiä koskevia säännöksiä, jolloin kunnan orgaaneja nimenomaisesti

⁸⁶ Murén, s. 153—154, puoltaa puoluepoliittisen toiminnan tukemista nykyistä vapaammin.

⁸⁷ Kysymystä käsittelee varsin laajasti Ikkala s. 31—58.

koskevat samoin kuin muutkin julkisoikeudelliset säännökset syrjäytyvät. Periaatteelliselta kannalta voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi, onko suurten, paljon varoja vaativien tehtävien välillinen suorittaminen kunnan asemaa koskevien periaatteiden mukaista. Voimassa olevat säännökset eivät kuitenkaan näytä estävän suurissakaan puitteissa tapahtuvaa tehtävien välillistä hoitamista.⁸⁸

Tehtävien välillinen suorittaminen voi periaatteessa tapahtua kaikkia oikeushenkilötyyppejä hyväksi käyttäen. Välillinen suorittaminen, nimenomaan osallistuminen muiden harjoittamaan toimintaan, ei tietenkään saa tapahtua sellaisissa muodoissa, jotka loukkaavat kunnan jäsenten oikeusjärjestyksen mukaista asemaa tai sisältävät harkintavallan väärinkäyttöä.

ö) Harkinnanvaraisten tehtävien suorittaminen on kunnan päätösvaltaa käyttävän organin, valtuuston, harkinnassa. KunL 4 §:n sanamuodosta huolimatta valtion hallintoviranomaiset eivät voi asettaa kunnalle sen perusteella velvollisuuksia eivätkä yksityiset esittää sille vaatimuksia. Sen käsityksen mukaisesti, joka edellä on katsottu Suomen oikeusjärjestyksessä omaksutuksi, erityislaeilla tapahtunut kunnan tehtävistä säätäminen ei toimialan osalta aiheuta tulkintaongelmia, vaan päinvastoin yleensä selventää toimialaa. Tehtävien säätäminen pakolliseksi tuo organien toimivallan tilalle toimipakon, siis käänteiset tulkintaongelmat, jotka on jokaisen tehtävän osalta ratkaistava erikseen. Tehtävien säätäminen pakolliseksi muuttaa myös KunL:n mukaisia kunnan organien keskinäisiä suhteita ja antaa hallinto-orgaaneille mahdollisuuden, joka usein on kuitenkin samalla velvollisuus, päättää valtuustoa sitovasti kunnan oikeuspiiristä. Nämä ongelmat eivät kuitenkaan enää ole kunnan asemaa koskevia rakenneongelmia, joten ne on tässä sivuutettava.

⁸⁸ Esimerkkinä voidaan mainita vesihuollon yksityisoikeudellinen organisointi Espoossa, joka katsottiin sallituksi. Ks. KHO 1964 II 58 ja 59.

Die Stellung der Gemeinde im Staat

Eine rechtliche Strukturuntersuchung zur finnischen Rechtsordnung

Zusammenfassung

I. Die Grundregeln über die Stellung der Gemeinde in Finnland stehen in den §§ 50,1 und 51,2 der Verfassung aus dem Jahre 1919. Die zuerst genannte Bestimmung lautet: »Für die Zwecke der allgemeinen Landesverwaltung ist Finnland in Provinzen, Kreise und Gemeinden eingeteilt.« Nach § 51,2 der Verfassung soll sich »die Verwaltung der Gemeinden ..., nach Massgabe der darauf bezüglichen besonderen Gesetze, auf die Selbstverwaltung der Bürger gründen.«

Die Bestimmungen der Verfassung über die Stellung der Gemeinde sind erst in den letzten Jahren ausdrücklich beachtet und erörtert worden. Früher sind die Bestimmungen nur nebenbei berührt worden, und Interesse hat nur der § 51,2 der Verfassung gefunden. Es wurde versucht, den Inhalt dieser Bestimmung vor allem aufgrund jener Theorien zu klären, die in der deutschen Rechtsliteratur in den 20er Jahren bei der Auslegung des Artikels 127 der Weimarer Verfassung aufgestellt wurden. Dabei kam man im allgemeinen zu dem Ergebnis, dass die Verfassung die kommunale Selbstverwaltung eigentlich nicht schützt. Einige Forscher sind jedoch sachlich der Meinung, dass solch ein Endergebnis nicht zufriedenstellend ist und nicht gut mit der Stellung der kommunalen Selbstverwaltung in Finnland übereinstimmt. Dieses Bild von der kommunalen Selbstverwaltung stammt in Finnland aus den 1920er und 1930er Jahren, aber derartige Auffassungen sind auch später noch vorgebracht worden.

Dass die in der deutschen Rechtsliteratur vorgebrachten Theorien und Auffassungen von der kommunal-rechtlichen Forschung in Finnland als Vorbilder und Modelle betrachtet wurden, erklärt sich aus der grossen Bedeutung, die die deutsche rechtswissenschaftliche Forschung für die entsprechende Forschung in Finnland besonders in den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts hatte. Später hat sich

herausgestellt, dass dabei die wesentlichen Verschiedenheiten, die zwischen der deutschen und der finnischen Rechtsordnung und den sie gestaltenden Zielen und Bestrebungen bestanden, nicht immer genügend beachtet worden sind. Die Bindung an die deutschen Theorien und Konstruktionen war so stark, dass sie die abweichenden Ansichten einiger auch geschätzter Forscher aus dem 19. Jahrhundert und noch vom Anfang dieses Jahrhunderts verdrängt hat.

Die Stellung der Gemeinde hat sich seit Anfang dieses Jahrhunderts stark verändert, was dazu geführt hat, dass das von der Rechtswissenschaft gegebene Bild von der Stellung der Gemeinde in Finnland heute immer weniger der Praxis entspricht. Die starke Veränderung in der Stellung der Gemeinde hat auch eine gründlichere Untersuchung der betreffenden Bestimmungen in der Verfassung aktuell werden lassen.

II. Der Verfasser versucht in seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation, deren kurze Zusammenfassung diese Darstellung ist, ein Bild von der Stellung der Gemeinde nach der in Finnland geltenden Rechtsordnung zu geben. Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die Grundlagen der Beurteilung der Stellung der Gemeinde analysiert. Anfangs wird beschrieben, was mit dem Staat als Rechtsphänomen gemeint ist, besonders wenn es um die Stellung der Gemeinde geht. Die Analyse des Staatsbegriffes führt zu dem Ergebnis, dass man bei der Klärung der Stellung der Gemeinde nicht vom Staat ausgehen kann, sondern dass der Staat in diesem Zusammenhang als oberste Bestandteile des menschlichen Zusammenlebens zu sehen ist, die sich in seiner Organisation und in seinem Vermögensbereich verbinden. Die Gemeinde wird entsprechend als hierarchisch untere Grundbestandteile der menschlichen Zusammenarbeit gesehen. Aus diesem Grunde kann man bei der Beurteilung des menschlichen Zusammenlebens und demnach auch der Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde nicht vom Staat ausgehen. Ausgangspunkt wird von selbst die Rechtsordnung, in der die Bestimmungen über die Beurteilung des menschlichen Zusammenlebens enthalten sind.

Wenn man den Staat und die Gemeinde von der Rechtsordnung ausgehend betrachtet, braucht man den Staat nicht apriori für über der Gemeinde stehend zu halten, was unausweichlich die Folge ist, wenn man vom Staat ausgeht. Wie die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde in einem Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt sind,

entscheidet sich ausschliesslich aufgrund des Inhalts der geltenden Rechtsordnung.

Im ersten Teil wird ausserdem die rechtliche Stellung des Rechtssubjektes und die Ausführung der gemeinsamen Aufgaben der Menschen nach dem in Finnland geltenden Recht untersucht. Die Untersuchung kommt zu den Ergebnissen, dass der Staat und die Gemeinde vom Standpunkt der einzelnen Privatpersonen gleichartige auf der Anwendung öffentlicher Gewalt beruhende Formen der Zusammenarbeit sind und dass sich die Voraussetzungen der Anwendung der öffentlichen Gewalt bei beiden nach den gleichen Vorschriften bestimmen.

Am Schluss des ersten Teiles werden die rechtliche Befugnis und die Arten der Befugnis der öffentlichen Organe (vor allem des Staates und der Gemeinde) vom funktionalen Standpunkt erläutert. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, dass die Begriffe und Konstruktionen, vor allem die Aufteilung der Kompetenz der Organe in gebundenes und freies Ermessen, die auch im finnischen Recht mit der Befugnis der öffentlichen Organe verbunden sind, in ihrer ursprünglichen Form nicht für die Beschreibung des Geschehens nach der finnischen Rechtsordnung geeignet sind. Abschliessend wird geprüft, welche Bedeutung die mit dem Staat und der Rechtsordnung verbundenen Theorien und Begriffe haben (Staat, Verhältnis des Staates zur Rechtsordnung, Privatrecht — öffentliches Recht, subjektives Recht). Die Darstellung ergibt, dass es in Finnland nicht zweckmässig ist, bei der funktionalen Beschreibung der heutigen Stellung der Gemeinde diese Begriffe zu verwenden.

Im zweiten Teil der Untersuchung wird dargestellt, wie sich die Stellung der Gemeinde und die diesbezüglichen Auffassungen entwickelt haben. In Finnland, das bis 1809 mit Schweden verbunden war, haben die das Volk vertretenden Organe, bis 1907 der Ständetag, immer einen wenigstens formellen Anteil an der Beschlussfassung in Dingen des Staates gehabt. In Finnland hat sich deshalb weder in der Praxis noch in der Theorie ein vom Volk abgesonderter, nur mit Herrscher und Beamtschaft verbundener Staat entwickelt, auch keine Trennung von Gesellschaft und Staat. Dieser Umstand ist von grosser Bedeutung für die heutige Stellung der Gemeinde.

Die finnische Staats- und Gesellschaftsordnung hat sich in gleichmässiger Entwicklung ohne schroffe und plötzliche Veränderungen

gebildet. Der Anteil der Ortsverwaltung an dieser Entwicklung vor dem heutigen Gemeindesystem war zweier Art. Auf dem Lande, wo das Hauptaugenmerk auf die auf Bodenbesitz gegründete Selbständigkeit der Bauern gerichtet war, lag das Hauptgewicht der Ortsverwaltung auf den Dienstbarkeiten. Sie war deshalb in ihrem Charakter passiv. Die Ortsverwaltung wurde bis zum 16.—17. Jahrhundert im Rahmen der Sitzungen des Landbezirksgerichtes versehen. Nachdem der Landbezirksrichter und die anderen für die Aufrechterhaltung der Ordnung und für die Steuererhebung sorgenden Beamten zu Staatsbeamten geworden waren, wurde, da die Staatsreligion evangelisch-lutherisch war, die Gemeinde unter der Leitung des Pfarrherrn die Einheit der Ortsverwaltung. In den Städten nahm die Selbstverwaltung unter dem Einfluss merkantilistischer Prinzipien aktiven Charakter an. In ihnen war der ganze Verwaltungsapparat kommunal, aber die Beamten des Staates hatten in verschiedener Form auch an den örtlichen Verwaltungsaufgaben Anteil. Etwas verallgemeinernd lässt sich sagen, dass in der Ortsverwaltung kein deutlicher Unterschied zwischen örtlichen Verwaltungseinheiten und solchen des Staates gemacht werden konnte.

III. Die zu Beginn der Neuzeit entstandene Ortsverwaltung, die aus verschiedenen Gründen für eine den neuen Anschauungen und Bedürfnissen gemäße Verwaltungstätigkeit ungeeignet geworden war, wurde auf dem Lande 1865 und in den Städten 1873 in das noch heute geltende System umgewandelt. Die Ziele der Neuordnung waren mehr praktisch als ideologisch. Die Selbstverwaltung ist in Finnland niemals ein ideologisches und auch kein rechtliches Problem gewesen. Auf dem Lande wurden die Gemeinden von den Kirchengemeinden getrennt und zu Rechtssubjekten gemacht. In den Städten wurde die ständische Verwaltung der Bürgerschaft zu einer Ortsverwaltung aller Bewohner ausgeweitet. Sowohl die Landgemeinden als auch die Städte erhielten die allgemeine Befugnis, für ihre gemeinsamen Verwaltungsangelegenheiten zu sorgen. Eine solche Kompetenz hatten die älteren Einheiten der Ortsverwaltung nicht.

Aus der staatlichen Aufsicht ist in Finnland kein Problem geworden. Den Behörden des Staates wurde nicht das Recht gegeben, sich in Beschlüsse der Gemeindeorgane einzumischen. Bestimmte Beschlüsse über die Aufnahme von Kredit, über den Erlass örtlicher Ordnungs-

vorschriften und einige andere derartige Beschlüsse, die vom Standpunkt der Verwaltungseinheit Bedeutung haben, müssen jedoch den staatlichen Behörden zur Bestätigung unterbreitet werden, ehe sie vollzogen werden können. Die Gesetzmässigkeit der kommunalen Beschlüsse zu überwachen ist Sache der Gemeindemitglieder. Sie können gegen Beschlüsse Beschwerde einlegen mit der Begründung, dass die Beschlüsse die Befugnis der Gemeindeorgane überschreiten oder sonst gegen eine Gesetz oder eine Verordnung verstossen. Eine solche Beschwerde wird als Rechtsprechungssache behandelt. Die staatlichen Behörden haben kein Recht, aus eigener Initiative in Beschlüsse der Gemeindeorgane einzugreifen.

Im finnischen Recht ist keine Zweiteilung der Verwaltungsaufgaben in Aufgaben des Staates und in Aufgaben der Gemeinde entstanden. Die Gemeindeorgane versehen mit einigen Ausnahmen mit Mitteln des Vermögensbereiches der Gemeinde die örtlichen Verwaltungsaufgaben. Diese werden jedoch durch staatliche Gesetze geregelt. Den Gemeinden sind bei der Durchführung zahlreicher Aufgaben Mindestpflichten auferlegt. Bei der Durchführung der durch Gesetz geregelten Aufgaben bilden die Organe des Staates und der Gemeinde eine feste Organisationseinheit, wobei die staatlichen Behörden die oberen Stufen darstellen, die in erster Linie für die Leitung und Beaufsichtigung der Aufgaben sorgen. Da das finnische System keine Teilung der Aufgaben in eigene Aufgaben der Gemeinden und in Auftragsangelegenheiten kennt, gibt es in Finnland natürlich keine aus dieser Zweiteilung sich ergebenden Probleme.

IV. Als die Verfassung 1919 verabschiedet wurde, bedeuteten die schon anfangs genannten Bestimmungen über die Stellung der Gemeinde keine Veränderung im geltenden System. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Normen eine funktionale Bedeutung haben. In der Verfassung wird die Selbstverwaltung nicht als ideologisch-normativer Begriff verwendet. Da wird auch nicht von der Selbstverwaltung der Gemeinden, sondern der Staatsbürger gesprochen. In der Verfassung wird mit anderen Worten nur die Forderung aufgestellt, dass die öffentliche Verwaltung auf der untersten Stufe, d.h. der örtlichen, kommunal zu sein hat.

Der Hauptteil der Untersuchung besteht darin, dass den Bestimmungen der Verfassung über die Gemeinde von den genannten Ausgangspunkten her ein Inhalt gegeben wird. In der Untersuchung wird

angestrebt, ausführlich an Hand von Fällen der Praxis darzustellen, was nach der Verfassung die Stellung der Gemeinde in Finnland ist. Die Haupttheoreme der Untersuchung sind folgende:

- 1) die Verwaltung der örtlichen Stufe der Verwaltung, der Gemeinde, ist organisatorisch und wirtschaftlich von der staatlichen Verwaltung getrennt;
- 2) die Organisation der Gemeinde ist von unter her, von den Mitgliedern der Gemeinde ausgehend zu bilden;
- 3) die Organisation der Gemeinde führt sowohl die von ihren beschlussfassenden Organen übernommenen Aufgaben als auch die ihr von den staatlichen Organen übertragenen Aufgaben durch;
- 4) die beschlussfassenden Organe der Gemeinde haben die allgemeine Befugnis, die Durchführung gemeinsamer Aufgaben im Namen der Gemeinde zu beschliessen;
- 5) die Gemeinde hat das Recht ihre Mitglieder zu besteuern.

ASIAHAKEMISTO

Alistus 139, 308

Alue

- kunnan asemaa määräävänä tekijänä 203, 384, 413
- valtion aineosana 19

Aluejako 298

Erityisrasitukset

- kaupunkien 355
- kaupunkien vanhat 360
- yksityisten 161

Hallintoharkinta 69

Harkintavallan väärinkäyttö

- perusteena valtuuston päätöksen kumoamiselle 414

Holistinen kokonaisuus 296

Institutionaalinen suoja 238, 302, 379

Itsehallinto

- alkuperä 230
- Englannin 223
- Norjan 241
- oikeudellinen 232
- poliittinen 232
- Ruotsin 242
- Saksan 226
- Tanskan 241
- tämän tutkimuksen käsitteellisenä lähtökohtana 275

Janusteoria 242

Julkinen intressi 170

Julkinen orgaani

- toimivallan ulottuvuus 73

Julkinen tahto 38

Julkinen valta 33, 59, 66

Julkisoikeus 98

Kansalaisten itsehallinto 300, 328

Konkreettinen toimi 37

Kunnallinen jaotus 154, 298, 384

Kunnan asemaa koskevat HM:n säännökset

- kirjoittajan käsitys 298
- merkitys lainsäädäntökäytännössä 292
- tutkijoiden käsitykset 288

Kunnan orgaanit

- suhde valtion orgaaneihin 321

Kunta

- suhde valtioon 27
- yhteisten tehtävien suorittajana 59, 279

Kustannusten jako

- kunnan ja valtion kesken 188, 340

Kuntainliittojärjestelmä 153, 344

Lainkäyttöharkinta 67

Lisätty valvonta 327

Maksut

- julkisoikeudelliset 54
- kunta saajana 57

Normikompetenssi, kunnan 350, 398

Oikeudellinen toimivalta 64

Oikeushenkilö 21, 107

Oikeusjärjestys

- funktio 31
- hierarkkisuus 41
- toteutuminen 42

Oikeusnormi 34

Oikeuspiiri 50

Oikeussubjekti 48, 106

Oikeussääntö 37

Orgaani 20

Orgaanikompetenssi 21, 33

Organisaatio

— Suomen valtion 22

— valtion aineosana 22

Paikallishallinto

— järjestäminen 219

— kaupunkien vanha 119

— maaseudun vanha 118

Pakkokeinot 388

Pakolliset tehtävät, kunnan 157, 164, 344

Perustuslainsuoja 287, 379, 381

Poliittinen harkinta 86

Privilegiot 125, 360

Sidottu harkinta 67

Subjektiivinen oikeus 101

Talous- ja järjestysasia 399

Tarkoituksenmukaisuusharkinta 83

Tehtäväjako

— kunnan ja kirkon 425

— kunnan ja valtion 165, 235, 255, 267, 424

— kunnan ja yksityisen sektorin 406

Tehtävät, kunnan 332

— kahtiajako 244, 273, 392

— omat 235, 255, 332

— toimeksisaanti 235, 255, 332

Toimiala, kunnan 391, ks. myös tehtävät

Toimivalta 64, 391

Valtio

— aineosat 15

— kansainvälisessä oikeudessa 12

— kunnan liittyminen 27

— oikeuskäsitteenä 9, 88

— tahto 39

— vallan lähteenä 277

— yhteisten tehtävien suorittajana 59

Valitus

— kunnallis- 139, 309

Valtionvalvonta 234, 308

Vapaa harkinta 68

Varallisuuspiiri

— liittyminen valtioon 25

— valtion aineosana 17

Vero

— kunnallis- 143, 152

— käsite 53

Verotusoikeus

— kunnan 140, 352

Yhteinen asia 399

Yksityisautonomia 32, 64

Äänioikeus

— kunnallinen 148, 329.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Korkein Hallinto-oikeus

1920 I 110, 418
 1933 II 2240, 168
 1938 II 1583, 407
 1940 II 318, 396, 407
 1940 II 573, 407
 1950 I 5, 419
 1950 I 8, 396
 1951 II 468, 396
 1951 II 730, 396
 1953 II 343, 385
 1953 II 407, 385
 1955/20.9 (4314), 385
 1956 II 491, 396

1956 II 562, 419
 1957 II 289, 385
 1958 II 108, 407
 1958 II 360, 396
 1960 II 305 a, 385
 1964 A II 13, 311
 1964 A II 58, 428
 1964 A II 59, 428
 1966 A II 13, 390
 1966 A II 53, 385

Korkein oikeus

1943 I 7, 24
 1961 II 62, 389

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

1. **TAPIO TARJANNE**, Virkasuhteen lakkaaminen. 1934. Loppuunm.
2. **HUGO RANINEN**, Fob-lauseke. 1934. Loppuunm.
3. **Y. J. HAKULINEN**, Kiinteistön luovutuksen muodosta. 1935. Loppuunm.
4. **V. MERIKOSKI**, Yhdistymisvapaudesta. 1935, nid. 21 mk (11 mk)
5. **URHO KEKKONEN**, Kunnallinen vaalioikeus. 1936, nid. 6 mk (3 mk)
6. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936, nid. 25 mk (13 mk)
7. **V. MERIKOSKI**, Erivapauden käsitte. 1936. Loppuunm.
8. **ARVO SIPILÄ**, Deliktiperusteisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne. 1936. Loppuunm.
9. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II. 1937. Loppuunm.
10. **HUGO RANINEN**, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
11. Kirjoitelmia 1937. Sisältää: 1. **BRYNOLF HONKASALO**: Nulla poena sine lege. 2. **V. MERIKOSKI**: Vaellainsäädännön alkamääräykset. 3. **PAAVO ALKIO**: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nid. 3 mk (1,50 mk)
12. **TAUNO TIRKKONEN**, Tuomionpurku. 1937. Loppuunm.
13. **R. ERICH**, Suomen oikeusasema. 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. **OTTO BRUSIIN**, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938, nid. 21 mk (11 mk)
15. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota I. 1938, nid. 5 mk (2,50 mk)
16. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokaupasta I. 1938, nid. 21 mk (11 mk)
17. **V. MERIKOSKI**, Valtionapujärjestelmä. 1938, nid. 5,00 mk (2,50 mk)
18. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota II. 1939. Loppuunm.
19. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokaupasta II. 1939. Loppuunm.
20. **ILMARI MELANDER**, Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939, nid. 21 mk (11 mk)
21. **PAAVO KASTARI**, Eduskunnan hajottus. 1940. Loppuunm.
22. **ERIK CASTRÉN**, Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia. 1942. Loppuunm.
23. **TAPIO TARJANNE**, Kirjoituksia ja lausuntoja. 1943. Loppuunm.
24. **TAUNO SUONTAUSTA**, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta. 1944, nid. 6 mk (3 mk)
25. **MARTTI RAUTIALA**, Puolisoiden velkasuhteet avioliittolain mukaan I. Avioliiton aikana. 1945, nid. 4 mk (2 mk)
26. **INKERI ANTTILA**, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. 1946, nid. 21 mk (11 mk)
27. **TAUNO ELLILÄ**, Sivullisen oikeussuojan takelsta ulosotossa, nid. 31 mk (16 mk)
28. **HARRY VENOJA**, Takavarikko. 1947, nid. 6 mk (3 mk)
29. **INKERI ANTTILA**, Varsinaisesta epärehellisyydestä. 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. **NIILO SALOVAARA**, Rikoksen yrityksestä, nid. 25 mk (13 mk)
31. **ANTTI HANNIKAINEN**, Pidätys oikeuden rakenteesta. 1948. Loppuunm.
32. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
33. **J. N. LEHTINEN**, Mitä oikeus on? 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. **REINO ELLILÄ**, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3: 11 mukaan. 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. Rikos oikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nid. 4 mk (2 mk)
36. **MIKAEL LIVSON**, Epävarsinainen laiminlyöntirikos. 1949, nid. 25 mk (13 mk)
37. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950. Loppuunm.
38. **ERIK CASTRÉN**, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. **JOUKO HALILA**, Tunnustamisesta. 1950, nid. 25 mk (13 mk)
40. **JORMA UITTO**, Vankien ehdonalaan vapautteen päättäminen. 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
41. Rikos oikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. **AARO AHTEE**, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)
43. **SIMO ZITTING**, Omistajanvaihdoksesta silmälläpitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. 1951, nid. 31 mk (16 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

44. **PAAVO HILTUNEN**, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 10 mk (5 mk)
45. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kuntain yhteistoiminta. 1952. Loppuunm.
46. **E. J. MANNER**, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
47. **EINO NIKUPAAVOLA**, Yhteiskiinnityksestä I. 1953, nid. 13 mk (9,50 mk)
48. **LASSI KILPI**, Harkintatarkastus. 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)
49. **EINO PURHONEN**, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. 1955, sid. 12 mk (sid. 7 mk)
50. **INKERI ANTILA**, Alakäisin kohdistuneet sievellysrikkokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
51. **VEIKKO REINIKAINEN**, Jutun palauttamisesta. 1956, nid. 31 mk (16 mk)
52. **SIMO ZITTING**, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa. 1958, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
53. **VÄINÖ VIHMA**, Suorituksen mahdottomuus varallisuus oikeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. **VEIKKO REINIKAINEN**, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. 1958, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
55. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kunnallisen joituksen muuttaminen. Sen luonne ja edellytykset. 1957, nid. 8 mk, sid. 9,50 mk (nid. 4 mk, sid. 5,50 mk)
56. **SIMO ZITTING**, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
57. **PERTTI MUUKKONEN**, Muutosäänökset. Varallisuus oikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus. 1958, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
58. **INKERI ANTILA**, Välikäsin tekeminen. 1958. Loppuunm.
59. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. **OLLI IKKALA**, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
61. **TOIVO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen. 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
62. **PERTTI MUUKKONEN**, Esisopimus. 1960, nid. 11 mk, sid. 13 mk (nid. 5,50 mk, sid. 7,50 mk)
63. **K. A. TELARANTA**, Erehdys oikeustolmopin perusongelmana. 1960, nid. 24 mk, sid. 26 mk (nid. 12 mk, sid. 14 mk)
64. **JOUKO HALILA**, Saamisoikeuksien kuitauksesta. 1960, nid. 20 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 12 mk)
65. **TAPIO NOUSIAINEN**, Rangaistuksen määräämisestä. 1961, nid. 35 mk (18 mk)
66. **EINO PURHONEN**, Eduskunnan budjettivalta. 1961, sid. 14 mk (sid. 8 mk)
67. **JAAKKO UOTILA**, Päättövallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. 1963, nid. 25 mk (13 mk)
68. **KAUKO SIPPONEN**, Lainsäädäntövallan delegoiminen. 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. **ERIK CASTRÉN**, Siviiliväestön oikeussuoja maaja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
70. **ERKKI AILIO**, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa. 1964, nid. 25 mk (13 mk)
71. **KAARLO L. STAHLBERG**, Petoksesta. 1965. Loppuunm.
72. **TAUNO VESANEN**, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50, sid. 14 mk)
73. **TENHO AUTERE**, Oikeus ilmatilan käyttöön siviililäilä tarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. 1965, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
74. **JORMA S. AALTO**, Rikosprosessilain aliallisesta sovellutusalasta. 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)
75. **ESKO HOPPU**, Rahdinottajan tavaravastuusta. 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
76. **ANTERO JYRÄNKI**, Sotavoiman ylin päällikkyyks. 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
77. **ESKO HOPPU**, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. 1968, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 19 mk, sid. 22 mk)
78. **JORMA S. AALTO**, Rikostuomion valtuutuksista siviiliprosessissa. 1968, nid. 26 mk, sid. 30 mk (nid. 18 mk, sid. 21 mk)
79. **KAARLE MAKKONEN**, Kunnallinen säädösvalta. 1968, nid. 16 mk, sid. 19 mk (nid. 12 mk, sid. 15 mk)
80. **TOIVO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta II. 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
81. **TOIVO HOLOPAINEN**, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800, os. Helsinki, Döbelninkatu 5 B. (Kirjakauppahinnat ovat ohjeintoja.)