

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Toivo Holopainen

Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa

I. Vuonna 1936 ilmestyneessä väitöskirjassaan »Kunnallinen vaali-oikeus Suomen lain mukaan» *Urho Kekkonen* on käsitellyt monipuolisesti niitä ongelmia, joiden selvittäminen katsottiin kuluvaan vuosisadan alkupuoliskolla välttämättömäksi kunnan aseman selville saamiseksi ja ymmärtämiseksi.

Kekkosen kirjassaan käsittelemät kysymykset olivat kahdenlaisia, a) yleisluontoisia, teoreettisia ongelmia, jotka eivät ainakaan välittömästi tähdänneet kuntaa koskevien voimassa olevien säännösten selvittämiseen ja b) voimassa olevien säännösten selvittämistä koskevia laintulkintakysymyksiä. *Kekkonen* aloitti tutkimuksensa subjektiivisia julkisia oikeuksia koskevalla selvittelyllä, joka liittyi sekä vaalioikeuteen että kunnan asemaan.¹ Ongelmana subjektiiviset oikeudet olivat tuolloin ja ovat edelleenkin yleisoikeudellisia.

Kunnallista itsehallintoa koskevan selvittelynsä *Kekkonen* aloitti kysymällä, mitä itsehallinto on. Selvittelyssään hän päätyi kunnan määritelmään.² Tämä ongelma koski siis nimenomaan kunnallista itsehallintoa.

Kekkosen tutkimuksen pääkohteena eivät kuitenkaan olleet kunnalliseen itsehallintoonkaan liittyvät ongelmat vaan kunnallista vaalioikeutta koskevat Suomen voimassa olevan oikeuden säännökset.³ Niiden tutkiminen oli tuolloin käytännönkin kannalta ajankohtaista, koska vaalisäännösten tulkinnassa ja soveltamisessa oli ilmennyt epäselvyyttä ja erimielisyyttä.⁴

¹ Ks. *Kekkonen* s. 1–19.

² Ks. *Kekkonen* s. 51 ja 105.

³ Ks. *Kekkonen* s. 130–302.

⁴ Ks. *Kuuskoski*, Lakimies *Kekkonen*, teoksessa *Urho Kekkonen, Taivalta—linjoja—näkökulmia*, Keuruu 1960 s. 114–118.

Vaalisäännöksiä koskevat *Kekkosen* tutkimukset poistivat päiväjärjestyksestä useimmat näitä säännöksiä koskevat epäselvyydet.

Käsitlemiinsä teoreettisluonteisiin ongelmiin *Kekkonen* ei sen sijaan pystynyt sen paremmin kuin muutkaan näitä kysymyksiä käsitelleet tutkijat antamaan lopullista vastausta. Hänenkin selvittelynsä näiltä osin jäivät lopputulokseltaan ongelmien käsittelyksi ja yhden tutkijan kannanotoiksi käsiteltyihin kysymyksiin.

Nimenomaan kunnallisen itsehallinnon käsittelyn osalta *Kekkonen* pääsi kuitenkin pidemmälle kuin monet tätä kysymystä käsitelleet suomalaiset tutkijat ennen häntä ja hänen jälkeensäkin. Hän nimittäin oivalsi ja esiintoi itsehallintokäsitteen erilaisuuden eri oikeusjärjestyksissä, vaikka hän ei aikansa tutkimustradition sitomana tehnytään niitä johtopäätöksiä, joita hänen kysymyksenasettelunsa edellyttivät.⁵

II Ovatko *Kekkosen* käsittelemät kunnallisen itsehallinnon kysymykset kunnallisen itsehallinnon nykyisiä ongelmia Suomessa sekä millaisia ja mitä nämä yleensä ovat?

Vastattaessa edellä mainittuihin kysymyksiin on ensiksi tehtävä selväksi, miltä ja keiden kannalta kysymyksiin vastataan, keiden ongelmat ovat kunnallisen itsehallinnon nykyisiä ongelmia Suomessa. Katso taanko ongelmiksi ne kysymykset, joita hallinnossa ja lainkäytössä joudutaan selvittämään voimassa olevien säännösten puitteissa toimitaessa tai joita lainvalmistelussa joudutaan pohtimaan kehitettäessä kuntaa koskevaa lainsäädäntöä? Vai katsotaanko ongelmiksi ne kysymykset, joihin kuntaa koskevassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa joudutaan etsimään vastausta?

Tämän selväksi tekeminen on asetettuihin kysymyksiin vastattaessa välttämätöntä sen vuoksi, että *Kekkosenkin* väitöskirjassaan käsittelemät kysymykset olivat mainitulla tavalla kahdenlaisia: käytännön oikeuselämän — laajassa merkityksessä — ongelmia ja tutkijoiden ongelmia.

Subjektiivinen julkinen oikeus ja itsehallinto eivät Suomessa ole sellaisinaan milloinkaan välittömästi olleet käytännön ongelmia, vaan tutkijat ovat saaneet ne ongelmikseen lähinnä saksalaisesta oikeuskirjallisuudesta. Siinä näitä ongelmia käsiteltiin Saksan oikeuteen liittyvinä käytännön kysymyksinä ja erimielisyyksinä, mutta Suomen oikeuskirjallisuuteen ne tulivat oikeusteoreettisiksi kysymyksiksi muuntunei-

⁵ Ks. *Kekkonen* s. 83–85 ja tästä *Holopainen*, Kunnan asema valtiossa, Oikeudellinen rakennetutkimus, Vammala 1969 s. 287–293, erit. s. 288–290.

na. Saksassakaan tutkijat eivät pystyneet niitä ratkaisemaan, joten on itsestään selvää, että ne olivat Suomessa ratkaisemattomia.

Edellä sanottu johtaa kysymykseen, millaisia ongelmia oikeustieteessä on tutkittava? Tähän kysymykseen ei Suomessa kannata tällä hetkellä lähteä etsimään yleisesti hyväksyttävää vastausta, koska siitä on tehty suuri riitakysymys. Jokainen vastaaja voi näin ollen antaa tähän kysymykseen oman vastauksensa, koska olipa tämä mikä tahansa, se voidaan leimata virheelliseksi.⁶

Eräässä mielessä voidaan edellä mainittua asiointilaa pitää hyvänäkin. Oikeustieteellisen samoin kuin muunkin tieteellisen tutkimuksen tärkeä ominaisuus ja tehtävä on kadonnut, jos kukin tutkija ei kriittisesti ja itsenäisesti suhtaudu jo tähän peruskysymykseen. Tästä lähtien vastaan omalta osaltani kysymykseen, mitä ongelmia oikeustieteessä on tutkittava, näin: kunkin tutkijan on tutkittava niitä ongelmia, jotka hän itse kokee tutkimisen arvoisiksi ja joiden merkitystä hän voi reaalisesti muillekin perustella. Tutkimukselle arvottomiksi ei voida tehdä kysymyksiä yksinomaan sillä perusteella, ettei niiden tutkiminen ole tiedettä. Tämä on mahdotonta jo senkin takia, ettei kukaan voi sitovasti osoittaa, mikä on tiedettä ja millainen tutkimus on tieteellistä tutkimusta. Kunkin tutkijan ja tutkimuksen osalta sen sijaan voidaan esittää kritiikkiä, mutta tämänkin on perustuttava konkreettisiin, perusteltuihin vastaväitteisiin.

III Kun edellä mainitulta pohjalta lähtee selvittämään kysymystä, mitkä ovat niitä kunnallisen itsehallinnon nykyisiä ongelmia Suomessa, joita oikeustieteessä on tutkittava, voidaan ensiksi todeta, että tällaisia ovat ne, jotka käytännön oikeuselämässä ovat osoittautuneet selvittämistä kaipaaviksi, eli ensiksi siis voimassa olevan oikeuden kysymykset. Näitä ovat *Kekkosen* väitöskirjassa kolmanteen ryhmään kuuluvat kysymykset. Suomessa ja muuallakin yleisesti hyväksytyn työnjaon mukaan näiden selvittäminen kuuluu yliopistoissa harjoitettavalle oikeustieteelliselle tutkimukselle siitä huolimatta, voidaanko tällaista selvittämistä kaikkien kriteerien tai edes minkään kriteerien mukaan pitää tieteenä. Sitä, mitkä milläkin hetkellä ovat tällaisia ongelmia, on kysyttävä käytännöltä.

Oikeustieteessä tutkittavia kunnallisen itsehallinnon ongelmia ovat

⁶ Tässä yhteydessä tyydyn vain viittaamaan *Aarnion* tutkimukseen Laki, teko ja tavoite, Forssa 1975, jossa näitä kysymyksiä on käsitelty syvällisesti. *Aarnion* kirja ilmestyi tämän kirjoituksen oltua jo valmiina, joten en ole tässä valitettavasti voinut käyttää hyväkseni tätä monipuoliselta näyttävää tutkimusta.

luonnollisesti myös ne kysymykset, joihin joudutaan vastaamaan säädöksiä muutettaessa. Tällöinkään ei pidä kysyä ongelmien tieteellisyttä vaan niiden realisuutta.

Säädöksiä muutettaessa esille tulevat ongelmat poikkeavat voimassa olevien säädösten soveltamisen yhteydessä esiintyvistä ongelmista siinä suhteessa, että lakia säädettäessä luodaan uutta aivan toisella tavalla kuin lakia sovellettaessa. Muodollisestihan lainsäätäjää sitovat vain säädettävää normistoa ylemmänasteiset normit. Esim. kunnallislain säätäjällä on Suomessa oikeudellisesti varsin laaja liikkuma-ala, vaikka hallitusmuodossa onkin vahvistettu kunnallisen itsehallinnon perusteet ja kunnallislakia säädettäessä on noudatettava hallitusmuodon muitakin, kuten kansalaisten yleisiä oikeuksia koskevia säännöksiä.

Edellä mainituista syistä säädöksiä muutettaessa esille tulevat ongelmat ovat luonteeltaan toisenlaisia kuin säädöksiä sovellettaessa syntyvät ongelmat. Jos pysyn tässä yhteydessä perinteisissä oikeustieteen kysymyksissä, mitä oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei saa tehdä, esille tulevat tällöin sen luonteiset kysymykset, joita *Kekkonen* käsitteli väitöskirjansa johdantokysymyksinä.

Kun nyt tunnetaan käytännön kokemusten perusteella ne mahdollisuudet, joita oikeustieteen tutkijoilla tässä suhteessa on, tällaiset peruskysymykset voidaan valita ja asettaa niin, että ne ovat reaalisia Suomen oikeuden ja olojen kannalta. Nyt tiedetään, että tällaisia ongelmia eivät välttämättä ole ne, joita Saksan tai muun vieraan maan oikeustieteessä tutkitaan. Tosin muiden maiden oikeustieteessä ajankohtaiset ongelmat saattavat olla tällaisia Suomenkin oikeustieteelle, mutta näitäkin kysymyksiä on tutkittava Suomeen paikallistettuina.

Mainitunlaisten yleisten ongelmien tutkiminen saattaa olla tarpeellista myös voimassa olevan oikeuden selvittämiseksi ja ymmärtämiseksi. Se saattaa olla tarpeellista siitä huolimatta, että käytännössä ei törmätä näihin ongelmiin tai että käytännön oikeuselämässä niistä ei edes tiedetä. Käytännön ja tutkimuksen järkevän työnjaon mukaan tutkijoiden on etsittävä ja selvitettävä tällaisiakin kysymyksiä sekä tutkimustensa perusteella myös osoitettava käytännölle, mikä näiden merkitys on. Tämän vuoksi voidaan edelleenkin puhua paitsi käytännön oikeuselämän ongelmista, joita tutkijoiden on selvitettävä, myös tutkijoiden ongelmista, joita ei käytännössä ehkä edes tunneta. Näiltäkin ongelmilta on kuitenkin vaadittava realisuutta.

IV. Tässä vaiheessa on syytä mennä itse ongelmiin. Aloitan voimassa olevan oikeuden ongelmista. Nämä syntyvät kulloinkin voimassa olevan oikeuden pohjalta ja näin ollen vaihtuvat säädösten muuttuessa. Tämän vuoksi esim. kunnallista vaalioikeutta koskevat säännökset voitaisiin ottaa uuden tutkimuksen kohteeksi, vaikka *Kekkonen* ne perusteellisesti selvitti, koska säännökset ovat tuon jälkeen muuttuneet. Selvää kuitenkin on, että nämä ongelmat ovat vähäisempiä, koska säännösten perusteet ovat pysyneet ennallaan.

Kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä voimassa olevan oikeuden ongelmista voidaan kuitenkin yleisesti sanoa, ettei niissä ole tutkimukselle kaikkein kiitollisimpia ja välttämättömiä tehtäviä. Kunnallislaki ja muut kuntaa koskevat säädökset ovat näet luonteeltaan niin käytännönläheisiä ja vähemmän teoreettisia, että useimmat ongelmat ovat parhaiten niiden ratkaistavissa, jotka hallitsevat käytännön ja sen taustalla olevat tosiasiat. Suomessa vastaukset näihin kysymyksiin ovat perinteisesti yleensä parhaiten löydettävissä kunnallislakien selitysteoksista. Tässä yhteydessä tarvitsee vain viitata *Ståhlbergin* sekä *Kuuskosken*, nykyisin *Kuuskoski–Hannuksen* selitysteoksiin sekä niiden saamaan asemaan ja merkitykseen. Tällaistenkin kommentaarien kritiikki saattaa kuitenkin olla tarpeellista joidenkin kysymysten osalta. Tutkijoiden, ehkä nimenomaan oikeustieteen tutkijoiden pitäisi huolehtia siitä, ettei mitään kanonisoida.

Niin sanottuja teoreettisia ja ratkaisemattomia kysymyksiäkin sentään on myös Suomen voimassa olevassa kunnallislainsäädännössä. Otettakoon tässä esimerkiksi kunnan toimiala, joka on Suomessa ollut eräällä tavalla muotiongelma ja joka näkyy aina kiehtovan opiskelijoita. Suuri osa opiskelijoista haluaa näet kirjoittaa tutkielmansa kunnallisoikeudesta ja siinä kunnan toimialasta.

Mutta onko kunnan toimialan ongelma oikeustieteellisen tutkimuksen ratkaistavissa? Tähän voidaan vastata välittömästi: ei ole. Kunnan toimialaan liittyvät kysymykset eivät näet ole nykyisin juridisen tulkinna vaan säännösten soveltamisen kysymyksiä. Tutkijat ovat sanoneet kaiken ja ehkä liikaakin siitä, mitä kunnan toimialasta on oikeudellisesti sanottavissa: mitkä ovat toimialan määräytymisperusteet ja miten toimialan niiden mukaan on käytännössä määrädyttävä.

Mitkä tehtävät minäkin aikana ja missäkin tapauksessa kuuluvat kunnan toimialaan ei sen sijaan ole säännösten tulkinalla ratkaistavissa. Tästä päättäminen on näet säännösten soveltamisongelma: kunkin tehtävän osalta on vallitsevien tosiasioiden perusteella ratkaistava, kuuluuko se kunnan toimialaan. Kun tunnustetaan, että perusteiden

osalta voidaan painottaa eri tavoin eri tekijöitä ja että useimpien »tehtävien» merkitys ei ole yksiselitteinen, on myös hyväksyttävä se, että jonkin tehtävän kuulumisesta kunnan toimialaan voidaan olla eri mieltä. Tältä pohjalta voidaan myös oikeustieteessä selittää tietyn tehtävän kuulumista kunnan toimialaan, mutta vastausta siihen ei voida antaa toimialaa tutkimalla.

Edellä mainitunlaisten ja muiden vastaavien tosiasioiden osoittaminen kuuluu myös tutkijan tehtäviin. Voimassa olevassa kunnallisoikeudessa on ehkä muitakin kysymyksiä, jotka olisivat »ratkaistavissa» samalla tavoin. Tätäkin kenties kannattaisi tutkia.

Kunnan toimialaa koskevan säännöksen selventäminen on usein ollut viime vuosina keskustelun kohteena.⁷ Säädettyä oikeuden kannalta kunnan toimiala kaipaisikin kenties selvittämistä. Toimialan laajuus suhteessa kunnan kokonaisuuteen valtiossa ja toisaalta suhteessa kunnan jäseniin olisi ilmeisesti oikeudellisenkin tutkimuksen keinoin valaistavissa. Kysymystä on tosin selvitetty varsin perusteellisesti kunnallishallintokomitean mietintöön liittyvässä erityisselvityksessä.⁸ Kunnan toimiala on kuitenkin siinä määrin keskeinen asia kunnallisen itsehallinnon kannalta, että sen valottaminen yleisemmissä puitteissa saattaisi olla perusteltua.

V Kunnan asemaan liittyvät peruskysymykset tulevat kuitenkin kunnallisen itsehallinnonkin ongelmina korostetuimmin esille kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan yhteydessä. Tämä kysymyshän on, oltuaan aikaisemmin, kuten esim. *Kekkosen* väitöskirjassa esillä lähinnä teoreettisena ongelmana, tullut viime vuosina ajankohtaiseksi myös kunnan asemaa käytännössä koskevana kysymyksenä.⁹ Kunnallishallintokomitea on tehnyt ehdotuksen hallitusmuodon 51 §:n täydentämiseksi niin, että siinä todettaisiin ja vahvistettaisiin kunnallishallinnon keskeisimmät perusteet.

Nämä perusteet koskisivat yksinomaan kunnan suhdetta valtioon. Tämä lähtökohta ilmenee siitäkin, että hallitusmuodon täydentämisen

⁷ Ks. Kunnallishallintokomitean mietintö, Uusi Kunnallislaki ja siihen liittyvät lait, Km. 1973:60 Helsinki 1973, Erityisselvitys N:o 4, Ylijohtaja *Pekka Alanen*, Kunnan yleinen toimiala, s. 265–285.

⁸ Ks. ed. alav. mainittu *Alasen* erityisselvitys.

⁹ Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta käyty keskustelu alkoi presidentti *Urho Kekkosen* puheesta maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa 29. 3. 1965. Ks. *Kekkonen*, Kunnallinen itsehallinto ja verorasituksen tasaaminen. Puheita ja kirjoituksia II. Puheita presidenttikaudelta 1956–1967, Tapiola 1967 s. 372–378. Kysymyksestä yleensä ks. Kunnallishallintokomitean mietintö, Erityisselvitys N:o 2, Lainsäädäntöneuvos *Klaus G. Ivars*, Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja, s. 240–253.

asemesta on harkittu erillisen kunnan itsehallinnon perusteita koskevan lain antamista.¹⁰ Näin suppeata lähtökohtaa voi tuskin kuitenkaan pitää onnistuneena. Kunnan asema valtiossa ei näet enää ole, niin paradoksaaliselta kuin väite saattaa tuntuakin, kunnallisen itsehallinnon ongelma. Kysymys on tällöin valtiorakenteen kokonaisjärjestelyn yhdestä tärkeästä osasta, jota on katsottava valtion kokonaisorganisaation, sen vallankäytön ja päätöksenteon sekä yksilön ja valtion kokonaissuhteen kannalta. Kunnan aseman järjestäminen kaikki edellä mainitut tekijät huomioon ottaen on ratkaistava kokonaiskysymyksenä valtiosääntöuudistuksen yhteydessä.

Edellä mainittujen kysymysten selvittely onkin tärkeimpiä kuntaa koskevan tutkimuksen tehtävistä. Kunnallisen itsehallinnon ongelmana se saattaa näyttää yhtä kaukaiselta kuin subjektiivisten julkisten oikeuksien käsittely *Kekkosen* väitöskirjassa. Periaatteelliselta ja käytännölliseltä merkitykseltään molempien käsittely on kuitenkin ensiarvoisen tärkeitä. Niiden yhteydessä käy ilmi, että kunnallinen itsehallinto on pohjimmiltaan yksi muoto ja osa ihmisten keskinäisten suhteiden järjestämisessä.

¹⁰ Ks. Kunnallishallintokomitean mietintö s. 130.