

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 6

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-879-1 (PDF)

Toimituskunta

P A A V O K A S T A R I
O L L I I K K A L A
A N T T I S U V I R A N T A

Kunniajäsenilleen
KAARLO KUSTAA KAIRALLE
ja
URHO JONAS CASTRÉNILLE
heidän täyttäessään 75 vuotta

kunnioittavasti
Suomalainen Lakimiesyhdistys

Toivo Holopainen

Kunnallislain taloudellisia päätöksiä koskevan määräenemmistövaatimuksen taustaa

I. Pääsääntönä kunnallislain (27. 8. 1948/642, lyh. KunL) mukaan on, että kunnan organit tekevät päätöksensä yksikertaisella äänten enemmistöllä (KunL 27 §). Tästä pääsäännöstä on kunnan päättävän elimen, valtuuston, osalta säädetty kolme poikkeusta, joista tärkein on taloudellisia päätöksiä koskeva määräenemmistövaatimus.¹ KunL 57 §:n mukaan vaaditaan päätöksen tekoon eräissä taloudellisissa asioissa, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmannelta saapuvilla olevista valtuutetuista.²

¹ Muut poikkeukset enemmistöperiaatteesta ovat KunL 44² §:ssä, jonka mukaan (maalaiskunnan) kunnanvaltuusto voi ottaa kunnallishallituksessa valmistelemattoman kiireellisen asian käsitelläkseen, jos valtuusto sen yksimielisesti päättää, sekä 70² ja 90² §:ssä, joiden mukaan kunnan-, kaupungin- ja kauppalanjohtajan erottamiseen muista syistä kuin viran hoitamiseen kykenemättömyyden perusteella vaaditaan kolmen neljänneksen äänten enemmistö.

² Nämä asiat ovat:

1) kiinteän omaisuuden ostaminen, myyminen tai vaihtaminen, paitsi mitä rakennustontteihin sekä asemakaavalainsäädännöllä järjestettyihin asioihin tulee;

2) kunnan hoidettavain lainajyvstöjen sekä kunnan tuloista muodostettavain pysyvisten rahastojen perustaminen tai lakkauttaminen taikka niiden sääntöjen muuttaminen taikka varojen osoittaminen tällaisesta rahastosta, niin myös verotuksella koottavan määrän korottaminen;

3) määrärahain myöntäminen, mikäli on päätettävänä määrärahain korottaminen tai kokonaan uusien määrääminen;

4) uuden viran perustaminen;

5) lainojen ottaminen tai uudistaminen taikka saadun lainan maksuajan piten-

KunL:ssa pääsäännöksi omaksuttu enemmistöperiaate^{2a} on nykyisin vallitsevana myös muiden julkisoikeudellisten samoin kuin yksityisoikeudellistenkin oikeushenkilöiden ja yleensä myös muiden kollektiivisten elinten päätösten suhteen.³ Enemmistöperiaate on erityisesti vallannut maaperää demokratian aatteiden levitessä viimeisten vuosikymmenien aikana, mitä osoittaa mm. kehitys kansainvälisissä järjestöissä.⁴ Tieteisopissa se on asetettu demokratian muodolliseksi kriteeriksi. «Demokratiet hviler på afgørelser efter flertalsprincippet» ilmaisee Alf Ross enemmistöperiaatteen vaatimuksen.⁵ Enemmistöperiaate ei kuitenkaan ole mikään uusi keksintö. Sitä sovellettiin jo Kreikan kaupunkivaltioissa, ja roomalaisen oikeuden sääntö «tres faciunt collegium» perustui samalle periaatteelle: enemmistöpäätöksen tekemiseen vaaditaan vähintään kolme henkilöä.⁶ Periaatteen ikää osoittaa myös se, että sen oikeutusta ovat pohtineet jo *Aristoteles*, *Locke* ja *Rousseau* ennen *Bryceä*, *Kelsenä* ja *Rossia*, jotka lienevät tunnetuimmat tämän vuosi-

täminen, jolloin kuitenkin maksusuunnitelma vahvistetaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä; tahi

6) takaussitoumukset.

Tärkein näistä kohdista on määrärahan myöntämistä koskeva 3. kohta, jota silmälläpitäen jäljempänä esitettävät säännöksen perustelut on lähinnä laadittu.

^{2a} Yksinkertaisella äänten enemmistöllä syntyneitä päätöksiä sanotaan seuraavassa lyhyiden vuoksi enemmistöpäätöksiksi, mutta enemmistöpäätöksiin käsitteen laajassa merkityksessä kuuluvat muutkin kuin yksinkertaisella enemmistöllä syntyneet päätökset vastakohtana yksimielisille päätöksille.

³ Eduskunnan osalta ks. valtiopäiväjärjestyksen 73 §, kirkollisten organien osalta kirkkolain 322¹, 341, 456⁴ ja 475 §. Yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden suhteen ks. yhdistyslain 13 §, osakeyhtiölain 24² §, osuuskuntalain 61 ja 74 § ja merilain 25 § (laivanisännistöyhtiö).

⁴ Ks. *Broms*, The doctrine of equality of states as applied in international organizations. Vammala 1959 ss. 78—81. Kansainliitossa oli yksimielisyysperiaate yleisenä sääntönä kun taas Yhdistyneiden Kansakuntien osalta on luovuttu yksimielisyyden vaatimuksesta enemmistöpäätösten hyväksi. Ks. tästä *Suontausta*, Yhdistyneet Kansakunnat, Porvoo 1946 s. 45.

⁵ Ks. *Ross*, Dansk Statsforfatningsret I, København 1959 s. 115.

⁶ Ks. *Tarkiainen*, Demokratia. Antiikin Ateenan kansanvalta, Porvoo 1959 s. 345. Oikeushenkilö on kuitenkin vasta roomalaisen oikeuden keksintö. Sen kehityksestä ks. esim. *Mannio*, Yhteisöllisestä juridisesta henkilöstä, Lakimies 1918 ss. 1—86 ja *Renvall*, Totuuden valtakuntaa kohti. Abstraktisten yhteisöjen historiallisesta kehityksestä. Suomalainen Suomi 7—1958 ss. 425—431.

sadan enemmistövaatimuksen esittäjät.⁷ Tässä ei ole tarpeellista esittää filosofian ja valtio-opin alaan kuuluvia enemmistöperiaatteen perusteluja. Riittää kun todetaan, että mm. *Ross* ja *Kelsen* perustelevat sitä sillä vaatimuksella, että voimassa olevan järjestelmän on vastattava mahdollisimman monen yhteisön jäsenen tahtoa,⁸ kun taas *Bryce* esittää perusteluiksi mm. sen välttämättömyyden, että demokratiassa on vallan kuultava enemmistölle, koska ei ole keksitty mitään muuta tapaa, jolla voitaisiin rauhallista ja laillista tietä määrätä semmoisen yhteisön tahto, jonka jäsenet eivät ole yksimielisiä.⁹

Tarkasteltaessa enemmistöperiaatteen asemaa ja välttämättömyyttä oikeushenkilöiden tahdonmuodostuksessa on kuitenkin todettava, että enemmistövaatimusta on pidettävä poliittisena eikä oikeudellisena periaatteena, vaikka mm. *Ross* tahtoo sille antaa oikeudellisen luonteen.¹⁰ Sitä ei ole pidetty ainakaan vielä sellaisena oikeudellisena välttämättömyytenä,¹¹ jonka syrjäyttäminen tekisi oikeushenkilön tahdonmuodostuksen epädemokraattiseksi tai peräti oikeudenvastaiseksi, niin kuin periaatteesta tehty lukuisat poikkeukset osoittavat.¹² On myös huomatta-

⁷ Enemmistöperiaatteen asemasta nykyaikaisessa demokratiassa ks. esim. *Jansson*, Frihet och jämlikhet En studie över den politiska demokratin, Lovisa 1952 ss. 339—367. Enemmistöperiaatteen historiasta ks. *Gierke*, O., Über die Geschichte des Majoritätsprinzips, Oxford 1913.

⁸ Ks. *Ross*, Miksi demokratia? (somentaneet Annikki Schauman ja Lassi Huttunen), Lahti 1951 s. 150 ja *Kelsen*, General theory of law and state, Cambridge Massachusetts U.S.A. 1946 s. 286. Enemmistöperiaatteen samaan suuntaan käyvistä perusteluista ks. myös *Finer*, Theory and practice of modern government, New York 1949 s. 81, *German*, Grundlagen der Rechtswissenschaft, Bern 1950 s. 84 ja *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im. 20. Jahrhundert. Zweite, durch einen Vortrag erweiterte Auflage, Berlin 1960 s. 224.

⁹ Ks. *Bryce*, Nykyajan kansanvaltoja, englannista suomentanut Jussi Teljo, Edellinen nide, Porvoo 1953 s. 30.

¹⁰ Ks. *Ross*, Miksi demokratia? s. 165.

¹¹ Oikeudellisista välttämättömyyksistä ks. *Kastari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan, Vammala 1940 ss. 54—55.

¹² Kaikissa aliv. 3 mainituissa säädöksissä on tehty poikkeukset enemmistöperiaatteesta eräiden ao. yhteisöille perustavaa laatua olevien ratkaisujen kohdalla. Näistä mainittakoon valtiopäiväjärjestyksen 67 § (perustuslainsäätämisyjärjestys) ja 68 § (verolainsäätämisyjärjestys), kirkkolain 456 § (kirkkolain muuttaminen) ja 467 § (eräät kirkkovaltuuston taloudelliset päätökset) sekä yhdistyslain 13 §, osakeyhtiö-

va, ettei enemmistö päätöksen korvaaminen määräenemmistö päätöksen tai yksimielisen päätöksen vaatimuksella loukkaa demokratian aineellisiin perusosiin kuuluvaa, ja mm. Suomen hallitusmuodossa oikeudelliseksi periaatteeksi asetettua yhdenvertaisuuden vaatimusta silloin kuin päätöksen teko perustuu yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteelle.¹³ Asetettiinpa päätöksen syntymiselle mitkä vaatimukset tahansa, kaikkien äänet ovat samanarvoiset. Päätöksen syntymisen edellytysten määrääminen on vain teknillinen järjestely, jonka sanelevat muut näkökohdat. Juridisesti arvostellen kuuluvatkin oikeushenkilön tahdonmuodostusta koskevat normit ns. organisatooriin eli teknillisiin normeihin, joiden välittömät vaikutukset rajoittuvat ao. yhteisöön eivätkä ulotu yksityisiin henkilöihin kuten oikeusnormien vaikutukset.¹⁴ Teknillisiä normeja emme voi tämän vuoksi johtaa suoraan mistään yleisistä oikeusperiaatteista niin kuin oikeusnormeja, esim. persoonallisuuden oikeusturvaa koskevia vaatimuksia.¹⁵

Oikeushenkilön luonteesta on esitetty ja jatkuvasti esitetään hyvinkin erilaisia käsityksiä.¹⁶ Jo tästä syystä näyttää mahdottomalta tehdä oikeushenkilön luonteen perusteella johtopäätöksiä siitä, millä edellytyksillä sen tahto on muodostettava. Oikeushenkilön rakennetta koskevat, toisistaan poikkeavat käsitykset tosin kenties voisivat antaa mahdollisuuden erilaisten teoriain muodostamiseen. Jäsenistöstään täydellisesti erillään olevaksi käsitetyn oikeushenkilön päätöksen tekemiselle

lain 27 § ja osuustoimintalain 63 § (säännökset yhdistyksen, osakeyhtiön ja osuuskunnan purkamisesta, toimialan muuttamisesta ja eräistä jäsenen oikeuksista).

¹³ Ks. *Peters*, hakusana Demokratie teoksessa Staatslexikon. Recht — Wirtschaft — Gesellschaft. Zweiter Band, 6. Aufl., Freiburg im Breisgau 1958 s. 566.

¹⁴ Teknillisistä eli organisatoorisista normeista ja oikeusnormeista ks. *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil, 8. neuarbeitete Aufl., Nördlingen 1961 s. 377 ja *Fehr*, Oikeus ja todellisuus, suomentanut Alli Haataja, Porvoo (?) s. 23.

¹⁵ Persoonallisuuden oikeusturvasta ja sen aatteista ks. *Kivimäki*, Persoonallisuuden oikeusturvasta, Oma Maa. Tietokirja Suomen kodeille. Toinen osa — Helmikuu, Porvoo 1958 ss. 20—24.

¹⁶ Erilaisista käsityksistä ks. *Bürgi*, Wandlungen im Wesen der juristischen Person, Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky, Einsiedeln 1950, ss. 245—260 ja *Kivimäki—Ylöstalo*, Suomen siviilioikeuden oppikirja Yleinen osa, Porvoo 1959 ss. 120—122.

voitaisiin näet mahdollisesti asettaa vapaammat rajat kuin tietyn ihmisryhmän organisatioksi käsitetyn oikeushenkilön tahdonmuodostukselle, jolloin jälkimmäisessä tapauksessa organisaatioissa toimivien yksityisten henkilöiden asemalle olisi kenties annettava suurempi merkitys.¹⁷ Mutta omaksuttiinpa oikeushenkilön rakenteesta kumpi käsitys tahansa, olennaisinta oikeushenkilölle joka tapauksessa on, että se on keinotekoinen luomus, joka elää ja toimii sääntöjensä ja muiden sitä koskevien säästösten varassa. Oikeushenkilö on käytännön tarpeita varten kehitetty luomus, jonka toiminnassa nämä tarpeet on otettava huomioon. Oikeushenkilöä koskevissa säädöksissä on siten määrättävä, missä määrin sen tarkoituksen puitteisiin sitoutuneille tai sidotuille henkilöille¹⁸ voidaan asettaa velvollisuuksia ja missä järjestyksessä ne on asetettava.

II. Edellä oleva riittänee osoittamaan määräenemmistöpäätöksen aseman oikeushenkilöiden tahdonmuodostuksessa yleensä nykyisten käsitysten mukaan. KunL:n taloudellisia päätöksiä koskevan määräenemmistövaatimuksen tarkoituksen selvittämiseksi on tämän jälkeen tarkasteltava säännöksen kehitystä.

Ennen nykyaikaisen kuntalaitoksen järjestämistä (maalaiskunnat 1865, kaupunkikunnat 1873) olivat paikallishallintoyhteisöjä koskevat säännökset niin niiden toimivallan kuin organisation ja toiminnan suhteen nykyisiin säännöksiin verrattuina niukat ja hajanaiset. Maaseudun tärkeimmäksi paikallishallinnolliseksi elimeksi kehittyneen pitäjänkokouksen toimintaa koskevat säännökset olivat lähes olemattomat. Kaupunkien kunnallishallinto oli tosin kehittyneempi, mutta sekin perustui pääasiassa privilegioihin ja muihin hajallaan oleviin säädöksiin. Jo niin kaupunkien kuin etenkin pitäjänkokousten oikeudellinen asema oli epäselvä. Kummankaan yleistä toimivaltaa ei ollut säännöstetty, vaan

¹⁷ Analyyttisen suunnan edustajat ovat tuoneet oikeushenkilökäsitteen uudelleen keskustelun kohteeksi. Niinpä *Lahtinen* esittää, että oikeushenkilö on vain tunnusnimi, joka on palautettavissa henkilönimiksi. Ks. *Lahtinen*, Till läran om juridiska personer, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1949 ss. 48—49 ja *Kuolinpesäkonstruktiosta*, *Lakimies* 1955 s. 119. Vrt. *Renvall* aliv. 6 main. kirjoitus, jossa hän esittää osoituksena historiallisesta kehityksestä juridisen henkilön muodostumisen ajatuskonstruktioksi, joka on jotakin muuta kuin jäsenten summa.

¹⁸ Yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille on ominaista, että jäsenyys niissä on vapaaehtoinen, kun taas valtion ja kunnan jäsenyys on pakollinen.

niiden toiminta perustui erillisiin esivallan käskyihin tai yhteisön jäsenten sopimuksiin.¹⁹ Vanhalle pohjoismaiselle oikeuskäsitykselle oli vierasta, että enemmistö olisi voinut velvoittaa enempää kaupunkiyhteisön kuin pitäjän yhteisönsä jäseniä taloudellisiin suorituksiin vastoin näiden tahtoa. Alkuaan tämä koski niin valtion määräämiä kuin vapaaehtoisiaakin tehtäviä, jotka yhteisö omasta aloitteestaan halusi ottaa suorittaakseen. 1600-luvulla alkoi kuitenkin päästä vallalle se käsitys, että enemmistö voi velvoittaa vakiintuneen tai lain määräämän velvoituksen täyttämiseen ja myös valtion määräämän uuden tehtävän suorittamiseen. Aikaisemmin oli niskoitteleva täytynyt velvoittaa pakollisestakin tehtävästä aiheutuvan suorituksen täyttämiseen oikeuden päätöksellä.²⁰ Oli selvää, että yksimielisyyden vaatimus aiheutti vaikeuksia jo kaupunkien mutta ennen muuta pitäjien toiminnalle. Pitäjillähän ei ollut verotulojen ohella muita tuloja niin kuin kaupungeilla. Räsistusten ottamiseen vaadittava yksimielisyyden oli toisaalta kuitenkin usein enemmän näennäistä kuin todellista. Kokouksissa näet tulkittiin enemmistön tahto kaikkien läsnäolevien tahdoksi, mitä ainakin aikaisemmin helpotti voimakas yhteiskunnallinen solidaarisuus. Enemmistön tahdon vastustamista pidettiin näet yhteiskunnalle vihamielisenä tekona.²¹ Jotta pitäjän-

¹⁹ Tekstissä on nojaututtu mm. seuraaviin esityksiin: *Gullstrand*, *Bidrag till den svenska sockensjälrvstyrelsens historia under 1600-talet*, Stockholm 1923, *Halila*, *Aimo*, *Kunnallishallinnon historiaa*, teoksessa *Kuntien itsehallinto aikamme yhteiskunnassa*, Helsinki 1961 ss. 31–48, *Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla I*, Helsinki 1942 ja *Suomen maaseudun paikallisen itsehallinnon rakenteen ongelmia 1700-luvulla*. Suomalainen Tiedeakatemia *Esitelmät ja pöytäkirjat* 1957, Helsinki 1958 ss. 87–108, *Herlitz*, *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*, Stockholm 1924, *Johansson*, *Svensk sockensjälrvstyrelse 1686–1862*, Lund 1937, *Kaukovalta*, *Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia*, Helsinki 1940 ja *Schalling*, *Sockenmenighetens utveckling till juridisk person*. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1927 ss. 27–48.

²⁰ Ks. *Halila*, *Kunnallishallinnon historiaa* s. 37, *Suomen maaseudun paikallisen itsehallinnon ongelmia 1700-luvulla* s. 90, ja *Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla I* s. 220, *Herlitz*, *Kommunalförvaltningsrätt*, 2. upplagan (moniste), Stockholm 1935 s. 9, *Johansson*, em. teos ss. 160–172, *Jutikkala*, *Suomen talonpojan historia*. Toinen uudistettu ja lisätty laitos, Helsinki 1958 ss. 179–180, *Schalling*, em. kirjoitus s. 27 ja *Sjöberg*, *Det kommunala besvärsinstitutet*, Stockholm 1948 ss. 44–67.

²¹ Ks. *Matinalli*, *Enemmistöperiaate ja papinvaali-instituutio*. *Historiallinen Aikakauskirja* 1954 ss. 17–21.

yhteisön asioita olisi voitu hoitaa näiden käsitysten vallitessa, oli pitäjänkokouksiin osallistuminen säädetty pakolliseksi.²² Ja ensimmäisenä askeleena enemmistöpäätösten suuntaan oli, että v. 1697 pitäjänkokousten päätökset säädettiin poissaolleita sitoviksi.²³ Seuraava askel olikin sitten nimenomainen enemmistöperiaatteen tunnustaminen, mikä tapahtui v. 1759 annetussa, kirkkojen rakentamista ja korjaamista koskevassa kuninkaallisessa kirjeessä.²⁴ Yleistä säännöstä enemmistöpäätöksistä ei kuitenkaan annettu ennen v. 1865.

Sekä kunnallishallituksesta maalla 6. 2. 1865 että kunnallishallituksesta kaupungissa 8. 12. 1873 annetussa asetuksessa oli enemmistöperiaate hyväksytty poikkeuksettomana kuntakokouksen ja kunnanvaltuuston sekä raastuvankokouksen ja kaupunginvaltuuston päätöksiin nähden. Kuitenkin oli jälkimmäisen asetuksen mukaan valtuutettujen lukumäärää lisättävä puolella, kun valtuustossa oli käsiteltävänä kysymys kiinteistön ostamisesta, myymisestä tai vaihtamisesta, yleistä verotusta vaativasta uudesta yrityksestä ja lainan ottamisesta kahta vuotta pitemmäksi ajaksi. Säännös vastasi siis nykyistä määräänemmistövaatimusta. Sitä perusteltiin sillä, että kaupungin yleinen mielipide haluttiin saada kuuluville tulevaisuuteen pysyvällä tavalla vaikuttavissa ratkaisuissa.²⁵

²² Ks. *Johansson*, em. teos ss. 40—50.

²³ Ks. *Johansson*, em. teos s. 40.

²⁴ Kongl. Maj:ts Bref til Landshöfdingarne och Consistorierne, angående ansöknings om Collecter til Kyrkors byggande och reparerande den 22 Martii 1759. Modée, Utrag utur alla ifrån 1758 års slut utkomme publique Handlingar, Placater, Förordningar, Resolutioner och Publicationer. Sjunde Delen, til 1764 års slut, Stockholm 1779 s. 4883 (»enär Invånarne enhälleligen eller efter fläste rösterne i sådant sammanskott ingå»). Kanonisen oikeuden vaikutuksesta tunnettiin enemmistöperiaate kuitenkin jo keskiajalla sekä vanhemman että nuoremman Länsigöötanmaanlain kirkkokaarissa. Ks. *Holmbäck-Wessén*, Svenska landskapslagar tolkade och förklarade för nutidens svenskar. Femte serien, Uppsala 1946 s. 4 ja 208. V. 1742 kyläjärjestyksistä annettujen ohjeiden mukaan voitiin kyläjärjestyksellä, jos kyläläiset hyväksyivät sellaisen voimaantettavaksi, pakottaa kyläläiset sellaisenkin aloitteen toteuttamiseen, »jonga cautta Kylät ja talot paratuixi tulis», vaikka kokouksen enemmistö olisi päätöstä vastustanut. Aloitteen toteuttaminen edellytti kuitenkin katselmustoimituksen. Tarkoituksena oli pakottaa talonpojat viljelemään maataan edullisina pidettyjen menetelmien mukaan. Ks. *Jutikkala*, Kylänkeskisen yhteistoiminnan historiaa, Historian Aitta IX, Jyväskylä 1939 s. 128.

²⁵ Ks. *Handlingar tillkomna vid Landtagen i Helsingfors år 1872*. Tredje delen, Helsingfors 1875 s. 478.

Em. kunnallislakeja tarkasteltaessa on kuitenkin muistettava, että niiden mukaan äänioikeus ei ollut yleinen ja yhtäläinen vaan veronmaksuun sidottu ja veromääriin porrastettu. Tämän vuoksi silloista kuntaa ei voi pitääkään nykyaikaisena kansanvaltaisena yhteisönä, vaan se on rinnastettava taloudelliseen yritykseen, jossa määräämisvalta on riippuvainen yritykseen sijoitetusta taloudellisesta panoksesta.²⁶ Sen tahdonmuodostusta on siis arvosteltava toisen mittapuun mukaan kuin nykyisen kansanvaltaisen kunnan päätösten syntymistä.

Maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15. 6. 1898 annettu asetus ei sisältänyt tarkasteltavana olevassa suhteessa muutoksia v. 1865 asetukseen verrattuna.

Merkittävä vaihe kunnallishallinnon historiassa ovat eduskunnan v. 1908 hyväksymät, mutta vahvistamatta jätetyt ja sen vuoksi voimaan tulematta jääneet kunnallislait, joiden mukaan kunnallinen äänioikeus olisi ollut veronmaksusta riippumaton, yleinen ja yhtäläinen. Kunnallisen äänioikeuden laajentaminen eduskunnan hyväksymällä tavalla, joka olisi tiennyt kunnan jäsenyyden muuttumista persoonalliseksi, oli ollut eduskunnassa suuren erimielisyyden aiheena. Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden kannattajat olivat sitä mieltä, ettei veronmaksuun sidottu äänioikeus ollut sopusoinnussa jo silloin yleisesti hyväksytyn ja mm. valtiollisessa elämässä voimaansaatetun tasa-arvoisuusperiaatteen kanssa. Vanhan järjestelmän kannattajat vetosivat kuitenkin siihen, että kunnallishallinto on etupäässä taloudellista hallintoa, joten määräämisvalta kunnan asioissa on säilytettävä niillä, jotka kantavat siitä aiheutuvan taloudellisen rasituksen. Pelättiin, että veroista vapaat kunnan jäsenet, joille kunnan varojen ylenmääräinen käyttäminen ei tuottaisi mitään kustannuksia, väärinkäyttäsivät vaikutusvaltaansa ja saattaisivat veronmaksajat liiallisen verorasituksen alaisiksi. Lisäksi esitettiin, että veronmaksu on omiaan kehittämään kunnan asioissa tarpeellista säästäväisyyttä ja asianharrastusta, joita ominaisuuksia veroa maksamattomilla ei arveltu olevan. Yleisen äänioikeuden kannattajat vastasivat puolestaan näihin väitteisiin esittämällä, että suuri osa kunnan tuloista hankitaan muuten kuin tuloveroilla, minkä vuoksi on kohtuutonta säi-

²⁶ Ks. Halila, Kunnallishallinnon historiaa s. 37.

lyttää vaikutusvalta kunnan asioissa yksinomaan veroa maksavien kässissä. Lisäksi esitettiin, että varattomuus ei usein johdu omasta syystä vaan yhteiskunnallisista epäkohdista ja että tuloveron suorittaminen ei sinänsä ole osoitus kunnan asioita kohtaan tunnetusta harrastuksesta. Kun kunnan asioiden hoito on yhteistä kunnan kaikille jäsenille ja vaikuttaa syvimmin juuri vähävaraisten henkiseen ja taloudelliseen elämään, katsoivat yleisen äänioikeuden kannattajat oikeudenmukaiseksi ja välttämättömäksi, että vähävaraisille ja varattomillekin suodaan oikeus ottaa osaa kunnan asiain ratkaisuun.²⁷

Edellä on selostettu yleisestä ja yhtäläisestä äänioikeudesta esitettyjä argumentteja ja vasta-argumentteja, koska ne valaisevat olennaisesti varsinaista aihettamme. Eduskunta katsoi nimittäin välttämättömäksi, sen johdosta että äänioikeus oli myönnetty «näin laajoille kansankerroksille», ottaa lakeihin riittävät takeet siitä, «etteivät kunnan asiat huonosti harkittujen toimenpiteiden kautta joudu epäjärjestykseen ja nimenomaan siitä, että kunnan varoja hoidettaessa noudatetaan tarpeellista säästäväisyyttä ja ettei niitä käytetä muihin kuin sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat sopusoinnussa kunnan tarkoituksien kanssa.»²⁸ Näiden takeiden saamiseksi oli lakeihin otettu säännökset siitä, että asiat, jotka koskevat tuloveron kantamista yli laissa määrätyn prosentin veronalaisten vuosituloista tai lainan ottamista taikka kunnalliseen verotukseen tulevaisuudessa vaikuttaviin taloudellisiin yrityksiin ryhtymistä, oli alistettava lisätyn valtuuston päätettäväksi. Valtuuston lisäjäsenet olisivat olleet vain veroa maksavien kuntalaisten valitsemia ja lisätyn valtuuston päätöksiin olisi vaadittu kolmen neljänneksen äänten

²⁷ Ks. Kunnallisvaliokunnan mietintö n:o 1 kunnallisen lainsäädännön uudistamista koskevain eduskuntaesitysten johdosta. 1908. II Vp-Eduskuntaesitysmiet. N:o 2 ss. 4—7. Ks. myös *Tuominen*, Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta 1907—1916. Suomen kansanedustuslaitoksen historia. Viides osa, Helsinki 1958 ss. 312—318 (Kunnallislainsäädäntö) ja *Paasikiven* muistelmia sortovuosilta I, Porvoo 1957 ss. 238—250 (Kunnallinen äänioikeus). Veronmaksun ja äänioikeuden suhteesta ks. *Herlitz*, Kommunal skattskyldighet och rösträtt. Festskrift tillägnad professor emeritus, juris doktor Gösta Eberstein sjuttioårsdagen den 4. december 1950, Stockholm 1950 ss. 76—91.

²⁸ Ks. Suomen Eduskunnan eräiden eduskuntaesitysten johdosta päättämät alamaiset ehdotukset. 1908. II Vp.-Edusk. asetusehd.-Edusk.esit.miet. N:o 2, s. 4.

enemmistö. Asiallisesti säännös olisi siis vastannut nykyistä määräänemmistösäännöstä. Mainitut tärkeät kysymykset olisivat täten jääneet veronmaksajista riippuviksi ja «varakkaampien kansanluokkain verottaminen ilman heidän valitsemiensa edustajain suostumusta olisi tullut estetyksi» kuten J. K. Paasikivi on eräässä kirjoituksessaan todennut.²⁹

Seuraavana vaiheena kunnallislakien historiassa ovat 27. 11. 1917 annetut maalaiskuntien kunnallislaki ja kaupunkien kunnallislaki. Lait oli hyväksytty poikkeuksellisissa oloissa ja niiden mukaan kunnallishallinnon järjestelyssä oli pyritty pääsemään täydelliseen riippumattomuuteen valtiosta samoin kuin kansalaisten täydelliseen tasa-arvoisuuteen kaikissa asioissa. Lisätty valtuusto oli poistettu, enemmistöperiaate oli tehty poikkeuksettomaksi ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten ratkaiseminen voitiin alistaa kansanäänestyksellä päätettäväksi.³⁰

Pian kuitenkin todettiin, ettei näiden lakien perusteella kunnan asioita voitu hoitaa tarkoituksenmukaisesti. Kunnallislakeja muutettiin 27. 3. 1919 annetuilla laeilla, jolloin palattiin veronmaksuun sidottuun mutta yhtäläiseen äänioikeuteen. Äänioikeus tehtiin kuitenkin veronmaksusta riippumattomaksi jo 15. 8. 1919 annetuilla lainmuutoksilla. V. 1919 lainmuutoksilla järjestettiin kunnan ja valtion suhteet edelleenkin voimassa olevalla tavalla, poistettiin kansanäänestys ja toteutettiin taloudellisia päätöksiä koskeva määräänemmistövaatimus, joka asiallisesti on edelleen samanlaisena voimassa.

Eduskunnan talousvaliokunta totesi perusteluissaan määräänemmistösäännöksen olemassaololla olevan tärkeän merkityksen vakavan kunnallistalouden kannalta. Viimeksi mainitun seikan välttämättömyydestä valiokunta lausui:

•Kunnalliset tehtävät ovat viime vuosikymmeninä maassamme laajentumistaan laajentuneet. Varsinkin on kuntain talous ja tähän puoleen kuuluvat tehtävät käyneet sängen tärkeiksi. Voivatko kunnat tyydyttää ne lisääntyneet vaatimukset, joita niille eri suhteissa asetetaan, riippuu useassa tapauksessa niistä taloudellisista mahdollisuuksista, joita kunnilla on käytettävissään. Kunnallisen elämän ja yleensä kunnallisten asioiden hoidon järjestäminen sellaisille perusteille, että saadaan luoduksi riittävät edellytykset vakavalle ja tarkoitustaan vastaavalle kunnallistalou-

²⁹ Ks. Paasikiven muistelmia sortovuosilta I s. 246.

³⁰ V. 1917 kunnallislajeista ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. Kolmas, uudistettu painos, Helsinki 1926 ss. 21—23.

delle, onkin senvuoksi tärkeimpiä seikkoja, mitä lainsäätäjän tulee ottaa huomioon uudistuksia kunnallisella alalla suunnitellessaan. Ellei kuntain taloutta saada pysytetyksi vakavalla pohjalla, johtaa se asiantilaan, josta ennenkaikkea vähävaraisimmat kansanainekset joutuvat kärsimään. Jos kunnalliset verot asetetaan kovin korkealle, kohtaavat ne, ainakin nykyisin, jolloin meillä ei vielä ole käytännössä mitään kohenevaa verotusjärjestelmää, suhteellisesti raskaimmin juuri vähävaraisia henkilöitä. Samaten jos kuntain luotto ja yleensä taloudellinen asema joutuu kärsimään, voi se olla esteenä niiden uudistusten aikaansaamiselle, joiden tarkoituksena on yhteiskunnan huonompiosaisten aseman parantaminen.³¹

III. Tehtäessä yhteenvetoa tarkasteltavana olevasta aiheesta, KunL:n taloudellisia päätöksiä koskevan määräenemmistövaatimuksen tarkoituksesta, emme voi sivuuttaa sitä tosiasiaa, että kunta on suhteellisen myöhään kehittynyt voimassa olevan lainsäädännön ja nykyisten käsitystemme mukaiseksi julkisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi. Tämä ei varmastikaan ole ollut vaikuttamatta kunnan tahdonmuodostusta koskeviin säännöksiin. Kehitys yksimielisistä päätöksistä enemmistöpäätöksiin määräenemmistövaatimuksen kautta tuntuu luonnollisemmalta kuin suoranainen hyppäys yksimielisyyden vaatimuksesta enemmistön valtaan. Määräenemmistöinstituutilla voi tässä suhteessa siis sanoa olevan vanhoillisuuden leiman. Sillä on myös poliittinen tausta. Sekä 1908 että 1917 löytyivät määräenemmistön kannattajat oikeiston leiristä enemmistöperiaatteen vaatijain kuuluessa etupäässä vasemmistoon. Kysymys on kuitenkin oikeudellinenkin.

Säännöksen ration ymmärtämiseksi on muistettava, että kunnan toiminnan järjestely ja myös kunnan päätösvallan käyttäminen kuuluu julkiseen hallintoon. Hallinnon järjestelyssä on silloinkin, kun sen hoitaminen on jätetty hallintoalamaisten itsensä suoritettavaksi, otettava huomioon eräitä vaatimuksia, jotka voidaan sivuuttaa lainsäädäntövalan käyttämisessä, ts. eduskunnan toiminnassa. Nämä vaatimukset liittyvät toiselta puolen valtion ja kunnan sekä toiselta puolen kunnan ja yksityisen kunnan jäsenen välisiin suhteisiin.

Yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaan kunta on valtion elimistöön kuuluva yhdyskunta. Valtio ja kunta toteuttavat kumpikin sa-

³¹ Talousvaliokunnan mietintö N:o 4. 1918 Vp.-V.M.- Esitys N:o 72 (1917 II Vp) s. 3.

moja päämääriä.³² Valtion kannalta on siis välttämätöntä, että kunta myös taloudellisessa suhteessa pystyy annetut tehtävät täyttämään, mikä on kunnan toiminnan järjestelyssä otettava huomioon. Edeltä ilmenee, että juuri tämä seikka on ollut tärkeänä syynä määräenemmistövaatimuksen käytäntöön ottamiselle. Vaihtoehtona, joka palvelisi samoja päämääriä, olisi valtion valvonnan ulottaminen myös tarkoituksemukaisuuskysymyksiin. Tämä taas kuitenkin veisi pois pohjan koko nykyiseltä itsehallintojärjestelmältä.³³

Toisena tärkeänä perusteena taloudellisia päätöksiä koskevalle määräenemmistövaatimukselle on, kuten perusteluista ilmenee, kunnan yksityisten jäsenten suojaaminen liialliselta verorasitukselta. Määräenemmistövaatimus täydentää näin ollen sitä kunnan jäsenten oikeudellista suojaa, jonka kunnan toimivallan rajojen määrääminen antaa. Määräenemmistövaatimuksen tarkoituksenahan ei ole estää kunnan toimivallan yli menevien päätösten syntymistä, koska tällaisia päätöksiä valtuusto ei saa tehdä missään järjestyksessä. Vaatimuksella on pyritty siihen, ettei veron korotuksen mahdollisesti aiheuttavia päätöksiä voida tehdä ilman yleistä kannatusta, jonka jo kahden kolmanneksenkin äänten enemmistö varmistaa. Määräenemmistövaatimus antaa siis veronmaksajalle suhteellisen suojan sillä kunnan vapaan verotusoikeuden alueella, jolle oikeudellisia rajoja ei ole asetettu. Veroäyrin suuruudellahan ei ole ylärajaa.

³² Ks. *Ekonomie-utskottets betänkande i anledning av Hans Kejserliga Majestäts Nådiga proposition angående kommunalförvaltningen på landet. Landtags Handlingar 1863—1864. II, Viborg 1865 s. 644 ja 678 sekä Betänkande i anledning av Hans Kejserliga Majestäts nådiga proposition angående kommunalförvaltningen i stad, afgifvet af Finlands Ständers för beredning af detta ärende tillsatta särskilda utskott. Handlingar tillkomna vid Landtagen i Helsingfors år 1872. Tredje delen, Helsingfors 1875 s. 454. Ks. myös esim. Kekkonen, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan, Helsinki 1936 ss. 63—64, Kuuskoski, Kunnallislaki. Neljäs, täydennetty painos, Porvoo 1960 s. 20, Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, Porvoo 1956 ss. 214—215, Rytkölä, Kuntain yhteistoiminta, Vammala 1952 s. 28 ja Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos, Helsinki 1928 s. 254.*

³³ Kysymystä käsiteltiin v. 1908 lainuudistusten yhteydessä, jolloin todettiin ettei valtion määräämisvaltaa voida lisätä kunnan asioissa niin pitkälle, että siten estettäisiin enemmistövallan väärinkäyttäminen. Ks. aliv. 27 mainittu mietintö s. 5.

Vaikeuttaessaan kunnan tehtäväpiirin laajentamista määräenemmistövaatimuksen voi sanoa lainsäätäjän asettamana rajoituksena supistavan kunnan yleistä toimialaa. Tämä seikka oli Ruotsissa yhtenä tärkeänä perusteena vaadittaessa vastaavan määräenemmistövaatimuksen poistamista, mikä toteutettiin v. 1948 alusta lukien.³⁴ Suomessa ei tähän kysymyseen ole kiinnitetty huomiota, mikä johtuu epäilemättä siitä, että kysymys ei ollut ajankohtainen 40 vuotta sitten, jolloin se oli eduskunnassa viimeksi pohdittavana. Kunnan tarkoituksestahan oli silloin vielä vallalla liberalistinen käsitys. Kysymys on tullut ajankohtaiseksi vasta myöhemmin hyvinvointivaltion asettamien vaatimusten mukana. Valtion ja myös kunnan tehtävistä omaksutut uudet käsitykset eivät kuitenkaan ole yksinkertaistaneet kysymyksen ratkaisua, koska yksityisten henkilöiden oikeussuoja hyvinvointivaltiossa on tullut erittäin tärkeäksi ja ongelmalliseksi kysymykseksi.³⁵

Kunnan taloudellisia päätöksiä koskeva määräenemmistövaatimus on siis todettava luonteeltaan esteeksi, jolla valtuuston päättämisoikeutta on lakimääräisesti vaikeutettu. Se on varokeino, jolla turvataan sekä valtion että yksityisen kunnan jäsenen oikeuksia enemmistön mahdollista erehtymistä tai vallan väärinkäyttämistä vastaan.³⁶ Teknillisenä säännöksenä se myös kuvastaa aikansa käsityksiä kunnan suhteesta valtioon ja yksilöön.³⁷ Edellä suoritettussa tarkastelussa on voitu valaista vain säännöksen syntyä. Onko sen laissa

³⁴ Ks. Kommunallagskommitténs betänkande I med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. Statens offentliga utredningar 1947: 53, Stockholm 1947 ss. 144—147.

³⁵ Valtion ja kunnan lisääntyvien ja muuttuvien tehtävien vaikutuksesta yksityisen henkilön asemaan ks. mm. *Forsthoff*, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959 ss. 39—46 ja *Langer*, *Zum Problem des Rechtsschutzes wirtschaftlicher Minoritäten namentlich im Deutschen Reich. Gegenwartsfragen aus der allgemeinen Staatslehre und der Verfassungstheorie*, Leipzig 1932 s. 166.

³⁶ Esteistä ja vastapainoista enemmistön oikeuksien rajoittajana ks. *Bryce*, *Nykyajan kansanvaltoja, englannista suomentanut Jussi Teljo*. Jälkimmäinen nide, Porvoo 1933 ss. 247—253.

³⁷ Teknillisen oikeuden yleisluonteisista näkökohdista yleisesti ks. *Tirkkonen*, »Der Ewigkeitswerte bar». Toivo Mikael Kivimäki 1886. 5. 6. 1956 Juhlajulkaisu, Vammala 1956 ss. 412—413.

säilyttäminen edelleen oikeutettua ja perusteltua jää tämän tarkastelun ulkopuolelle. Tämä kysymys on osittain poliittinen, jonka ratkaisuun vaikuttavat erilaiset käsitykset valtion, kunnan ja yksilön asemasta. Se on kuitenkin samalla myös hallinto-organisatorinen ja eräiltä osin oikeudellinenkin kysymys, joka voidaan ratkaista objektiivisilla perusteilla. Ne edellä selostetut syyt, jotka ovat olleet säännöksen syntymisen rationa, ovat kenties menettäneet merkitystään. Todennäköisesti on myös olemassa sellaisia vastasyitä, jotka puoltaisivat säännöksen kumoamista. Yhtä todennäköistä kuitenkin myös on, että on olemassa jo säännöksen syntymisaikana olleita, perusteluissa mainitsemattomia sekä myös myöhemmän kehityksen synnyttämiä perusteita, jotka edelleen puolustavat säännöksen säilyttämistä. Tärkeimpiä näistä, edellä mainitsemattomista näkökohdista ovat suuresti lisääntyneiden pakollisten tehtävien vaikutus kunnan hallinnossa sekä puolueiden voimakas ote kunnallispolitiikasta.